

N° 658

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011,

Par M. François MARC,

Sénateur,
Rapporteur général.

Tome I : Exposé général et examen des articles

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; Mme Marie-France Beaufile, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Adnot, Mme Michèle André, MM. Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, François Marc, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3, 75 et T.A. 1

Sénat : 655 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
----------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

UN SOLDE PUBLIC LÉGÈREMENT MEILLEUR QUE PRÉVU, GRÂCE AU SOUTIEN DE LA CROISSANCE PAR LES VARIATIONS DE STOCKS ET À LA FIN DE DIVERS PHÉNOMÈNES EXCEPTIONNELS

I. UNE CROISSANCE « SAUVÉE » PAR L'ACQUIS DE CROISSANCE ET LA RECONSTITUTION DES STOCKS	9
A. UNE CROISSANCE DU PIB DE 1,7 %, INTERMÉDIAIRE ENTRE LA PRÉVISION ASSOCIÉE AU PROJET DE LOI DE FINANCES ET CELLE DU CONSENSUS DES CONJONCTURISTES	9
B. LE CHIFFRE DE 1,7 % NE DOIT PAS CONDUIRE À SOUS-ESTIMER LA DÉGRADATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE	10
1. Une croissance quasiment nulle aux trois derniers trimestres	10
2. Une croissance de moins de 1 % hors variations de stocks	11
3. Une croissance de 0,2 % hors acquis de croissance et hors variations de stocks	12
II. UNE EXÉCUTION 2011 MEILLEURE QUE PRÉVU, EN RAISON DE FACTEURS EXCEPTIONNELS	13
A. UNE EXÉCUTION 2011 MEILLEURE QUE PRÉVU	13
1. Un déficit public de 5,2 points de PIB au lieu de 5,7 points	13
a) Une amélioration par rapport au programme de stabilité 2011-2014 provenant essentiellement des recettes	13
b) ... et des administrations de sécurité sociale	14
2. La transmission tardive du bilan de l'application du programme de stabilité d'avril 2011 et de la LPFP 2011-2014	15
a) Un bilan prévu par l'article 15 de la LPFP 2011-2014	15
b) Un bilan détaillé probablement impossible dans le cas des programmes de stabilité, en raison du flou des prévisions par catégories d'administrations publiques	16
c) La première année d'application de la LPFP 2011-2014 : un bilan contrasté	20
3. Depuis janvier 2010, un respect des programmations de solde public	23
B. UNE EXÉCUTION QUI A BÉNÉFICIÉ DE FACTEURS EXCEPTIONNELS	25
1. La stabilité des dépenses publiques en volume : une performance historique	27
a) La croissance des dépenses des différentes catégories d'administrations publiques : une lecture « brouillée » par la réforme de la taxe professionnelle	27
b) Les contributions à la croissance des dépenses : compensation par les APUC de la croissance des dépenses des ASSO, contribution nulle des dépenses des APUL	28
2. ... qui correspond à une augmentation d'environ 1,1 % une fois corrigée de phénomènes exceptionnels	30
3. La diminution du déficit provient pour 0,8 point de phénomènes exceptionnels	31

DEUXIÈME PARTIE

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2011

I. UNE BAISSÉ OPTIQUE DU DÉFICIT PERMET DE RESPECTER LES PROGRAMMATIONS PLURIANNUELLES.....	34
A. DES ÉVÉNEMENTS EXCEPTIONNELS EXPLIQUENT L'ESSENTIEL DE LA BAISSÉ DE 39 % DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE	34
1. <i>Un déficit budgétaire qui s'élève à 90,7 milliards d'euros</i>	34
2. <i>Malgré son amélioration, le taux de couverture des dépenses par les recettes reste préoccupant</i>	35
3. <i>Un solde primaire en nette amélioration</i>	36
4. <i>L'amélioration conjoncturelle du solde des comptes spéciaux explique principalement celle du solde budgétaire par rapport à la LFI.....</i>	36
a) <i>Le solde des comptes spéciaux est supérieur de 2,8 milliards d'euros aux prévisions initiales</i>	36
b) <i>Le solde excédentaire des comptes d'affectation spéciale n'est que transitoire.....</i>	38
c) <i>Un excédent des comptes de concours financiers par rapport à la LFI également exceptionnel.....</i>	39
5. <i>Plus des trois quarts de l'amélioration du solde du budget général sont dus à des événements exceptionnels</i>	40
a) <i>Les effets des investissements d'avenir sur le solde budgétaire.....</i>	40
b) <i>La fin de la mise en œuvre du plan de relance.....</i>	41
c) <i>L'impact de la réforme de la taxe professionnelle.....</i>	41
B. UN NIVEAU DE DÉFICIT EN LIGNE AVEC LES DIFFÉRENTES PROGRAMMATIONS PLURIANNUELLES	42
1. <i>Le déficit budgétaire est conforme à la LPFP et au programme de stabilité 2011-2014.....</i>	42
2. <i>La réduction du déficit s'explique pour moitié par une hausse des recettes et pour moitié par une baisse des dépenses</i>	43
C. L'IMPACT DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE SUR L'ENDETTEMENT.....	44
1. <i>Le besoin de financement de l'Etat diminue, en lien avec la sortie du plan de relance</i>	44
2. <i>Des ressources de financement marquées une nouvelle fois par l'augmentation des dépôts des correspondants</i>	45
3. <i>Une stabilisation du rythme d'augmentation de la dette négociable.....</i>	46
II. UNE HAUSSE EXCEPTIONNELLE DES RECETTES DE 17 %	48
A. UNE HAUSSE EXCEPTIONNELLE DE 17 % DES RECETTES DE L'ÉTAT, EN RAISON DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	48
1. <i>La disparition de la compensation relais contribue à la réduction des prélèvements sur recettes de 28,9 milliards d'euros</i>	50
2. <i>L'évolution des autres prélèvements sur recettes</i>	51
a) <i>Un réaménagement des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale.....</i>	51
b) <i>La disparition du prélèvement lié aux amendes de police</i>	51
c) <i>La forte diminution du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)</i>	51
B. LES RECETTES NON FISCALES DIMINUENT DE 1,78 MILLIARD D'EUROS.....	52
1. <i>Une réduction des recettes diverses essentiellement liée à des produits exceptionnels en 2010</i>	53
2. <i>La réduction du produit des amendes est également la conséquence de produits exceptionnels en 2010.....</i>	53
3. <i>Le produit des participations de l'Etat résulte de mouvements en sens opposés</i>	53

C. ... COMPENSÉS PAR UNE HAUSSE DE 1,43 MILLIARD D'EUROS DES RECETTES FISCALES NETTES.....	54
1. La réforme de la taxe professionnelle produit un double effet sur les recettes fiscales nettes	55
a) Une réduction des remboursements et dégrèvements acquittés par l'Etat	55
b) Une réduction exceptionnelle des recettes fiscales de 14,5 milliards d'euros	55
2. Hors réforme de la taxe professionnelle, la hausse spontanée des ressources fiscales s'élève à 11 milliards d'euros	56
a) L'évolution spontanée des recettes explique majoritairement leur hausse, hors réforme de la taxe professionnelle	56
b) Les mesures de transfert et de périmètre réduisent les recettes de 1,7 milliard d'euros.....	57
c) Une exécution en ligne avec la prévision initiale, grâce notamment aux mesures fiscales prises en cours d'exercice	57
d) Le rendement des grands impôts d'Etat augmente encore	60
(1) La croissance de l'impôt sur le revenu s'accélère.....	62
(2) La hausse du produit de l'impôt sur les sociétés résulte essentiellement de mesures prises antérieurement à la LFI 2011	63
(3) Le rendement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) augmente de 3,6 %	65
(4) Un produit de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers toujours stable	65
D. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES EST DIFFICILE À ANALYSER	66
1. Des données non disponibles	66
2. Les dix dépenses fiscales les plus coûteuses grèvent les recettes à hauteur de 24,6 milliards d'euros	66
III. DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL EN HAUSSE, HORS IMPACT DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR	68
A. L'IMPACT DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR EXPLIQUE LA DIMINUTION DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT DE 9,8 %	68
1. Une augmentation des dépenses de 0,3 % hors investissements d'avenir.....	68
2. Bilan du programme des investissements d'avenir.....	68
a) Des engagements à hauteur de 67 % des enveloppes votées, des décaissements plus lents.....	69
b) Des redéploiements pour financer des annonces présidentielles.....	71
c) Des cofinancements à hauteur de 13,4 milliards d'euros.....	74
d) La phase cruciale de la contractualisation, du suivi et de l'évaluation.....	74
B. MALGRÉ CETTE BAISSE, LES NORMES DE DÉPENSES NE SONT PAS TOUTES RESPECTÉES.....	75
1. A quelle loi de programmation des finances publiques confronter l'exécution 2011 ?	75
a) Les règles prévues par la loi de programmation pour les années 2009 à 2012.....	75
b) L'application de la loi de programmation pour les années 2011 à 2014.....	76
2. La confrontation de l'exécution 2011 aux normes de dépenses prévues par la loi de programmation.....	77
a) Une norme « zéro volume » respectée, d'autant plus que l'inflation a été plus élevée que prévu.....	77
b) Le non-respect de la norme « zéro valeur »	78
c) Certaines contorsions budgétaires portent préjudice à l'analyse du respect des normes de dépenses	78
3. Le non respect de la budgétisation triennale	79
a) Des difficultés méthodologiques majeures pour confronter l'exécution 2011 aux plafonds triennaux.....	79
b) Le plafond global de la loi de programmation 2009-2012 est dépassé à hauteur de 4,3 milliards d'euros.....	80
4. La norme d'évolution des concours aux collectivités territoriales est légèrement dépassée.....	81

C. L'ANALYSE PAR TITRE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT	83
1. <i>Les dépenses de personnel</i>	84
a) Une diminution des emplois qui pose la question des moyens humains du service public.....	84
(1) 31 700 emplois ont été supprimés en 2011	84
(2) Le taux de non-remplacement des départs en retraite atteint 49,8 %	86
b) Une augmentation des dépenses de personnel qui se poursuit	87
(1) Une hausse des dépenses de titre 2 de 1,7 % à périmètre constant.....	87
(2) Des anomalies de gestion : des abondements pour combler l'insuffisance de la masse salariale et des transferts de crédits de titre 2 au profit du CAS « Pensions ».....	88
(3) Les mesures catégorielles annulent 60 % des économies résultant des suppressions d'emplois	89
2. <i>Les dépenses hors charges de personnel</i>	93
a) Des dépenses de fonctionnement sous-évaluées en loi de finances initiale et marquées par la montée en puissance des opérateurs	93
(1) Un dérapage de 2,66 milliards d'euros par rapport à la prévision	93
(2) Les subventions pour charge de service public représentent désormais plus de 50 % des dépenses de fonctionnement	94
b) La charge de la dette progresse rapidement (+ 14,2 %) et excède désormais les dépenses de fonctionnement	94
c) Les dépenses d'investissement poursuivent leur diminution	96
d) La forte réduction des dépenses d'intervention (- 14,3 %) doit être relativisée.....	96
(1) Des facteurs exceptionnels expliquent la diminution des dépenses d'intervention.....	96
(2) Un respect de la loi de programmation des finances publiques impossible à analyser	97
e) Les dépenses d'opérations financières retrouvent un niveau normal.....	98
IV. RÉSULTAT PATRIMONIAL ET BILAN DE L'ÉTAT	100
A. LE RÉSULTAT PATRIMONIAL S'AMÉLIORE DE 23,5 MILLIARDS D'EUROS.....	100
1. <i>Une diminution des charges nettes de 9,9 milliards d'euros liée principalement à la réforme de la taxe professionnelle</i>	101
2. <i>Une progression des produits régaliens nets de 13,5 milliards d'euros</i>	101
B. LE BILAN DE L'ÉTAT FAIT APPARAÎTRE UNE SITUATION NETTE QUI BAISSÉ DE 70,2 MILLIARDS D'EUROS	102
1. <i>Un rapprochement délicat des comptabilités publique et privée</i>	102
2. <i>Une situation nette négative de 834,5 milliards d'euros</i>	103
3. <i>Peu d'informations sont disponibles sur les provisions pour risques liées aux litiges en cours</i>	105
C. DES COMPTES POUR 2011 QUI CONTINUENT D'APPELER CERTAINES RÉSERVES.....	105
1. <i>Aucune des sept réserves formulées par la Cour des comptes en 2010 n'est levée</i>	105
a) Les lacunes du système d'information financière et comptable de l'Etat	106
b) Les dispositifs de contrôle et d'audit internes des ministères sont insuffisants	106
c) Des doutes sur l'exacte comptabilisation des produits régaliens.....	106
d) La comptabilisation incertaine des passifs d'intervention, des autres passifs non financiers et des engagements hors bilan.....	107
e) L'exhaustivité et la valorisation des actifs du ministère de la défense dans les comptes de l'Etat.....	108
f) L'évaluation des participations et autres immobilisations financières de l'Etat.....	108
g) La valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat	108
2. <i>L'illisibilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales</i>	109
a) Un compte d'avances très contesté.....	109
(1) Des résultats 2010 toujours aussi incertains.....	109
(2) Une critique portant sur la qualification du compte d'avances	110
b) Une comptabilisation incertaine des remboursements et dégrèvements de la réforme de la taxe professionnelle	111
c) Une proposition de réforme du traitement des dégrèvements d'impôts locaux.....	111

EXAMEN DES ARTICLES	113
• <i>ARTICLE PREMIER</i> Résultats du budget de l'année 2011	113
• <i>ARTICLE 2</i> Tableau de financement de l'année 2011	114
• <i>ARTICLE 3</i> Résultats de l'exercice 2011 - Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe	115
• <i>ARTICLE 4</i> Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	116
• <i>ARTICLE 5</i> Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	117
• <i>ARTICLE 6</i> Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés - Affectation des soldes	118
• <i>ARTICLE 7</i> Règlement du compte spécial « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Equipement » clos au 31 décembre 2011	121
• <i>ARTICLE 8</i> (Art. L. 5211-1 du code de la défense, art. 34 de la loi n° 48-1347 du 27 août 1948, art. 7 de la loi n° 53-73 du 6 février 1953, art. 8 de la loi n° 55- 1046 du 6 août 1955) Suppression du système des masses et des fonds d'avance	126
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8</i> Recensement des garanties octroyées par l'Etat.....	128
 ANNEXE : LE BILAN DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNEES 2011 A 2014 TRANSMIS PAR LE GOUVERNEMENT	131
 TRAVAUX DE LA COMMISSION	143
 I. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES	143
 II. EXAMEN DU RAPPORT	159
 TABLEAU COMPARATIF	179

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE UN SOLDE PUBLIC LÉGÈREMENT MEILLEUR QUE PRÉVU, GRÂCE AU SOUTIEN DE LA CROISSANCE PAR LES VARIATIONS DE STOCKS ET À LA FIN DE DIVERS PHÉNOMÈNES EXCEPTIONNELS

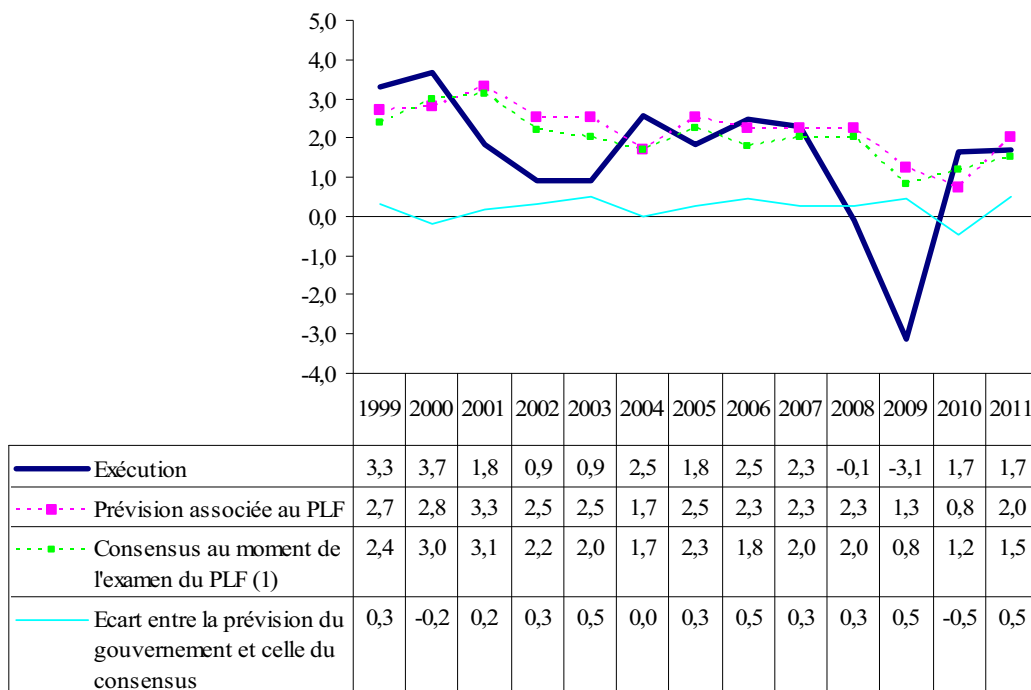
I. UNE CROISSANCE « SAUVÉE » PAR L'ACQUIS DE CROISSANCE ET LA RECONSTITUTION DES STOCKS

A. UNE CROISSANCE DU PIB DE 1,7 %, INTERMÉDIAIRE ENTRE LA PRÉVISION ASSOCIÉE AU PROJET DE LOI DE FINANCES ET CELLE DU CONSENSUS DES CONJONCTURISTES

La croissance du PIB s'est établie en 2011 à 1,7 % en moyenne annuelle. Ce taux est intermédiaire entre celui du consensus des conjoncturistes à l'automne 2010 (1,5 %) et celui associé au projet de loi de finances (2 %).

La croissance du PIB : prévision et exécution

(en %)



(1) Commission économique de la Nation.

Sources : Insee, rapports économiques, sociaux et financiers, commission économique de la Nation, calculs de la commission des finances

B. LE CHIFFRE DE 1,7 % NE DOIT PAS CONDUIRE À SOUS-ESTIMER LA DÉGRADATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE

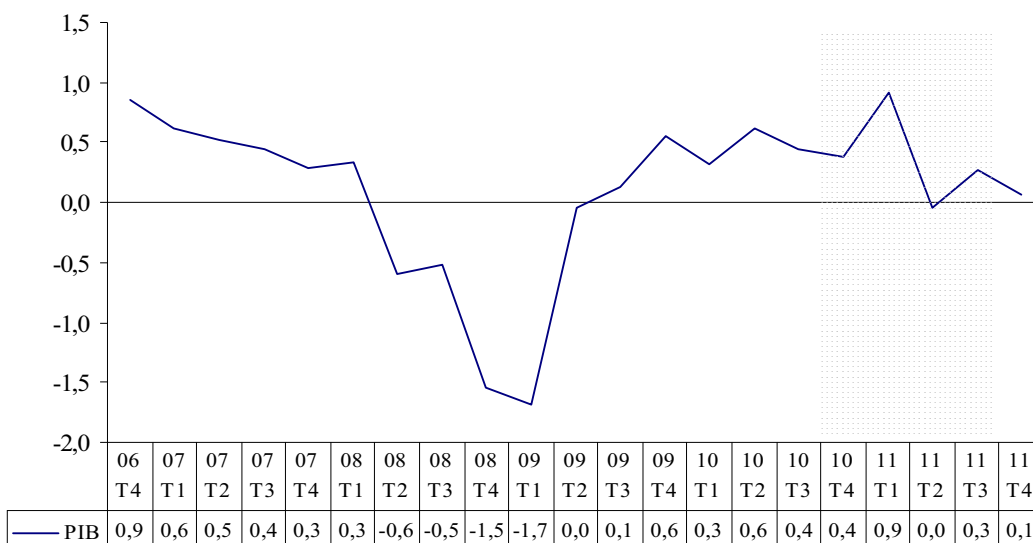
1. Une croissance quasiment nulle aux trois derniers trimestres

Cette croissance de 1,7 %, proche de la croissance potentielle, ne doit toutefois pas dissimuler que la croissance de trimestre à trimestre a été nulle ou presque nulle aux trois derniers trimestres¹. La forte croissance du premier trimestre, de 0,9 %, a suscité un acquis de croissance de 1,6 % à la fin du premier trimestre, ce qui explique le taux observé sur l'année.

¹ Elle a alors été de respectivement 0 %, 0,3 % et 0,1 %.

Croissance du PIB par rapport au trimestre précédent (en volume)

(en %)



Source : Insee, calculs de la commission des finances

2. Une croissance de moins de 1 % hors variations de stocks

La forte croissance du premier trimestre, de 0,9 %, qui explique le taux de 1,7 % en moyenne annuelle, provient exclusivement des variations de stocks, dont la contribution à la croissance a alors été de 1,2 point.

On calcule que si, au premier trimestre, la contribution des stocks avait été nulle (et donc si la croissance avait alors été de -0,3 %), la croissance en moyenne annuelle aurait été de seulement 0,5 % en 2011 (en raison d'un acquis de croissance de 0,7 % fin 2010).

Certes, en sens inverse les variations de stocks ont réduit la croissance de 0,8 point au dernier trimestre 2011. On calcule toutefois que, sans les variations de stocks, **en 2011 la croissance aurait été de 0,9 % en moyenne annuelle.**

Croissance du PIB par rapport au trimestre précédent (en volume)

(en %)



	06 T4	07 T1	07 T2	07 T3	07 T4	08 T1	08 T2	08 T3	08 T4	09 T1	09 T2	09 T3	09 T4	10 T1	10 T2	10 T3	10 T4	11 T1	11 T2	11 T3	11 T4	12 T1	2011*
— PIB	0,9	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	-0,6	-0,5	-1,5	-1,7	0,0	0,1	0,6	0,3	0,6	0,4	0,4	0,9	0,0	0,3	0,1	0,0	1,7
— Hors variations de stocks	0,7	0,5	0,3	0,6	0,8	0,3	-0,8	-0,5	-1,2	-1,0	0,5	0,3	0,0	0,6	0,4	0,3	0,5	-0,3	0,0	0,5	1,1	0,0	0,9

* Moyenne annuelle.

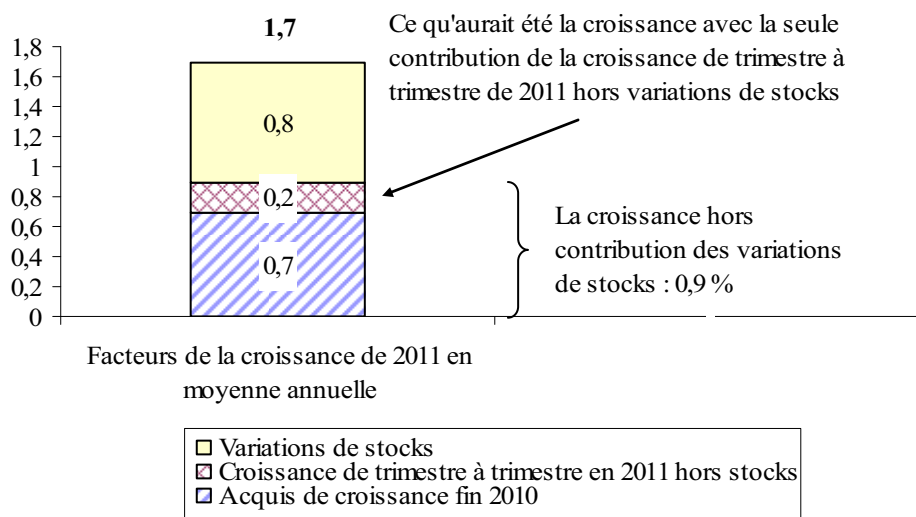
Source : Insee, calculs de la commission des finances

3. Une croissance de 0,2 % hors acquis de croissance et hors variations de stocks

Le taux de croissance de 1,7 % en moyenne annuelle s'explique aussi par le profil de croissance de l'année 2010, qui a suscité un **acquis de croissance de 0,7 %** au début de 2011 (autrement dit, la croissance en moyenne annuelle aurait été de 0,7 % en 2011 même si la croissance par rapport au trimestre précédent avait été de 0 % chaque trimestre en 2011).

La décomposition de la croissance de 2011

(en %)



Source : Insee, calculs de la commission des finances

L'acquis de croissance est un phénomène « normal » (le taux de 0,7 % observé début 2011 correspond à la moyenne historique).

Le chiffre à retenir, si l'on veut « corriger » la croissance des phénomènes exceptionnels, est celui de la **croissance corrigée des variations de stocks, c'est-à-dire 0,9 %** (0,7 points d'acquis de croissance + 0,2 point correspondant à la croissance de trimestre à trimestre en 2011).

II. UNE EXÉCUTION 2011 MEILLEURE QUE PRÉVU, EN RAISON DE FACTEURS EXCEPTIONNELS

A. UNE EXÉCUTION 2011 MEILLEURE QUE PRÉVU

1. Un déficit public de 5,2 points de PIB au lieu de 5,7 points

a) *Une amélioration par rapport au programme de stabilité 2011-2014 provenant essentiellement des recettes...*

Si l'on considère l'ensemble des administrations publiques, l'exécution 2011 (- 5,2 points de PIB) est meilleure que l'objectif du programme de stabilité 2011-2014 d'avril 2011 (-5,7 points de PIB).

L'amélioration du solde par rapport à l'objectif du programme de stabilité 2011-2014 provient essentiellement de recettes plus dynamiques que prévu :

- si l'on raisonne en milliards d'euros, l'amélioration du solde par rapport à la prévision, de 12 milliards d'euros, se décompose entre 5 milliards d'euros pour les dépenses et 7 milliards d'euros pour les recettes ;

- si l'on raisonne en points de PIB, ce phénomène est encore plus marqué, la croissance du PIB ayant été plus faible que prévu (1,7 %, contre une prévision de 2 %) : la totalité du 0,5 point de PIB d'amélioration du solde par rapport à la prévision provient des recettes (+0,7 point de PIB), alors que le ratio dépenses/PIB a été supérieur de 0,2 point.

**Recettes, dépenses et solde des administrations publiques :
prévision et exécution (2011)**

	Programme de stabilité 2011-2014 (avril 2011)	Exécution (Insee, 15 mai 2012)	Ecart/ programme de stabilité
<i>En milliards d'euros</i>			
Dépenses	1 123,6**	1 118,5	-5,1
Recettes*	1 008,6**	1 015,4	6,8
Déficit notifié	-115,0**	-103,1	11,9
<i>En points de PIB</i>			
Dépenses	55,7	55,9	0,2
Recettes*	50,0	50,7	0,7
Déficit notifié	-5,7	-5,2	0,5

* Y compris gains ou pertes sur swaps.

** Conversion indicative effectuée sur la base de la prévision de PIB 2011 du programme de stabilité 2011-2014.

Source : d'après les sources indiquées

b) ... et des administrations de sécurité sociale

- Le tableau ci-après indique le solde par catégorie d'administrations publiques.

L'exécution des années 2010 et 2011 : le solde des différentes catégories d'administrations publiques

	2010	2011	2010	2011
	<i>En milliards d'euros*</i>		<i>En points de PIB</i>	
Programme de stabilité 2011-2014 (avril 2011)				
Administrations publiques	-136,5	-115,0	-7,0	-5,7
Administrations publiques centrales	-112,0	-92,8	-5,8	-4,6
Administrations publiques locales	-1,7	-4,0	-0,1	-0,2
Administrations de sécurité sociale	-22,8	-18,2	-1,2	-0,9
Exécution (Insee, 15 mai 2012)				
Administrations publiques**	-137,0	-103,1	-7,1	-5,2
Administrations publiques centrales	-112,7	-90,2	-5,8	-4,5
<i>dont Etat</i>	<i>-121,8</i>	<i>-87,5</i>	<i>-6,3</i>	<i>-4,4</i>
<i>dont organismes divers d'administration centrale</i>	<i>9,1</i>	<i>-2,7</i>	<i>0,5</i>	<i>-0,1</i>
Administrations publiques locales	-1,4	-0,9	-0,1	0,0
Administrations de sécurité sociale	-23,3	-12,5	-1,2	-0,6
Ecart				
Administrations publiques	-0,5	11,9	-0,1	0,5
Administrations publiques centrales	-0,7	2,6	0,0	0,1
Administrations publiques locales	0,3	3,1	0,0	0,2
Administrations de sécurité sociale	-0,5	5,7	0,0	0,3

* Les montants du programme de stabilité étant exprimés en points de PIB, les montants en milliards d'euros présentés ici doivent être considérés comme de simples ordres de grandeur.

** Montant majoré ou minoré en fonction des gains ou pertes sur swaps (conformément à la définition du solde notifié).

Source : d'après le programme de stabilité 2011-2014 et l'Insee

Comme on l'a indiqué, alors que le déficit public était prévu à 5,7 points de PIB, il n'a été que de 5,2 points, ce qui correspond à un « moindre déficit » de 0,5 point, soit environ 12 milliards d'euros.

Cette amélioration par rapport à la prévision correspond pour près de 6 milliards d'euros aux administrations de sécurité sociale, le reste se répartissant de manière à peu près égale entre administrations publiques centrales et administrations publiques locales.

2. La transmission tardive du bilan de l'application du programme de stabilité d'avril 2011 et de la LPFP 2011-2014

a) Un bilan prévu par l'article 15 de la LPFP 2011-2014

L'article 15 de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de cette loi, ainsi que de l'application des programmes de stabilité dont la période de programmation comprend la dernière année révolue.

Le rapport remis par le Gouvernement en vue de ce débat ne comprend pas un tel bilan.

Le II de l'article 15 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

« II. — Le Gouvernement établit et transmet chaque année au Parlement, avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan justifie les éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et la mise en œuvre de la présente loi.

« Il est présenté dans un document unique et rendu public. Il fait le point sur la mise en œuvre de chacun des articles 3 à 12 et du II du présent article à compter de l'année 2011. Pour les articles 5, 6, 7 et 8, il indique en particulier les données d'exécution à périmètre constant.

*« Ce document dresse également un **bilan de l'application des programmes de stabilité** transmis à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dont la période de programmation comprend la dernière année révolue. Il indique en particulier **l'évolution des dépenses, au périmètre de l'année précédente et au sens de la comptabilité nationale**, de l'Etat, des organismes divers d'administration centrale, des administrations publiques centrales, des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales, à compter de l'année 2010.*

« Si le Gouvernement estime qu'il existe un risque sérieux que les articles 4, 5, 6, 7, 8 ou 9 ne soient pas respectés en ce qui concerne l'année en cours ou les années suivantes, ce document indique les mesures qu'il entend prendre afin d'en assurer le respect pour l'année en cours et les années suivantes. »

Toutefois, **le Gouvernement a transmis le document prévu à la commission des finances que le 10 juillet 2012**, à la demande de celle-ci. Il figure en **annexe** au présent rapport.

b) Un bilan détaillé probablement impossible dans le cas des programmes de stabilité, en raison du flou des prévisions par catégories d'administrations publiques

Dans le cas des **programmes de stabilité**, le **bilan transmis par le Gouvernement**, très succinct, se limite au **tableau ci-après**.

Le bilan des programmes de stabilité : bilan transmis par le Gouvernement, dans le cas de l'année 2011

	Programme 2008-2012 (scénario bas)		Programme 2009-2012		Programme 2010-2013		Programme 2011-2014		Programme 2012-2016		Comptes annuels de l'Insee	
	nov-07		déc-08		janv-10		avr-11		avr-12		mai-12	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Croissance du PIB (en %, en volume)	2,5	2,5	2	2,5	1,4	2 ½	1,6	2	1,5	1,7	1,7	1,7
Solde public (en % du PIB)	-1,2	-0,6	-2,7	-1,9	-8,2	-6	-7	-5,7	-7,1	-5,2	-7,1	-5,2
Dette publique (en % du PIB)	61,9	60,2	69,4	68,5	83,2	86,1	81,7	84,6	82,3	85,8	82,3	86

Source : document transmis par le Gouvernement, reproduit en annexe au présent rapport

Il est dommage de ne pas disposer des informations relatives à « l'évolution des dépenses, au périmètre de l'année précédente et au sens de la comptabilité nationale, de l'Etat, des organismes divers d'administration centrale, des administrations publiques centrales, des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales, à compter de l'année 2010 », pourtant prévues par la LPFP 2011-2014. De telles informations seraient utiles, en permettant de **mieux apprécier les déterminants de l'évolution des dépenses de chaque catégorie d'administrations publiques, l'Insee ne publiant que des données à périmètre courant.**

- Toutefois l'absence de bilan détaillé des programmes de stabilité s'explique en partie par **le flou de ces documents**. En effet, les programmes de stabilité ne ventilant pas les prévisions de recettes et de dépenses par catégories d'administrations publiques, *a fortiori* par année, il **n'est pas possible de déterminer précisément si, par exemple, le solde meilleur que prévu des administrations de sécurité sociale – qui explique la moitié du moindre déficit constaté en 2011 – provient des dépenses ou des recettes.**

Il n'est pas nécessairement pertinent de se référer à la loi de financement de la sécurité sociale pour connaître les prévisions implicites du programme de stabilité relatives aux administrations de sécurité sociale :

- le périmètre n'est pas le même (les administrations de sécurité sociale comprennent, outre les régimes obligatoires de base, les régimes complémentaires et l'Unedic) ;

- les programmes de stabilité sont exprimés selon les concepts de la comptabilité nationale ;

- depuis le report au mois d'avril, dans le cadre du « semestre européen », de la publication du programme de stabilité¹, rien n'assure que les deux textes soient cohérents.

¹ Qui jusqu'à l'instauration du « semestre européen » était adressé aux institutions communautaires dès le mois de décembre.

Ainsi, les prévisions par catégories d'administrations publiques figurant dans les programmes de stabilités sont en pratique trop floues pour que l'on sache dans quelle mesure elles ont ou non été respectées. Si les programmes de stabilité ne détaillent pas, année par année, les objectifs de croissance de l'ensemble des dépenses publiques, il est possible de calculer une approximation à partir des prévisions de dépenses publiques en points de PIB et de croissance du PIB. En revanche, dans le cas des différentes catégories d'administrations publiques, les programmes de stabilité ne présentent pas les données permettant d'effectuer un tel calcul.

- On observe toutefois que, dans le cas du seul régime général, le déficit a été inférieur d'environ 3 milliards d'euros à la prévision parce que les dépenses ont dérapé d'environ 7,5 milliards d'euros, tandis que les recettes ont été supérieures aux prévisions de 10,5 milliards d'euros.

De manière paradoxale, si l'ONDAM (qui concerne l'ensemble des régimes) a été respecté (avec des dépenses inférieures de 500 millions d'euros à la prévision), les dépenses d'assurance maladie du régime général dérapent de plus de 6 milliards d'euros.

Le régime général de la sécurité sociale en 2011 : prévision et exécution

(en milliards d'euros)

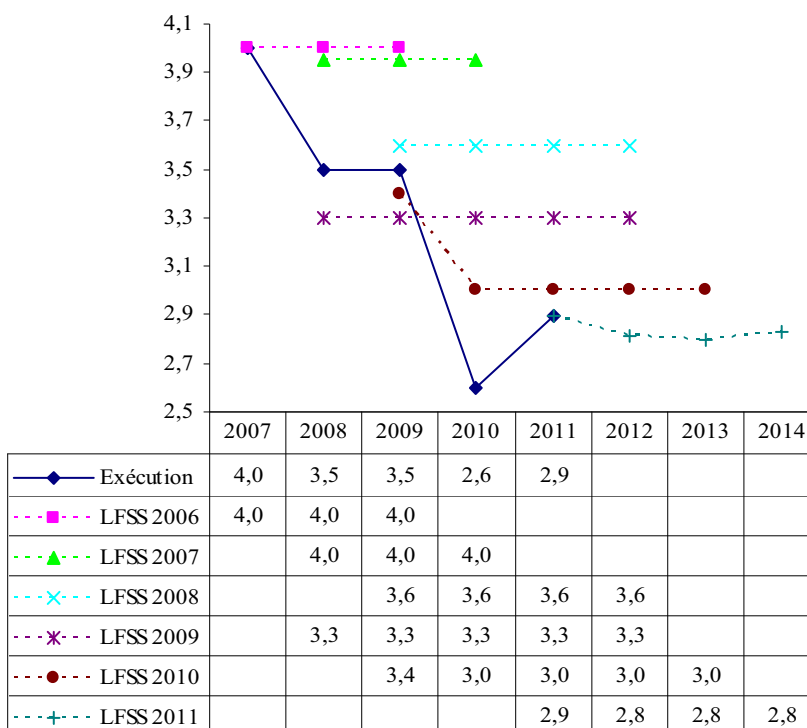
	LFSS 2011	Exécution	Ecart
CNAM maladie			
Recettes	139,7	148,0	8,3
Dépenses	150,3	156,6	6,3
ONDAM*	167,1	166,6	-0,5
Solde	-10,6	-8,6	2,0
CNAM-AT			
Recettes	10,4	11,4	1,0
Dépenses	11,1	11,6	0,5
Solde	-0,7	-0,2	0,5
CNAV			
Recettes	91,5	100,6	9,1
Dépenses	98,7	106,6	7,9
Solde	-7,2	-6,0	1,2
CNAF			
Recettes	56,1	52,2	-3,9
Dépenses	57,9	54,8	-3,1
Solde	-1,8	-2,6	-0,8
Régime général consolidé			
Recettes	292,4	302,9	10,5
Dépenses	312,7	320,3	7,6
Solde	-20,3	-17,4	2,9

* L'ONDAM concerne l'ensemble des régimes, et pas le seul régime général, ce qui explique qu'il soit supérieur aux dépenses figurant dans ce tableau.

Sources : Loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, Cour des comptes, calculs de la commission des finances

L'ONDAM : prévision et exécution

(croissance en valeur, en %)



Sources : secrétariat général de la commission des comptes de la sécurité sociale, « Les comptes du régime général en 2011 », juin 2012 ; projets de loi de financement de la sécurité sociale ; calculs de la commission des finances

Dans le cas de l'assurance chômage, alors que l'Unedic prévoyait en décembre 2010 un déficit de 1,8 milliard d'euros en 2011¹, le déficit a été de seulement 1,6 milliard d'euros².

- Pour que les prochains programmes de stabilité ne soient pas des exercices purement formels, **il devra être possible de comparer la prévision et l'exécution de manière suffisamment précise pour expliquer les causes d'un éventuel dérapage.**

Cela implique en particulier que le programme de stabilité lui-même indique de manière détaillée les prévisions d'évolution des dépenses, année par année, pour chaque catégorie d'administrations publiques.

Si ces prévisions sont exprimées à périmètre constant ou corrigées des transferts entre catégories d'administrations, les données d'exécution devront être disponibles selon le même format.

¹ Unedic, « Situation financière de l'Assurance chômage – Années 2010 et 2011 », 15 décembre 2010.

² Unedic, « Situation financière de l'assurance chômage 2012-2013 », mai 2012.

c) La première année d'application de la LPFP 2011-2014 : un bilan contrasté

L'article 15 de la LPFP 2011-2014 prévoit que « *le Gouvernement établit et transmet chaque année au Parlement, avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan (...) est présenté dans un document unique et rendu public. Il fait le point sur la mise en œuvre de chacun des articles 3 à 12 et du II du présent article à compter de l'année 2011. Pour les articles 5, 6, 7 et 8, il indique en particulier les données d'exécution à périmètre constant* ».

Le Gouvernement n'a transmis le document prévu à la commission des finances que le 10 juillet 2012, à la demande de celle-ci. Il figure en **annexe** au présent rapport. Le tableau ci-après permet de comparer les bilans que le Gouvernement et la commission des finances font de la première – et vraisemblablement dernière – année d'application de la LPFP 2011-2014.

Selon la commission des finances, sur les dix articles dont la mise en œuvre devait être indiquée dans le rapport du Gouvernement, quatre ont été totalement respectés, deux l'ont été partiellement, trois ne l'ont pas été et un ne peut voir son application évaluée, faute d'information disponible.

Les appréciations de la commission des finances divergent à la marge de celles du Gouvernement. En effet, le plafond global de dépenses publiques, le plafond de dépenses de l'Etat hors pensions et charge d'intérêt et le plafond des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont chacun légèrement dépassés (de quelques dizaines ou centaines de millions d'euros), alors que le Gouvernement considère qu'ils sont respectés.

**La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques
pour les années 2011 à 2014 :
les dispositions dont l'application doit être indiquée
dans un rapport préalable au DOFP
(en application de son article 15)**

Article	Objet	Précision que le rapport doit indiquer l'exécution à périmètre constant	Objectif respecté, selon le Gouvernement*	Objectif respecté, selon la commission des finances	Points de divergence entre le Gouvernement et la commission des finances
3	Trajectoire de solde et de dette		Le Gouvernement ne se prononce pas	Solde : oui (5,2 points de PIB contre un objectif de 5,7) Dette : oui (86 points de PIB, contre un objectif de 86,2)	-
4	Dépenses des administrations publiques		Oui	Non (1 118,4 Mds €, contre un objectif de 1 118,0 Mds €**)	Le Gouvernement arrondit les chiffres
5	Dépenses de l'Etat	Oui	Oui	« Zéro valeur » : non	Dépassement de 0,59 milliard d'euros du montant fixé par la LPFP (cf. ci-après)
				« Zéro volume » : oui	
6	Plafonds de crédits triennaux de l'Etat	Oui	Non (sur 31 missions ¹ au total, seulement 7 respectent leur plafond et 16 sont en dessous)	Non	
7	Dotations de l'Etat aux collectivités territoriales	Oui	Oui	Non (prévision de 50,46 Mds €, réalisation de 50,60 Mds €)	Le Gouvernement estime que le dépassement est trop faible pour considérer que la norme n'a pas été respectée

Article	Objet	Précision que le rapport doit indiquer l'exécution à périmètre constant	Objectif respecté, selon le Gouvernement*	Objectif respecté, selon la commission des finances	Points de divergence entre le Gouvernement et la commission des finances
8	Dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (I)	Oui	Probablement***	<i>Impossible à déterminer. Dans le cas du régime général, les charges ont augmenté de 3 % en valeur périmètre constant. A titre de comparaison, la LPFP prévoyait une augmentation de 3,4 % en valeur des dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base.</i>	
	ONDAM (II)		Oui	Oui	
	Mise en réserve de dotations relevant de l'ONDAM (III)		Oui	Oui	
9	Mesures nouvelles sur les PO de l'Etat et des régimes obligatoires de base d'au moins 11 Mds € en 2011 et 3 Mds € par an ensuite (I)		Oui	Oui	
9	Stabilisation en valeur des dépenses fiscales (II) et niches sociales (III)*		Oui	Oui (rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012, page 33)	
10	Durée limitée à 4 ans des dépenses fiscales et niches sociales		Selon le cas (cette disposition n'est pas considérée comme d'application directe)	Selon le cas (cette disposition n'est pas considérée comme d'application directe)	
11	Affectation à la réduction du déficit des surplus du produit des impositions de toute nature		Le Gouvernement ne se prononce pas	Oui (la norme de dépenses en volume a été respectée et des mesures nouvelles positives ont été prises en cours d'exécution)	-

Article	Objet	Précision que le rapport doit indiquer l'exécution à périmètre constant	Objectif respecté, selon le Gouvernement*	Objectif respecté, selon la commission des finances	Points de divergence entre le Gouvernement et la commission des finances
12	Interdiction pour les ODAC d'emprunter à plus de 12 mois		Oui	Oui	

* Cf. document reproduit en annexe au présent rapport.

** Le plafond de dépenses est fixé aux dépenses de 2010 (1 095,6 Mds €) actualisées par la prévision d'inflation hors tabac associée au PLF 2011 (1,5 %), soit 1 112,0 Mds €, et augmentées de 6 Mds €, d'où un plafond de 1 118,0 Mds €.

*** « S'agissant de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base, les données définitives ne sont pas encore connues. Néanmoins, il devrait être respecté pour 2011 ».

Source : commission des finances

3. Depuis janvier 2010, un respect des programmations de solde public

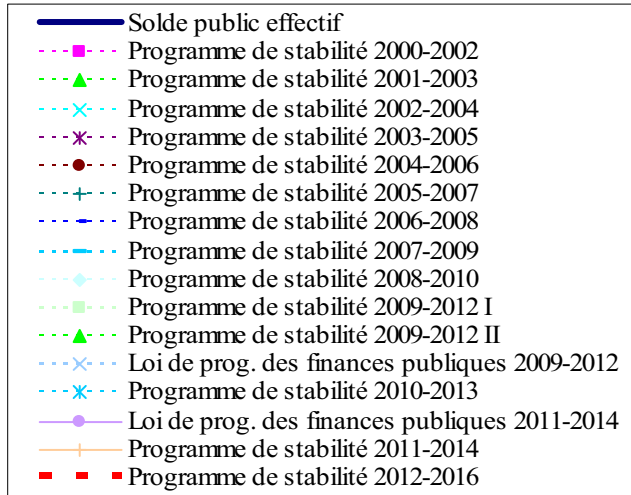
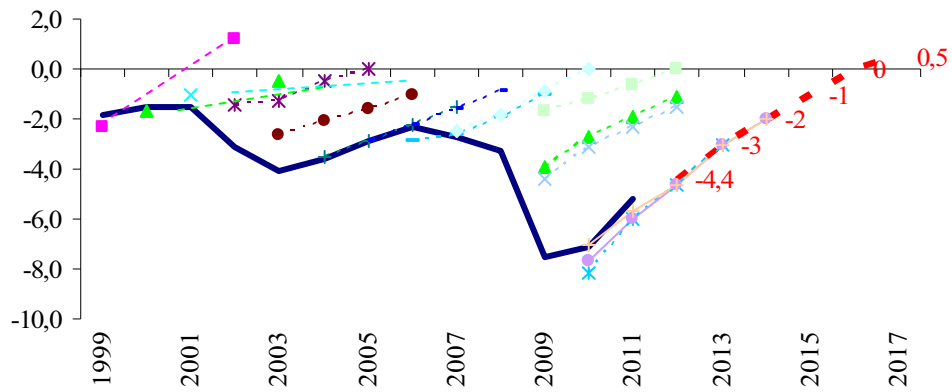
Depuis le programme de stabilité 2010-2013 de janvier 2010, la trajectoire de finances publiques de la France a cessé d'être virtuelle, ce dont il faut se féliciter.

Le graphique ci-après permet de replacer les dernières programmations dans leur contexte, en comparant programmation et exécution depuis la fin des années 1990. Les programmations retenues ici sont les programmes de stabilité, ainsi que les deux lois de programmation des finances publiques¹.

¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 ; et loi n° 2010-1645 précitée du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Les programmations de solde public : prévision et exécution

(en points de PIB)

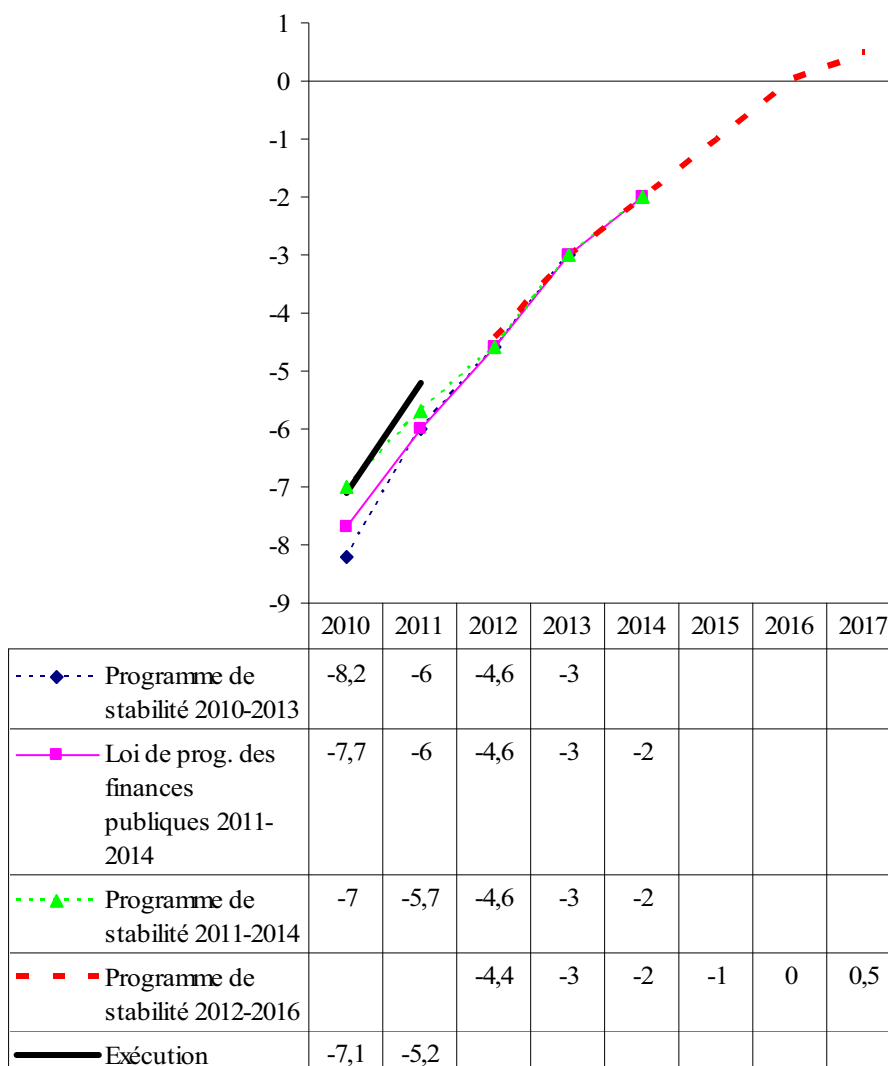


Source : commission des finances, d'après l'Insee et les documents indiqués

Le graphique ci-après fait un « zoom » sur les programmations adoptées depuis janvier 2010. Par rapport au programme de stabilité 2010-2013 (janvier 2010), le déficit public a été inférieur de 1,1 point de PIB en 2010 et 0,8 point de PIB en 2011.

Les programmations de solde public : prévision et exécution

(en points de PIB)



Source : commission des finances, d'après l'Insee et les documents indiqués

B. UNE EXÉCUTION QUI A BÉNÉFICIÉ DE FACTEURS EXCEPTIONNELS

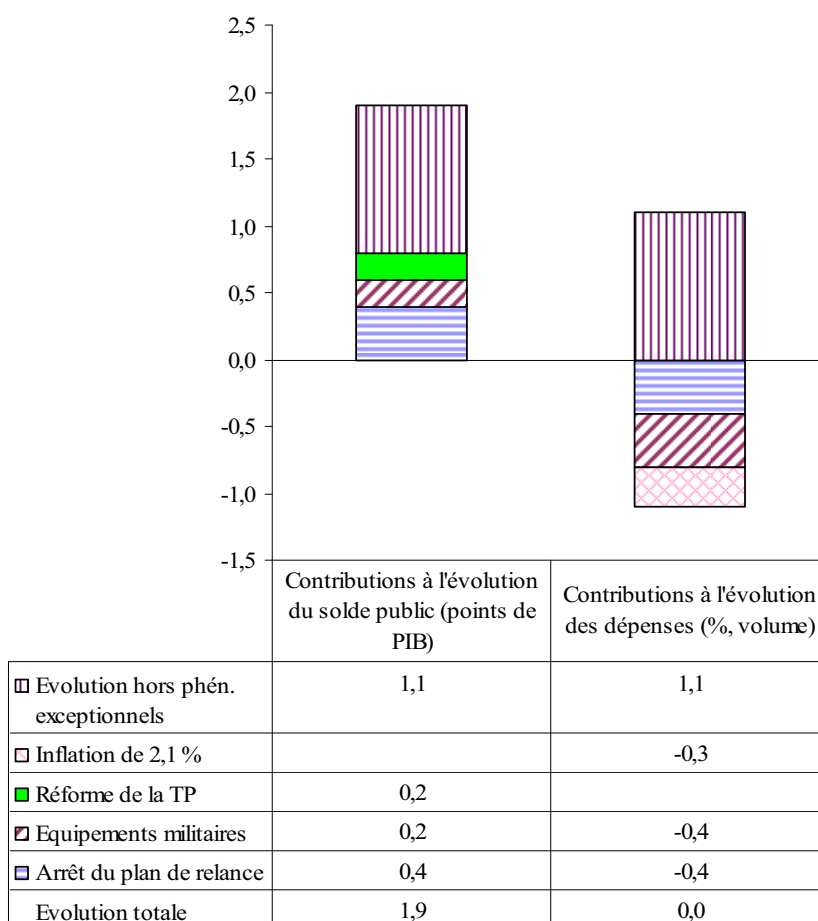
La bonne performance de l'année 2011 pour la maîtrise des dépenses et la réduction du déficit public ne doit pas dissimuler **l'importance des phénomènes exceptionnels** :

- sans phénomènes exceptionnels, le **déficit public** aurait diminué non de 1,9 point de PIB, mais de seulement **1,1 point de PIB** ;

- sans phénomènes exceptionnels, les **dépenses publiques** n'auraient pas été stabilisées en volume, mais auraient augmenté de **1,1 % en volume**.

Cela ne signifie pas que l'amélioration du solde ne serait pas pérenne (il s'agit d'une inflation « opportune » ou de la disparition de phénomènes défavorables ayant joué en 2010). Cela montre en revanche que l'effort de 2011 ne résulte pas de l'action du précédent gouvernement et, en tout état de cause, qu'il ne sera pas aisé à reproduire.

L'impact des phénomènes exceptionnels sur les dépenses et sur le solde publics (2011)



Equipements militaires : fin de livraisons exceptionnelles d'équipements militaires intervenues en 2010 ; réforme de la TP : disparition du surcoût ponctuel de la réforme de la TP en 2010 ; inflation de 2,1 % : moindre croissance des dépenses en volume par rapport à une inflation « moyenne » de 1,7 %.

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juillet 2012), sauf pour l'inflation de 2,1 % (calculs de la commission des finances).

1. La stabilité des dépenses publiques en volume : une performance historique...

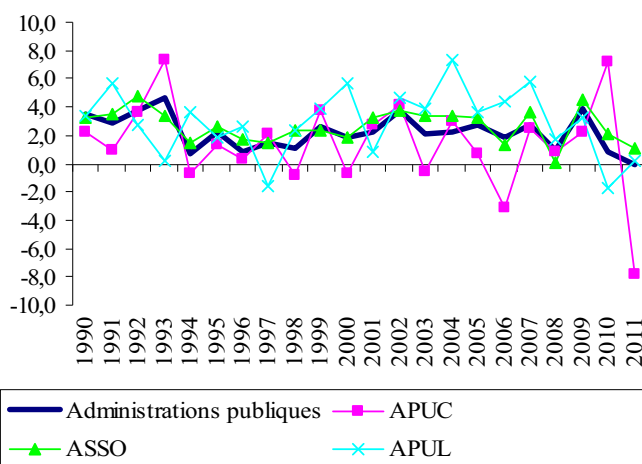
a) *La croissance des dépenses des différentes catégories d'administrations publiques : une lecture « brouillée » par la réforme de la taxe professionnelle*

L'évolution des dépenses des administrations publiques a été marquée en 2010 par une croissance en volume de 7,2 % des dépenses des administrations publiques centrales, suivie en 2011 d'une diminution de 7,8 %.

Comme l'Insee le souligne¹, « ces évolutions sont liées en grande partie à la réforme de la taxe professionnelle : les nouvelles recettes affectées transitoirement à l'État en 2010 sont désormais perçues par les administrations publiques locales ; en contrepartie, l'État diminue ses transferts aux collectivités locales ».

La croissance des dépenses publiques en volume

(en %)



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2000-2011
Administrations publiques	1,9	2,2	3,8	2,0	2,3	2,7	1,8	2,7	1,0	3,8	0,8	0,0	2,1
APUC	-0,7	2,7	4,1	-0,5	3,0	0,8	-3,2	2,4	0,9	2,2	7,2	-7,8	0,9
ASSO	1,8	3,3	3,8	3,4	3,4	3,2	1,3	3,7	0,1	4,6	2,1	1,1	2,6
APUL	5,7	0,8	4,7	3,9	7,3	3,7	4,4	5,7	1,7	3,2	-1,8	0,2	3,3

APUC : administrations publiques centrales ; ASSO : administrations de sécurité sociale ; APUL : administrations publiques locales.

Croissance des dépenses déflatée de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Source : Insee, calculs de la commission des finances

¹ Insee, « Les comptes des administrations publiques en 2011 », Insee Première n°1400, mai 2012.

b) Les contributions à la croissance des dépenses : compensation par les APUC de la croissance des dépenses des ASSO, contribution nulle des dépenses des APUL

Pour analyser les déterminants de l'évolution des dépenses publiques, il est préférable de raisonner en contributions à la croissance des dépenses publiques, ce qui permet de prendre en compte :

- la part de chaque catégorie d'administrations publiques dans les dépenses totales ;

- les transferts entre administrations publiques (essentiellement entre l'Etat et les administrations publiques locales). En particulier, cela permet de neutraliser dans le cas des années 2010 et 2011 les effets de la réforme de la taxe professionnelle.

On calcule que, depuis le début des années 2000, la croissance des dépenses publiques, de l'ordre de 2 % par an en volume, provient :

- pour environ la moitié des administrations de sécurité sociale ;

- sur la moitié restante, pour les deux tiers des administrations publiques locales et un tiers des administrations publiques centrales.

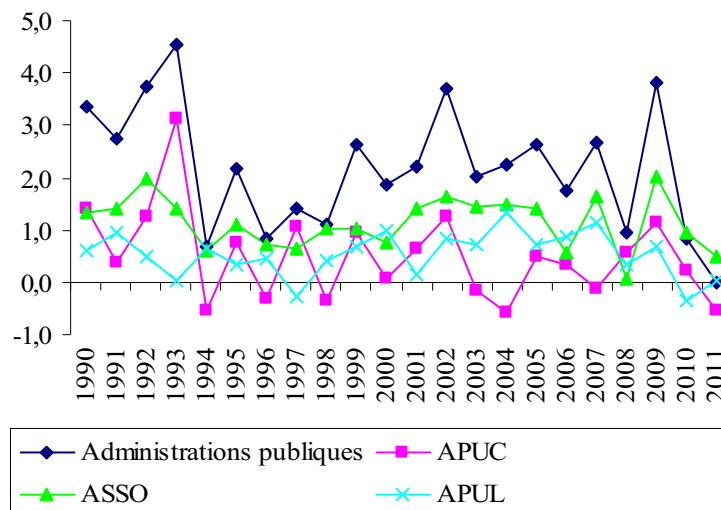
La croissance nulle (en volume) des dépenses publiques en **2011** provient :

- d'une contribution de 0,5 point des administrations de sécurité sociale, parfaitement compensée par la contribution négative des dépenses des administrations publiques centrales ;

- d'une quasi-stabilité des dépenses des administrations publiques locales.

La contribution à la croissance des dépenses publiques en volume

(en %)



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2000-2011
Administrations publiques	1,9	2,2	3,7	2,0	2,2	2,6	1,8	2,7	0,9	3,8	0,8	0,0	2,1
APUC	0,1	0,6	1,3	-0,1	-0,6	0,5	0,3	-0,1	0,6	1,1	0,2	-0,5	0,3
ASSO	0,8	1,4	1,6	1,4	1,5	1,4	0,6	1,6	0,1	2,0	0,9	0,5	1,2
APUL	1,0	0,1	0,8	0,7	1,3	0,7	0,9	1,1	0,3	0,7	-0,4	0,0	0,6

APUC : administrations publiques centrales ; ASSO : administrations de sécurité sociale ; APUL : administrations publiques locales.

Croissance des dépenses déflatée de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Les contributions à la croissance des dépenses prennent en compte la part de chaque catégorie d'administrations publiques dans les dépenses totales et les transferts entre administrations publiques. Elles ne sont toutefois pas corrigées des transferts de compétences aux administrations publiques locales.

Source : Insee, calculs de la commission des finances

En 2011, chacune des trois catégories d'administrations publiques a vu sa contribution à la croissance des dépenses publiques diminuer d'environ 0,7 point par rapport à sa moyenne historique (0,8 point pour les APUC, 0,7 point pour les ASSO et 0,6 point pour les APUL).

Les dépenses des administrations publiques locales étant à peu près deux fois moins élevées que celles des APUC ou des ASSO, cela signifie qu'en proportion de leurs dépenses totales (environ deux fois moins élevées que celles des APUC ou des ASSO), elles ont réalisé un effort particulièrement important. Ainsi, alors que leurs dépenses ont augmenté depuis 2000 de 3,3 % par an en volume en moyenne, en 2011 elles

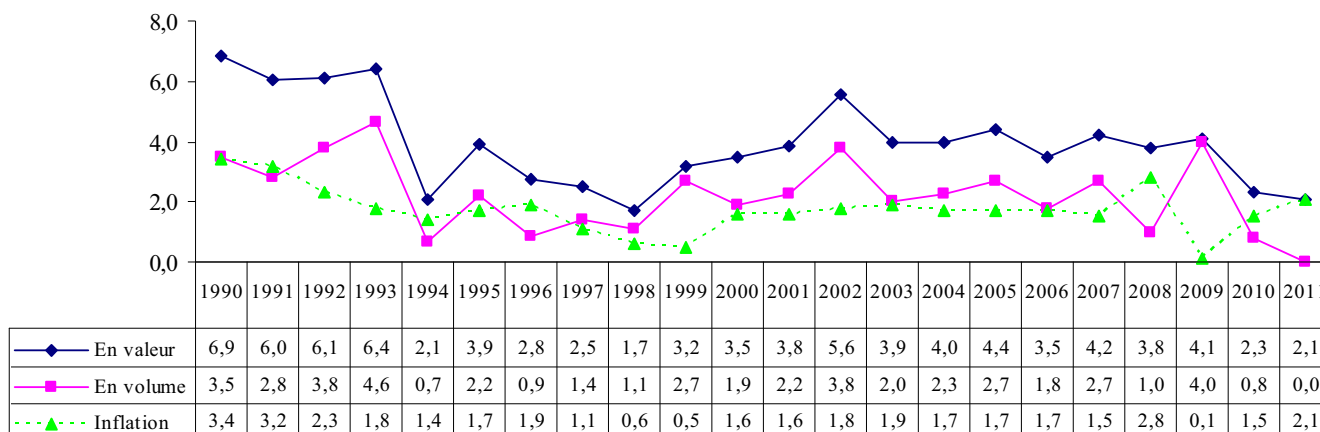
n'ont augmenté que de 0,2 % en volume. Venant après une diminution de 1,8 % en volume en 2010, il s'agit d'un effort considérable.

2. ... qui correspond à une augmentation d'environ 1,1 % une fois corrigée de phénomènes exceptionnels

La **stabilisation des dépenses en volume en 2011** (le taux d'évolution en valeur des dépenses publiques étant égal au taux d'inflation, soit 2,1 %) constitue une **performance historiquement remarquable**, comme le montre le graphique ci-après. Un tel phénomène ne s'était **jamais produit**.

La croissance des dépenses publiques

(en %)



Inflation : croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Source : d'après l'Insee

Cependant, la bonne performance de 2011 doit être **relativisée** :

- si **l'inflation** avait été égale à sa moyenne depuis 1990 (1,7 %), les dépenses auraient augmenté en volume de **0,3 point** (0,4 point avant prise en compte de la charge d'intérêt des obligations indexées¹). En effet, si l'on raisonne en **valeur**, la performance reste bonne (la troisième meilleure depuis 1990), mais devient moins spectaculaire : les dépenses publiques ont déjà augmenté de 2,1 % en 1994, et elles ont même encore moins augmenté en 1998 (1,7 %). La performance de 2011 s'explique en grande partie par le fait que l'inflation a été de 2,1 % (au lieu de 1,5 % prévus initialement). La croissance des dépenses en valeur ne dépend que peu de l'inflation de l'année en cours, du fait d'un certain retard des mécanismes d'indexation ;

¹ La loi de finances rectificative de décembre 2011 a majoré la provision correspondante de 1,4 milliard d'euros, soit un peu moins de 0,1 point de PIB.

- la Cour des comptes précise que « *la croissance des dépenses a été réduite, de (...) 0,4 point, par l'arrêt de livraisons exceptionnelles de matériels militaires enregistrées en 2010* »¹ ;

- enfin, toujours selon la Cour des comptes, la croissance des dépenses a été réduite de **0,4 point** par l'arrêt du **plan de relance** de 2009-2010.

Sans ces trois phénomènes, les dépenses publiques auraient augmenté d'environ 1,1 % en volume.

Par ailleurs, cette « bonne performance » provient en partie **du retard des investissements d'avenir** : alors que les dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale (ayant un impact sur le déficit public) auraient dû être de 2 milliards d'euros², elles n'ont été que de 0,7 milliard d'euros³. L'écart, de 1,3 milliard d'euros, correspond à **0,1 point de croissance des dépenses publiques**.

3. La diminution du déficit provient pour 0,8 point de phénomènes exceptionnels

Sur le 1,9 point de réduction du déficit public (passé de 7,1 points de PIB à 5,2 points de PIB), **0,8 point provient de phénomènes exceptionnels**.

- Dans le cas des prélèvements obligatoires, **deux mesures** de 2010 ont cessé de faire sentir leurs effets défavorables.

Tout d'abord, la disparition du surcoût ponctuel de la **réforme de la taxe professionnelle** en 2010 a amélioré le solde de 0,2 point de PIB⁴. En effet, la réforme de la taxe professionnelle s'est traduite par une perte ponctuelle de recettes publiques de 4,5 milliards d'euros en 2010, qui a mécaniquement disparu en 2011.

Ensuite, la fin du **plan de relance** a entraîné une augmentation de 3,1 milliards d'euros (soit 0,2 point de PIB) des prélèvements obligatoires, améliorant d'autant le solde.

- Dans le cas des **dépenses**, on a vu que l'arrêt de livraisons exceptionnelles de matériels militaires et la fin du plan de relance ont réduit la croissance des dépenses de 0,8 point au total.

¹ *En effet, « en comptabilité nationale, les dépenses d'équipement militaire sont enregistrées à la livraison depuis 2005 alors qu'elles l'étaient auparavant au moment du paiement, et le sont toujours en comptabilité budgétaire. L'impact de ce changement de méthode a été étalé sur plusieurs années et les variations des dépenses militaires en 2010 et 2011 tiennent à la fois à cet impact et à des livraisons exceptionnelles en 2010 ».*

² *Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2011.*

³ *Source : programme de stabilité d'avril 2012.*

⁴ *Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juillet 2012.*

Ces moindres dépenses correspondent à une réduction du déficit de 0,2 point de PIB pour les matériels militaires et 0,2 point de PIB pour le plan de relance (0,4 point en prenant également en compte l'impact sur les recettes).

- En revanche, le supplément d'inflation n'a pas significativement amélioré le solde.

Certes, on a vu que la faible inflation avait réduit la croissance des dépenses en volume (au sens du programme de stabilité) d'environ 0,3 point.

Toutefois du point de vue de l'impact sur le solde public, le taux de croissance des dépenses en volume à prendre en compte est le taux en valeur déflaté non de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, mais de celle du **déflateur du PIB**. Si les prix à la consommation ont augmenté de 2,1 % en 2011, les prix du PIB ont augmenté de seulement 1,3 %, soit légèrement moins rapidement que la prévision associée au programme de stabilité d'avril 2011 (1,5 %). Corrigée de l'augmentation des prix du PIB (et non de celle des prix à la consommation), **la croissance des dépenses en volume a été de 0,8 % (et non 0 %)**.

DEUXIÈME PARTIE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2011

Les principaux chiffres de l'exécution 2011 (en milliards d'euros et comparés à 2010 à champ courant)

Recettes fiscales brutes : 339,4 milliards d'euros

Remboursements et dégrèvements (R & D) : 84,4 milliards d'euros

Recettes fiscales nettes (des R & D) : 255,0 milliards d'euros (+ 1,4 milliard d'euros)

Recettes non fiscales (dividendes, produits du domaine, vente de biens et services, etc.) : 16,4 milliards d'euros (- 1,8 milliard d'euros)

Prélèvements sur recettes : 74,1 milliards d'euros (- 28,9 milliards d'euros)

Dépenses brutes : 371,8 milliards d'euros

Dépenses nettes (des R & D) : 291,3 milliards d'euros (- 31,5 milliards d'euros)

Solde du budget général : - 90,1 milliards d'euros (+ 60,7 milliards d'euros)

Solde des comptes spéciaux : - 0,6 milliard d'euros (- 2,6 milliards d'euros)

Solde d'exécution des lois de finances : - 90,7 milliards d'euros (+ 58,1 milliards d'euros)

Solde primaire : - 43,8 milliards d'euros (+ 66,5 milliards d'euros)

Taux de couverture des dépenses du budget général par ses recettes : 69,1 % (+ 15,8 %)

Charge de la dette : 46,3 milliards d'euros (+ 5,8 milliards d'euros)

Encours de la dette négociable¹ : 1 313,0 milliards d'euros (+ 84,0 milliards d'euros)

¹ En valeur actualisée, correspondant au nominal pour les titres à taux fixe et au nominal multiplié par un coefficient d'indexation à la date considérée pour les titres indexés.

I. UNE BAISSÉ OPTIQUE DU DÉFICIT PERMET DE RESPECTER LES PROGRAMMATIONS PLURIANNUELLES

A. DES ÉVÉNEMENTS EXCEPTIONNELS EXPLIQUENT L'ESSENTIEL DE LA BAISSÉ DE 39 % DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE

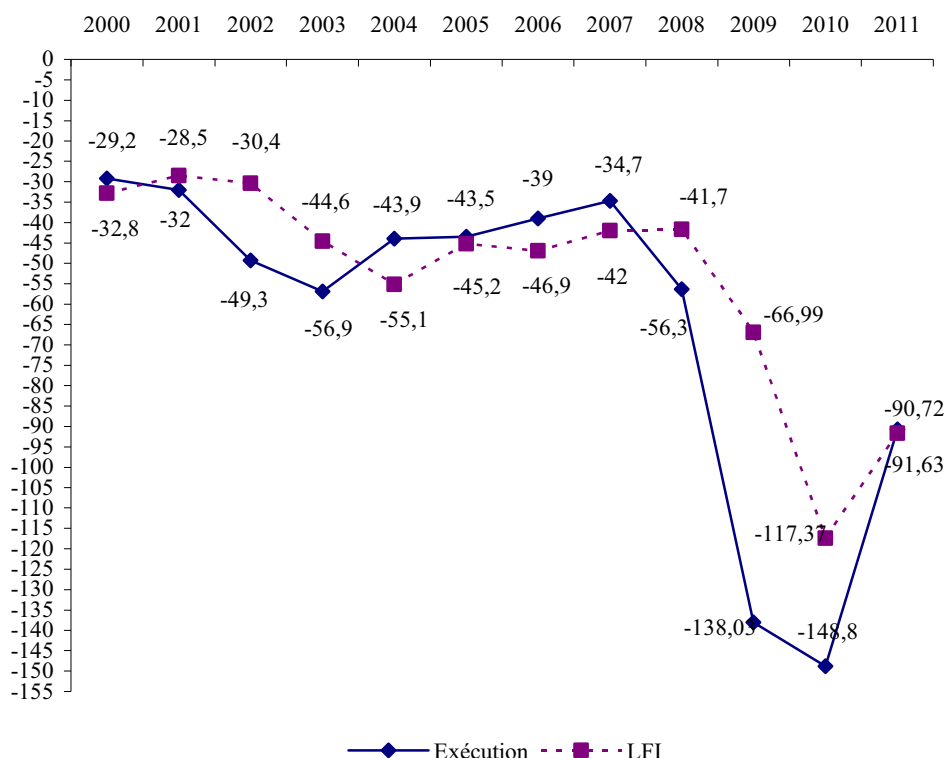
1. Un déficit budgétaire qui s'élève à 90,7 milliards d'euros

Le déficit budgétaire s'est élevé, en 2011, à 90,7 milliards d'euros. Il marque donc une réduction importante (- 58,1 milliards d'euros, soit une baisse de 39 %) par rapport à l'année 2010, où il avait atteint le montant historiquement élevé de 148,8 milliards d'euros.

Rapporté à la richesse nationale, le déficit budgétaire de l'année 2011 est de **4,55 % du PIB**, à comparer aux 7,31 % et 7,70 % atteints respectivement en 2009 et 2010.

L'évolution du déficit budgétaire depuis 2000

(en milliards d'euros)

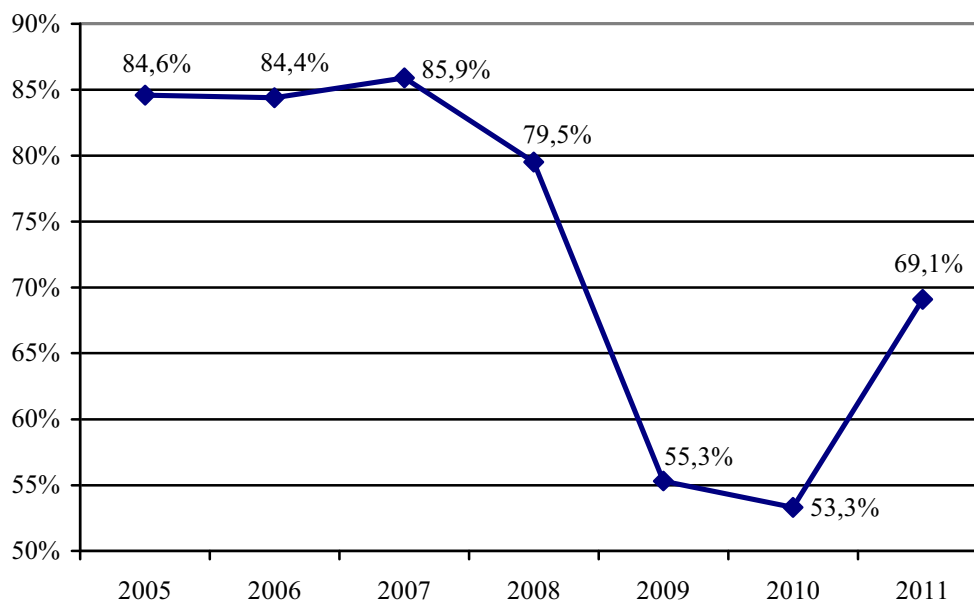


Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes

2. Malgré son amélioration, le taux de couverture des dépenses par les recettes reste préoccupant

Votre commission des finances s'attache à mesurer l'évolution du **taux de couverture des dépenses nettes de l'Etat par ses recettes**, indicateur symptomatique de la situation des finances de l'Etat.

Taux de couverture des dépenses du budget général par les recettes



Source : commission des finances

Jusqu'en 2007, le taux de couverture des dépenses de l'Etat par ses recettes était proche de 85 %. A partir de 2008 et jusqu'à l'année dernière, il a connu un déclin puis un effondrement pour atteindre, en 2010, 53,3 %. Votre commission des finances pointait alors le risque de parvenir au « *seuil de 50 % aux termes duquel le budget général n'aurait plus « les moyens » que de la moitié de ses dépenses... »*¹.

En 2011 s'amorce une remontée de ce taux de couverture, qui s'élève à 69,1 %, encore très en deçà des niveaux de couverture habituellement rencontrés jusqu'en 2007.

¹ Voir le rapport n° 674 - Tome I (2010-2011), projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010, fait par M. Philippe Marini, rapporteur général, au nom de la commission des finances.

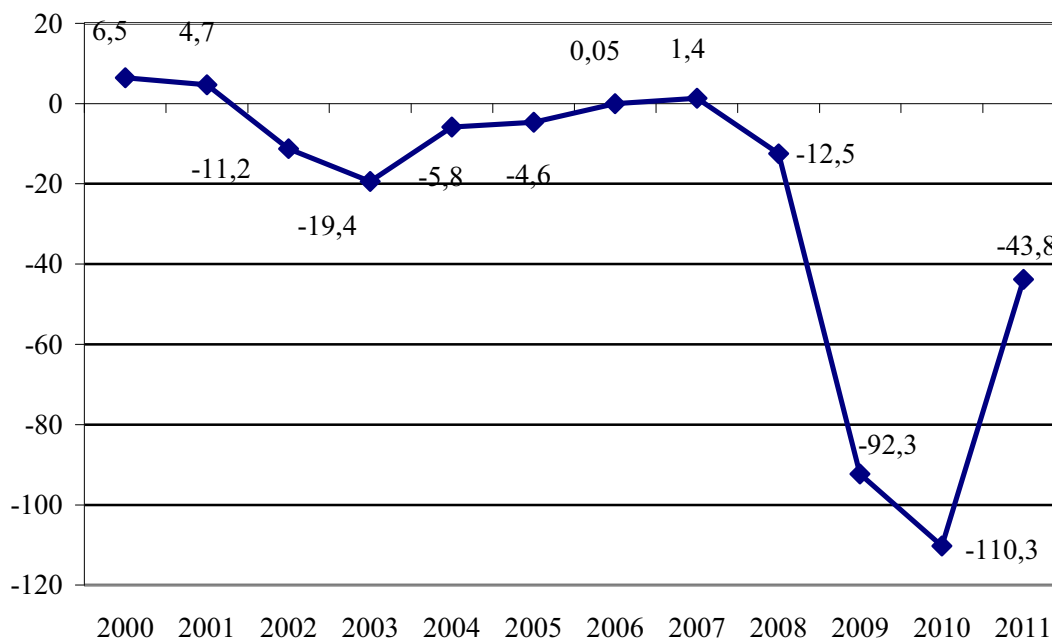
3. Un solde primaire en nette amélioration

Dans la lignée du solde budgétaire, **le solde primaire** du budget de l'Etat, c'est-à-dire sans prise en compte le paiement des intérêts de la dette (qui se sont élevés à 46,3 milliards d'euros en 2011), **s'améliore en 2011, passant de - 110,3 milliards d'euros à - 43,8 milliards d'euros.**

Malgré cette amélioration, les dépenses de l'Etat restent donc supérieures, en 2011 et hors charge de la dette, de 43,8 milliards d'euros à ses recettes nettes. Or, pour inverser la courbe de l'endettement de l'Etat, il est nécessaire de dégager un excédent primaire.

L'évolution du solde primaire depuis 2000

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

4. L'amélioration conjoncturelle du solde des comptes spéciaux explique principalement celle du solde budgétaire par rapport à la LFI

a) *Le solde des comptes spéciaux est supérieur de 2,8 milliards d'euros aux prévisions initiales*

Le solde budgétaire exécuté en 2011 est, pour la première fois depuis 2007, meilleur que celui prévu en loi de finances initiale, puisqu'il

s'élève à 90,7 milliards d'euros contre 91,6 milliards d'euros prévus à l'automne 2011. Par rapport à la dernière loi de finances rectificative pour 2011, l'amélioration est encore plus nette puisqu'alors, le déficit budgétaire avait été évalué à 95,3 milliards d'euros.

Cette relative bonne performance par rapport aux prévisions s'explique essentiellement par le solde des comptes spéciaux. En effet, l'écart positif de 920 millions d'euros entre l'exécution et les prévisions de la loi de finances initiale pour 2011 résulte du cumul de deux effets contraires :

- une prévision de solde du budget général surévaluée en loi de finances initiale de 1 879 millions d'euros ;

- un **solde des comptes spéciaux en exécution supérieur de 2 799 millions d'euros aux prévisions initiales.**

Comme l'indique le tableau ci-après, l'amélioration du solde des comptes spéciaux résulte principalement de celles des comptes d'affectation spéciale, pour 1,74 milliard d'euros, et des comptes de concours financiers, à hauteur de 1,15 milliard d'euros.

Le solde budgétaire, de la loi de finances initiale à l'exécution

(en milliards d'euros)

	LFI 2011	LFR 4 2011	Exécution 2011	Ecart avec la LFI	Ecart avec la LFR 4
Recettes nettes	201 403	199 103	201 159	- 244	+ 2 055
Dépenses nettes du budget général	289 617	291 020	291 252	+ 1 635	+ 231
Solde du budget général	- 88 214	- 91 917	- 90 093	- 1 879	+ 1 824
Budgets annexes - solde	11	11			
Solde des comptes d'affectation spéciale	- 200	- 200	1 538	+ 1 738	+ 1 738
Solde des comptes de concours financiers	- 3 250	- 3 593	- 2 440	+ 810	+ 1 153
Solde des comptes de commerce	- 32	311	217	+ 249	- 94
Soldes des comptes d'opérations monétaires	57	57	59	+ 2	+ 2
Solde des comptes spéciaux	- 3 425	- 3 425	- 626	+ 2 799	+ 2 799
Solde général	- 91 628	- 95 330	- 90 719	920	4 623

Source : commission des finances, à partir de la Cour des comptes

b) Le solde excédentaire des comptes d'affectation spéciale n'est que transitoire

Principaux responsables de l'amélioration du solde budgétaire entre la loi de finances initiale pour 2011 et l'exécution, **les comptes d'affectation spéciale présentent, en 2011, un solde positif de 1,5 milliard d'euros**, comparés à une prévision déficitaire de 200 millions d'euros et à une exécution déficitaire en 2010 à hauteur de 3,6 milliards d'euros.

Solde des comptes d'affectation spéciale en 2011

(en millions d'euros)

	LFI 2011	Exécution 2011	Ecart
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	0	617,15	+ 617,15
Développement agricole et rural	0	2,07	+ 2,07
Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique	0	0	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	0	193,63	+ 193,63
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	0	846,82	+ 846,82
Participations financières de l'Etat	0	- 81,58	- 81,58
Pensions	- 200	- 241,23	- 41,23
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	0	40,80	+ 40,80
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	0	160,23	+ 160,23
Total	- 200	1 537,88	+ 1 737,88

Source : commission des finances, à partir de la Cour des comptes

L'excédent du CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », de 617 millions d'euros, résulte du changement de traitement budgétaire du reversement aux collectivités territoriales des ressources résultant des amendes de la circulation routière. En effet, à compter de 2011, ce CAS s'est substitué à un reversement par voie de prélèvement sur recettes, décaissé au cours de la période complémentaire. Pour éviter un double reversement en 2011, le produit des amendes routières encaissé par

le CAS en 2011 mais devant être reversé aux communes ne le sera qu'en 2012. C'est pourquoi le CAS fait apparaître un excédent en 2011.

Votre rapporteur général relève que **ce solde positif du CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » est transitoire** puisqu'il sera amené, à compter de 2012, à supporter l'ensemble des versements du produit des amendes de police aux collectivités territoriales. **Il constitue donc une aubaine circonscrite à l'année 2011.**

Le CAS « **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien** » retrace pour sa part le produit de la cession de fréquences hertziennes, intervenues pour la première fois en 2011. Disponibles seulement en fin d'année, ces ressources n'ont été utilisées qu'à hauteur de 89 millions d'euros sur la mission « Défense », le solde (847 millions d'euros) ayant été reporté en 2012.

c) Un excédent des comptes de concours financiers par rapport à la LFI également exceptionnel

Le solde des **comptes de concours financiers** présente, en 2011, un **déficit de 2,4 milliards d'euros, inférieur toutefois de 810 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale.**

Solde des comptes de concours financiers en 2011

(en millions d'euros)

	LFI 2011	Exécution 2011	Ecart
Accords monétaires internationaux	0	0	0
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	- 20,16	- 88,15	- 67,99
Avances à l'audiovisuel public	0	0	0
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	- 150,00	- 198,47	- 48,47
Avances aux collectivités territoriales	1 170,80	696,33	- 474,47
Prêts à des Etats étrangers	- 6 236,95	- 6 790,04	- 553,09
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	1 986,00	3 940,56	+ 1 954,56
Total	- 3 250,32	- 2 439,78	+ 810,54

Source : commission des finances, à partir de la Cour des comptes

Comme l'indique le tableau ci-dessus, **le principal facteur d'amélioration du solde budgétaire par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale est le compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**, dont le solde, positif à hauteur de 3,9 milliards d'euros, est supérieur de 1,9 milliard d'euros à celui anticipé dans la loi de finances initiale.

Cet écart s'explique essentiellement par le remboursement anticipé, par les constructeurs automobiles, des intérêts des prêts qui leur ont été octroyés¹ *via* le compte de concours financiers, dans le cadre du plan de relance. Ces remboursements plus élevés que prévus expliquent l'amélioration du solde prévu pour l'année 2011.

Ainsi, comme pour le solde des comptes d'affectation spéciale **l'amélioration du solde des comptes de concours financiers revêt un caractère exceptionnel** et ne se reproduira sans doute pas lors de l'exécution du budget 2012.

5. Plus des trois quarts de l'amélioration du solde du budget général sont dus à des événements exceptionnels

L'ensemble de la réduction du déficit budgétaire ne peut donc pas être interprété comme manifestant le retour de la France à une politique budgétaire plus rigoureuse.

De plus, **plus des trois quarts de la nette amélioration du solde budgétaire en 2011 résultent d'événements exceptionnels et conjoncturels qui ne se reproduiront pas**. Le programme des investissements d'avenir, la fin de la mise en œuvre du plan de relance ainsi que la réforme de la taxe professionnelle expliquent à eux seuls 46 milliards d'euros des 58,1 milliards d'euros d'amélioration du solde budgétaire entre 2010 et 2011.

Ainsi, hors ces trois événements exceptionnels, la réduction du déficit budgétaire n'est pas de 58,1 milliards d'euros mais de « seulement » 14 milliards d'euros. Cette diminution résulte principalement de la dynamique « spontanée » des recettes fiscales qui s'est élevée, entre les exercices 2010 et 2011, à 11 milliards d'euros.

a) Les effets des investissements d'avenir sur le solde budgétaire

En premier lieu, **l'effet des investissements d'avenir sur le budget de l'Etat explique à lui seul 33,4 milliards d'euros d'économies réalisées entre les exercices 2010 et 2011**. La loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 a ouvert, au titre du Programme des investissements d'avenir, **35 milliards d'euros en AE et CP** au budget général de l'Etat, ventilés autour de **cinq priorités** :

¹ *D'une part, pour les aider à faire face à leurs difficultés de financement et, d'autre part, pour favoriser le développement de véhicules décarbonés.*

- l'enseignement supérieur et la formation (11 milliards d'euros) ;
- la recherche (7,9 milliards d'euros) ;
- les filières industrielles et les PME (6,5 milliards d'euros) ;
- le développement durable (5,1 milliards d'euros) ;
- le numérique (4,5 milliards d'euros).

Sur les 35 milliards d'euros, 15 milliards d'euros constituent des dotations non consommables et ne peuvent pas être directement utilisés par les différents bénéficiaires : seuls les revenus représentatifs de la rémunération du dépôt de ces fonds au Trésor peuvent être utilisés en vue de financer des projets. Par ailleurs, ces sommes ne sont pas directement dépensées. Leur gestion a été confiée à dix opérateurs¹, dont 17,6 milliards d'euros à la seule Agence nationale de la recherche (ANR).

Or, du point de vue du budget de l'Etat, l'ensemble des crédits relatifs au programme des investissements d'avenir a été décaissé en 2010, soit 31,4 milliards d'euros nets, en prenant en compte le versement d'un milliard d'euros en provenance du budget de l'Etat sur les comptes spéciaux.

Par conséquent, **la mise en œuvre du programme des investissements d'avenir** s'est traduite, en 2010, par un déficit accru de **33,4 milliards d'euros**, non reconduits en 2011, qui **explique d'autant l'amélioration du déficit budgétaire en exécution 2011**.

b) La fin de la mise en œuvre du plan de relance

Par ailleurs, la Cour des comptes relève, dans son rapport sur la gestion 2011, que la mise en œuvre du plan de relance de l'économie, dont la deuxième année correspond à l'exercice 2010, a grevé les dépenses du budget de l'Etat de 6,9 milliards d'euros.

Comme pour les investissements d'avenir, **l'arrêt du plan de relance explique donc à hauteur de 6,9 milliards d'euros l'amélioration du solde budgétaire en 2011 par rapport à 2010**.

c) L'impact de la réforme de la taxe professionnelle

Enfin, **l'impact de la réforme de la taxe professionnelle explique à lui seul une diminution du déficit budgétaire de 3 milliards d'euros puisque le coût de la réforme est passé de 7,8 milliards d'euros en 2008 à**

¹ Agence nationale de l'habitat (ANAH), Agence nationale de la recherche (ANR), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Caisse des dépôts et consignations (CDC), OSEO, Commissariat à l'énergie atomique (CEA), Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), Agence nationale pour les déchets radioactifs (ANDRA), Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), Centre national d'études spatiales (CNES).

4,8 milliards d'euros en 2011¹. Cette diminution résulte elle-même de trois facteurs distincts :

- en 2010, l'Etat avait perçu pour son compte les nouvelles impositions mises en place pour se substituer à la taxe professionnelle : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE) et impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER). En compensation, il avait versé aux collectivités territoriales, à titre exceptionnel, un prélèvement sur recettes (la « compensation relais ») représentatif du produit de la taxe professionnelle. Ce prélèvement, d'un montant de 32,4 milliards d'euros, n'est pas reconduit en 2011 et induit une amélioration « optique » du solde budgétaire d'environ 28,3 milliards d'euros (la disparition de la compensation relais en 2011 s'accompagnant de la création de la dotation de compensation aux collectivités territoriales) ;

- cette amélioration est partiellement compensée par le transfert aux collectivités territoriales des nouvelles recettes fiscales locales perçues exceptionnellement perçues par l'Etat en 2010. Ce transfert minore de 16,5 milliards d'euros l'amélioration résultant de la fin du versement de la compensation relais (l'impact sur les recettes étant ramené à 14,5 milliards d'euros en raison du jeu combiné de moindres remboursements et dégrèvement et, dans l'autre sens, de la perte d'une partie du produit des frais d'assiette et de recouvrement et de la disparition d'impôts antérieurement perçus par l'Etat) ;

- enfin, en 2010, le solde compte d'avance aux collectivités territoriales avait connu une amélioration exceptionnelle - qui reste d'ailleurs largement inexplicite - de 10,25 milliards d'euros. Cette amélioration doit être retranchée des résultats de l'exercice 2010 pour le comparer à celui de 2011. Le solde du compte en 2011 s'est établi à 0,2 milliard d'euros.

B. UN NIVEAU DE DÉFICIT EN LIGNE AVEC LES DIFFÉRENTES PROGRAMMATIONS PLURIANNUELLES

1. Le déficit budgétaire est conforme à la LPFP et au programme de stabilité 2011-2014

La forte réduction du déficit budgétaire en 2011 permet de **respecter les engagements pluriannuels pris par la France**, qu'ils figurent dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ou dans le programme de stabilité 2011-2014 transmis à Bruxelles en avril 2011. Ainsi, malgré un PIB légèrement inférieur aux prévisions, le déficit budgétaire en comptabilité budgétaire s'est établi à 4,55 % du PIB, soit un niveau égal ou

¹ Sur ce point, se reporter au rapport d'information n° 611 (2011-2012) de M. Charles Guené au nom de la mission commune d'information sur la taxe professionnelle.

inférieur à ses engagements pluriannuels, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Le niveau de déficit au regard des engagements pluriannuels

	Prévision de PIB (en milliards d'euros)	Déficit prévu (en milliards d'euros)	Déficit en comptabilité budgétaire
Exécution 2011	1 995	90,72	4,55 %
Loi de programmation des finances publiques 2011-2014	2 015	91,64	4,55 %
Programme de stabilité 2011-2014	2 005	91,64	4,57 %

Source : Cour des comptes

2. La réduction du déficit s'explique pour moitié par une hausse des recettes et pour moitié par une baisse des dépenses

L'amélioration du solde budgétaire entre les exercices 2010 et 2011, à hauteur de 58,1 milliards d'euros, s'explique **pour moitié par une augmentation des recettes nettes (+ 29,2 milliards d'euros)** et **pour moitié par une diminution des dépenses nettes (- 31,5 milliards d'euros)**, comme l'indique le tableau ci-dessous.

L'évolution du déficit budgétaire

(en milliards d'euros)

	Exécution 2010	Exécution 2011	Evolution	
Recettes nettes	172,0	201,2	+ 29,2	+ 17 %
Dépenses nettes	322,8	291,3	- 31,5	- 9,8 %
Solde du budget général	- 150,8	- 90,1	+ 60,7	- 40,3 %
Solde des comptes spéciaux	2,0	- 0,6	- 2,6	- 130,0 %
Solde	- 148,8	- 90,7	+ 58,1	- 39,0 %

Source : commission des finances, à partir de la Cour des comptes

C. L'IMPACT DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE SUR L'ENDETTEMENT

1. Le besoin de financement de l'Etat diminue, en lien avec la sortie du plan de relance

Malgré quatre révisions du tableau de financement de l'Etat au cours de l'exercice 2011, le besoin de financement s'est avéré en ligne avec les prévisions de la loi de finances initiale : **estimé à 189 milliards d'euros, il s'établit à 188,6 milliards d'euros en exécution, soit 48,3 milliards d'euros de moins que l'exécution 2010** (236,9 milliards d'euros).

Evolution du tableau de financement de l'Etat

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2011	2011	2011	2011	2011	Variation	
	Exécuté	LFI	LFR 1	LFR 2	LFR 3	LFR 4	Exécuté	PLR- LFI	2010- 2011
Besoin de financement	236,9	189,0	189,7	190,9	190,9	190,7	188,6	-0,4	-48,3
Amortissement de la dette à long terme (OAT)	29,5	48,8	48,8	48,7	48,7	48,7	48,8	0	19,3
Amortissement de la dette à moyen terme (BTAN)	53,5	48,0	48,0	46,1	46,1	46,1	46,1	-1,9	-7,4
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	4,1	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0	-3,5
Variation des dépôts de garantie	0,2						0,1	0,1	-0,1
Déficit budgétaire (LFI/LFR) / Impact en trésorerie du solde de la gestion (LR/PLR)	149,6	91,6	92,3	95,5	95,5	95,3	93,1	1,5	-56,5
Ressources de financement	236,9	189,0	189,7	190,9	190,9	190,7	188,6	-0,4	-48,3
Emissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	187,6	186,0	186,0	184,0	184,0	184,0	183,4	-2,6	-4,2
Annulation de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique	0,0	2,9	2,9	2,9	0,0	0,0	0,0	-2,9	0
Variation des BTF	- 27,0	- 1,1	- 0,4	- 0,6	- 4,4	- 4,6	- 9,3	-8,2	17,7
Variation des dépôts des correspondants	43,7	- 3,0	- 3,0	- 1,1	4,5	4,5	12,4	15,4	-31,3
Variation du compte du Trésor	22,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	- 3,9	-5,1	-26
Autres ressources de trésorerie	10,6	3,0	3,0	4,5	5,6	5,6	6,1	3,1	-4,5

Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes

Ce besoin de financement résulte de deux facteurs :

- d'une part, le nécessaire **amortissement** de dettes à moyen et long termes, c'est-à-dire le remboursement du capital des bons échus, et les reprises par l'Etat. D'un montant de **95,5 milliards d'euros en 2011**, soit 50,6 % du total, cette part du besoin de financement est en progression de près de 10 % par rapport à l'exercice 2010 ;

- d'autre part, la couverture du **déficit (93,1 milliards d'euros**, soit 49,4 % du total¹). **Cette charge diminue de 38 % par rapport à 2010** sous l'effet de la réduction du déficit de l'Etat analysée ci-avant, qui résulte notamment de la sortie du programme des investissements d'avenir, ceux-ci ayant été financés, en 2010, par un appel au marché de 22 milliards d'euros.

Malgré cette diminution, **le besoin de financement de l'Etat reste très largement supérieur au niveau connu avant la crise** puisqu'il était en moyenne de 112,6 milliards d'euros sur la période 2002-2007.

2. Des ressources de financement marquées une nouvelle fois par l'augmentation des dépôts des correspondants

En 2010, l'obligation de dépôt des fonds de l'emprunt national avait eu des répercussions sur les **ressources de financement de l'Etat**. La variation des **dépôts des correspondants** s'établissait en exécution à + 43,7 milliards d'euros à raison essentiellement du dépôt des fonds de l'emprunt national².

Malgré cette hausse en 2010, **le niveau des dépôts des correspondants a continué à augmenter, certes dans une moindre mesure, en 2011**, puisqu'il s'est accru de 12,4 milliards d'euros. Plusieurs éléments expliquent cette nouvelle augmentation : d'une part, la poursuite de la politique de mutualisation des trésoreries publiques³, d'autre part, des décaissements au titre des investissements d'avenir plus faibles qu'attendu et, enfin, une hausse des dépôts des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Cette augmentation des dépôts des correspondants a permis de **réduire l'encours des BTF de 9,3 milliards d'euros en 2011**, réduisant encore la part de la dette négociable à court terme dans la dette totale. Par ailleurs, l'augmentation du solde du compte du Trésor, à hauteur

¹ L'écart observé en 2011 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 au 31 décembre 2011. Ainsi, la période complémentaire du début de l'année 2011 a un impact sur le solde en gestion, et non sur le solde budgétaire, cet impact n'étant plus compensé par l'effet inverse de la période complémentaire du début de l'année 2012. Cet écart est donc transitoire, il ne se reproduira pas lors de l'exécution 2012.

² Incluant les fonds du Plan Campus, soit 5 milliards d'euros.

³ Elle s'est traduite, en 2011, par le rapatriement de fonds placés sur des SICAV (1,9 milliard d'euros) par les établissements publics nationaux et le transfert de la trésorerie de plusieurs entités publiques dans les livres du Trésor (pour 5,5 milliards d'euros).

de 3,9 milliards d'euros, a minoré d'autant les ressources de financement de l'exercice. Les **autres ressources de trésorerie** ont apporté **6,1 milliards d'euros**, après 10,6 milliards d'euros en 2010.

Enfin, outre les ressources de trésorerie, le besoin de financement de l'Etat a été couvert par **188,6 milliards d'euros d'émissions à moyen et long termes nettes des rachats**. Diminuée des amortissements d'emprunts (94,8 milliards d'euros en 2011), **la variation nette de la dette négociable à plus d'un an a été + 88,6 milliards d'euros en 2011, dans le respect de l'autorisation parlementaire** qui avait fixé le plafond de cette variation à + 89,2 milliards d'euros¹, en application de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

3. Une stabilisation du rythme d'augmentation de la dette négociable

Après la forte progression enregistrée en 2009 (+ 131,3 milliards d'euros), et un ralentissement en 2010 (+ 81,0 milliards d'euros), **l'évolution de l'encours de la dette négociable actualisée de l'Etat est relativement stable en 2011 (+ 84,0 milliards d'euros)**. Le stock de cette dette passe donc de 1 229 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2010 à 1 313 milliards d'euros fin 2011, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Comme en 2010, ce ralentissement s'est accompagné d'une **recomposition de l'encours au profit des titres à moyen et long terme**, l'encours de BTF diminuant de 9,3 milliards d'euros. A fin 2011, les BTF ne représentaient plus que 13,54 % de l'encours total, après avoir culminé à 18,65 % fin 2009.

¹ Par le 4^o de l'article 81 de la loi de finances initiale pour 2011.

Evolution de l'encours de la dette nominale et de sa composition

(en milliards d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dette (nominale)	868 812	909 534	1 000 321	1 133 482	1 212 330	1 293 941
<i>Dont titre indexés</i>	<i>102 681</i>	<i>120 635</i>	<i>136 066</i>	<i>133 310</i>	<i>142 776</i>	<i>146 863</i>
OAT	602 261	629 890	665 032	705 005	799 112	869 036
BTAN	200 304	201 188	197 008	214 357	226 080	247 109
BTF	66 247	78 456	138 281	214 120	187 138	177 796
<i>Dont titre indexés</i>	<i>11,82%</i>	<i>13,26%</i>	<i>13,60%</i>	<i>11,76%</i>	<i>11,78%</i>	<i>11,35%</i>
OAT	69,32%	69,25%	66,48%	62,20%	65,92%	67,16%
BTAN	23,05%	22,12%	19,69%	18,91%	18,65%	19,10%
BTF	7,63%	8,63%	13,82%	18,89%	15,44%	13,74%
Dette (actualisée)	876 591	920 724	1 016 645	1 147 985	1 228 971	1 312 980
<i>Dont titre indexés</i>	<i>110 485</i>	<i>131 848</i>	<i>152 411</i>	<i>147 831</i>	<i>159 433</i>	<i>165 914</i>
OAT	609 915	640 700	680 561	718 847	815 753	887 885
BTAN	200 429	201 568	197 803	215 018	226 080	247 298
BTF	66 247	78 456	138 281	214 120	187 138	177 796
<i>Dont titre indexés</i>	<i>12,60%</i>	<i>14,32%</i>	<i>14,99%</i>	<i>12,88%</i>	<i>12,97%</i>	<i>12,64%</i>
OAT	69,58%	69,59%	66,94%	62,62%	66,38%	67,62%
BTAN	22,86%	21,89%	19,46%	18,73%	18,40%	18,83%
BTF	7,56%	8,52%	13,60%	18,65%	15,23%	13,54%

La dette en valeur actualisée correspond à la dette en valeur nominale pour les titres à taux fixe et à la dette nominale que multiplie le coefficient d'indexation à la date considérée pour les titres indexés.

Source : commission des finances

II. UNE HAUSSE EXCEPTIONNELLE DES RECETTES DE 17 %

Bien que les recettes nettes de l'Etat soient en forte progression par rapport à 2010, elles sont loin de retrouver les niveaux d'avant la crise. **Sur l'ensemble du précédent quinquennat (2007-2011), les recettes nettes de l'Etat ont été réduites de 31,3 milliards d'euros, passant de 232,44 milliards d'euros en 2007 à 201,16 milliards d'euros en 2011.** Les recettes fiscales nettes de l'Etat restent, encore aujourd'hui, d'un niveau largement inférieur à celui de l'année 2004 (269,9 milliards d'euros).

Evolution des recettes de l'Etat entre 2010 et 2011

(en milliards d'euros)

	2010	2011	Evolution
Recettes fiscales brutes	343,48	339,41	- 4,07
Remboursements et dégrèvements	89,89	84,39	- 5,50
Recettes fiscales nettes	253,59	255,02	+ 1,43
Recettes non fiscales	18,16	16,38	- 1,78
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne	102,94	74,07	- 28,87
Recettes nettes pour le budget général hors fonds de concours	168,81	197,33	+ 28,52
Evaluation des fonds de concours et crédits correspondants	3,14	3,83	+ 0,69
Recettes nettes pour le budget général, y compris fonds de concours	171,95	201,16	+ 29,21

Source : Cour des comptes

A. UNE HAUSSE EXCEPTIONNELLE DE 17 % DES RECETTES DE L'ÉTAT, EN RAISON DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

La forte hausse des recettes nettes de l'Etat par rapport à l'exercice 2010 résulte essentiellement, d'une **diminution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (74,07 milliards d'euros au lieu de 102,94 milliards d'euros en 2010), en lien avec la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle.**

**Exécution des prélèvements sur recettes de l'Etat
au profit des collectivités territoriales**

(en millions d'euros)

	Exécuté 2010	LFI 2011	Exécuté 2011	Ecart 2010- 2011
Dotation globale de fonctionnement	41 222	41 380	41 380	+ 158
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	28	26	27	- 1
Dotation élu local	65	65	65	0
Compensations au profit de la collectivité territoriale et des départements de Corse	41	40	37	- 4
Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion	500	500	500	0
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	326	0
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	661	0
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	15	0	0	- 15
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	3	0
Compensation relais	32 431	0	0	- 32 431
Compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	3 253	2 405	2 461	- 792
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	0	2 530	3 368	+ 3 368
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	0	947	950	+ 950
Dotation aux fonds départementaux de taxe professionnelle	0	419	463	+ 463
Produit des amendes de police de la circulation et des radars	628	0	0	- 628
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	6 159	6 040	5 387	- 772
Total	85 332	55 342	55 629	- 29 704

Source : commission des finances

Comme l'indique le tableau ci-dessus, **les prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales connaissent une forte baisse en 2011 (- 29,7 milliards d'euros, soit - 34,8 %)**, qui explique largement l'augmentation des recettes nettes du budget de l'Etat.

1. La disparition de la compensation relais contribue à la réduction des prélèvements sur recettes de 28,9 milliards d'euros

Le principal facteur de diminution de ces prélèvements sur recettes est la **disparition de la compensation relais, d'un montant de 32,4 milliards d'euros**, dotation de l'Etat versée en 2010 aux collectivités territoriales pour compenser la disparition de la taxe professionnelle.

En échange de cette disparition, les collectivités territoriales deviennent, en 2011, bénéficiaires de nouveaux impôts économiques locaux que sont la CET et les IFR, alors que l'Etat les percevait en 2010. Ce transfert de fiscalité s'est traduit, comme nous l'avons vu ci-avant, par une diminution de 14,5 milliards d'euros de recettes fiscales nettes pour l'Etat.

Enfin, afin de combler le manque à gagner des collectivités territoriales à l'issue de la réforme, l'Etat versera, à compter de 2011, un nouveau prélèvement sur recettes aux collectivités territoriales, appelé la **dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)**. Cette DCRTP, composée en réalité de trois parts, affectées chacune à une catégorie de collectivités territoriales, s'est élevée en 2011 à 3,37 milliards d'euros. S'y ajoute un second nouveau prélèvement sur recettes, au profit cette fois des **Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)**, qui ne sont plus alimentés par la taxe professionnelle, puisqu'elle a disparu. Ce second prélèvement s'est élevé en exécution 2011 à 463 millions d'euros. Le total de ces deux dotations est donc de **3,83 milliards d'euros**.

Ces deux dotations avaient été sous-estimées de près d'un milliard d'euros en loi de finances initiale, leur montant cumulé étant alors évalué à 2,95 milliards d'euros. La réévaluation à laquelle il a été procédé par abondements en lois de finances rectificatives pour 2011 répondait aux difficultés rencontrées pour estimer *a priori* les pertes de recettes subies par les collectivités territoriales du fait de la réforme.

2. L'évolution des autres prélèvements sur recettes

a) Un réaménagement des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale

Par ailleurs, le tableau ci-dessus fait apparaître un **réaménagement des dotations de compensation des exonérations de fiscalité directe locale**, qui prennent la forme de prélèvements sur recettes. Ce réaménagement résulte de la nécessité de transférer les compensations d'exonérations concomitamment au transfert des impôts sur lesquels ils portent, tout en évitant de faire subir des pertes de recettes à certaines collectivités.

b) La disparition du prélèvement lié aux amendes de police

Le prélèvement sur recettes représentatif du produit des amendes de police de la circulation et des radars transféré aux collectivités territoriales, d'un montant de 628 millions d'euros en 2010, disparaît en 2011.

Cette disparition résulte de la création du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » par l'article 62 de la loi de finances pour 2011. L'ensemble des sommes perçues au titre des amendes de police de la circulation et des radars sont désormais versées au profit de ce compte, qui les répartit entre leurs différents bénéficiaires.

Le montant revenant aux collectivités territoriales n'est pas modifié, mais son versement ne prend plus la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat mais d'une dotation budgétaire, en provenance du compte d'affectation spéciale ainsi créé.

c) La forte diminution du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

Enfin, le tableau des prélèvements sur les recettes de l'Etat aux collectivités territoriales fait apparaître une **forte diminution du montant du FCTVA entre les exercices 2010 et 2011**. Il s'est élevé en 2011 à 5,39 milliards d'euros, soit 772 millions d'euros de moins que son montant en 2010, en **baisse de 12,5 %**.

Cette diminution avait, en outre, été sous-estimée en loi de finances initiale puisque le montant alors prévu était de 6,04 milliards d'euros, contre 6,16 milliards d'euros en 2010.

L'origine de cette diminution est à rechercher dans la baisse des dépenses d'investissement des collectivités territoriales. **Le FCTVA**, versé majoritairement l'année suivant les investissements réalisés par les collectivités territoriales et au titre de ces mêmes investissements, **subit l'effet de la réduction de 6,9 % de la formation brute de capital fixe des administrations publiques locales entre les années 2009 et 2010**.

B. LES RECETTES NON FISCALES DIMINUENT DE 1,78 MILLIARD D'EUROS...

Les **recettes non fiscales** se sont élevées, en 2011, à **16,38 milliards d'euros** contre 18,16 milliards d'euros, soit une **diminution de 1,78 milliard d'euros (- 9,8 %) par rapport à l'exercice 2010**.

Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2011, le recul du produit des recettes non fiscales est réduit à 495 millions d'euros, comme l'indique le tableau ci-après.

Deux éléments expliquent principalement la diminution des recettes non fiscales entre les exercices 2010 et 2011 :

- d'une part, la **baisse à hauteur de 979 millions d'euros du produit des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites** ;

- d'autre part, la **diminution d'un montant équivalent (- 957 millions d'euros), des produits classés dans la catégorie « Divers »**.

Evolution des recettes non fiscales

(en millions d'euros)

	Exécution 2010	LFI 2011	Exécution 2011	Variation 2010- 2011	Variation LFI- Exécution
Dividendes et recettes assimilées	7 881	7 901	7 769	- 112	- 132
Produits du domaine de l'Etat	1 769	1 845	1 722	- 47	- 123
Produit de la vente des biens et services	1 141	1 289	1 191	+ 50	- 98
Remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	957	1 114	1 223	+ 267	+ 109
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	2 031	1 246	1 048	- 982	- 198
Divers	4 378	3 478	3 426	- 952	- 52
Total	18 156	16 873	16 379	- 1 777	- 494

Source : direction du budget

1. Une réduction des recettes diverses essentiellement liée à des produits exceptionnels en 2010

En 2010, la ligne des produits divers avait enregistré une **recette exceptionnelle de 1 017 millions d'euros correspondant à la récupération d'une aide indûment versée à France Télécom**, le Tribunal de première instance de l'Union européenne ayant jugé contraire à la législation communautaire l'exonération de taxe professionnelle dont cette entité a bénéficié dans les années 1990. Cette recette exceptionnelle n'étant pas reconduite en 2011, elle explique une grande partie de la diminution des produits divers entre les deux exercices.

En outre, les **recettes diverses** comprennent les **versements de la Coface**, dont le montant en 2011 s'est élevé à 450 millions d'euros, en **diminution de 400 millions d'euros par rapport à 2010**.

2. La réduction du produit des amendes est également la conséquence de produits exceptionnels en 2010

Le produit des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite est par nature difficilement prévisible d'un exercice à l'autre. L'exécution 2011 (1 048 millions d'euros), est toutefois relativement proche des prévisions de la loi de finances initiale (1 246 millions d'euros).

La **forte diminution de ce produit par rapport à l'exercice 2010 s'explique principalement par le prononcé, en 2010, de deux sanctions par l'Autorité de la concurrence** (pour un montant total de 384,9 millions d'euros) à l'encontre de neuf établissements bancaires ayant mis en place, de manière concertée entre 2002 et 2007, une commission interbancaire sur des chèques échangés en France, à l'occasion de la dématérialisation du système de compensation des chèques.

3. Le produit des participations de l'Etat résulte de mouvements en sens opposés

Le **produit des dividendes et recettes assimilées** s'élève à 7 769 millions d'euros contre 7 881 millions d'euros en 2010. Cette **stabilité masque des évolutions contrastées** au sein de cette catégorie de produits non fiscaux :

- le **dividende de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)** s'est élevé à 1,17 milliard d'euros contre 660 millions d'euros en 2010. Ce **quasi doublement** résulte notamment de la modification des règles de répartition du dividende. Jusqu'en 2010, il répondait à la règle des « trois tiers », bénéficiant aux fonds propres, à l'Etat et au financement des missions d'intérêt général. A compter de l'exercice 2011, le dividende de l'Etat s'élève à 50 % du

bénéfice net de la CDC et cette règle s'est appliquée rétroactivement aux résultats de l'année 2010 ;

- en revanche, contrairement à l'année 2010, où **la société de prise de participation de l'Etat (SPPE)** avait versé un dividende de 637 millions d'euros à l'Etat, **aucun dividende n'a été versé en 2011**, ce qui résulte notamment de la dépréciation des titres de Dexia achetés en 2008 pour 1 milliard d'euros et qui ont fait l'objet de plusieurs provisions ;

- **le dividende de l'Agence française de développement (AFD) a été réduit de 149 millions d'euros** par rapport à 2010, en lien avec la baisse de son résultat net comptable ;

- enfin, les **recettes issues des entreprises non financières** se sont accrues de 330 millions d'euros, soit **une hausse de 8,1 %** entre 2010 et 2011, et atteignent, en 2011, 4,4 milliards d'euros. Cette progression, qui fait suite à une première amélioration de 24,6 % entre les exercices 2009 et 2010, ne permet toutefois pas aux produits des participations dans les entreprises non financières de retrouver leur niveau d'avant la crise (5,8 milliards d'euros en 2007 et 5,6 milliards d'euros en 2008).

C. ... COMPENSÉS PAR UNE HAUSSE DE 1,43 MILLIARD D'EUROS DES RECETTES FISCALES NETTES

Les **recettes fiscales nettes** connaissent, pour leur part, une **légère augmentation** puisqu'elles progressent de 0,6 %, passant de 253,59 milliards d'euros en 2010 à 255,02 milliards d'euros en 2011.

Comme en 2010, et malgré cette augmentation, **l'article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, qui prévoyait un plancher à atteindre pour le niveau des recettes fiscales nettes de l'Etat, n'a pas été respecté**. En effet, le plancher avait été fixé à 280,9 milliards d'euros pour l'année 2011 ; il excède donc de 25,9 milliards d'euros le montant effectivement constaté.

La **loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014** a abrogé la précédente et n'a pas reconduit de dispositif semblable à celui de l'article 10 précité.

L'apparente stabilité du niveau des recettes fiscales nettes masque deux mouvements contraires importants :

- d'une part, une **diminution à hauteur de 4,1 milliards d'euros des recettes fiscales brutes** ;

- d'autre part, une **diminution des remboursements et dégrèvements**, à hauteur de 5,5 milliards d'euros, qui fait plus que compenser la baisse des recettes fiscales brutes et aboutit à une légère hausse des recettes fiscales nettes (*cf.* graphique ci-dessous).

1. La réforme de la taxe professionnelle produit un double effet sur les recettes fiscales nettes

a) Une réduction des remboursements et dégrèvements acquittés par l'Etat

La diminution des crédits inscrits à la mission « Remboursements et dégrèvements » entre les exercices 2010 et 2011 s'explique essentiellement par la diminution de ceux afférents à la taxe professionnelle et à la contribution économique territoriale (CET), en lien avec la réforme de la taxe professionnelle.

En effet, **le passage de la taxe professionnelle à la CET s'est accompagné d'une moindre prise en charge par l'Etat des impositions économiques locales, le total des dégrèvements et remboursements afférents à ces impositions passant de 11,65 milliards d'euros à 6,47 milliards d'euros.**

En revanche, **l'exécution 2011 du programme consacré à ces crédits excède de 300 millions d'euros les crédits prévus en loi de finances initiale.** Ce dépassement s'explique par les **difficultés rencontrées par l'administration pour prévoir de manière fine les conséquences budgétaires du remplacement de la taxe professionnelle par la CET.** Ainsi, plusieurs erreurs de prévision ont joué dans des sens opposés : l'impact sur l'année 2011 des anciens dégrèvements de taxe professionnelle aurait été sous-estimé alors que celui des nouveaux dégrèvements de CVAE auraient été moins coûteux que prévu initialement. En particulier, votre rapporteur général relève que **le coût du dégrèvement barémique¹ de CVAE s'établit pour l'année 2011 à 3,38 milliards d'euros.** En loi de finances initiale, le coût de ce dégrèvement avait été évalué à 4,25 milliards d'euros.

De manière générale, **les informations transmises par le Gouvernement s'agissant du montant des remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle et de CET sont insuffisantes** et ne permettent pas de rendre compte de manière détaillée des conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur ce poste budgétaire².

b) Une réduction exceptionnelle des recettes fiscales de 14,5 milliards d'euros

Votre commission des finances avait relevé, en 2010, que **la réforme de la taxe professionnelle se traduisait par une augmentation transitoire des recettes fiscales de l'Etat, à hauteur de 14,5 milliards d'euros.** En effet, en 2010, les nouveaux impôts créés pour se substituer à la taxe professionnelle (CVAE, CFE et IFER) ont été perçus par l'Etat, tandis que celui-ci reversait

¹ *Prise en charge, par l'Etat, de l'écart entre l'imposition effective des entreprises à la CVAE et ce qu'aurait produit une imposition de l'ensemble des entreprises à la CVAE au taux de 1,5 %.*

² *Voir sur ce point la note d'exécution de la mission « Remboursements et dégrèvements », au tome II du présent rapport.*

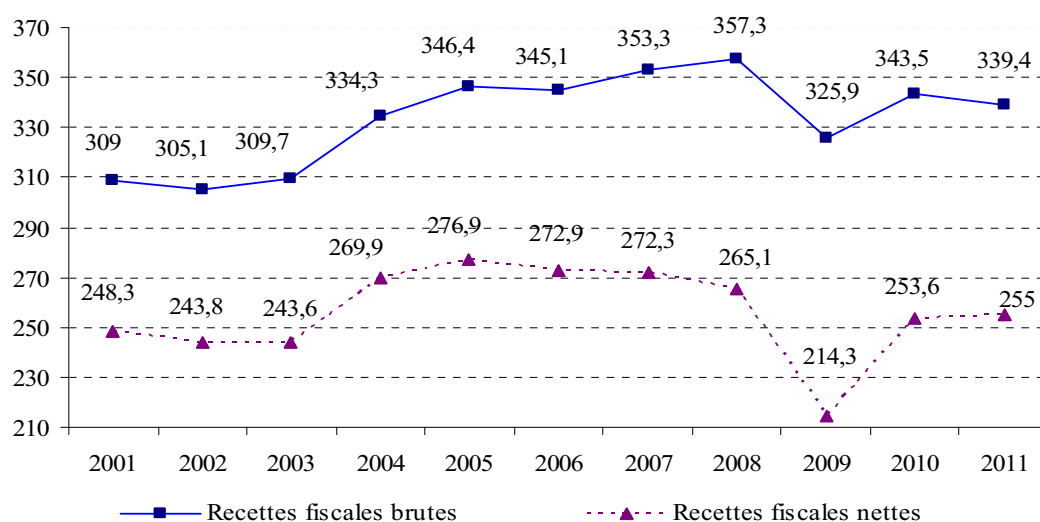
aux collectivités territoriales une compensation relais représentative de la taxe professionnelle disparue.

Cet effet exceptionnel, non reconduit en 2011, se traduit par une diminution d'égal montant des recettes fiscales nettes de l'Etat entre les exercices 2010 et 2011.

2. Hors réforme de la taxe professionnelle, la hausse spontanée des ressources fiscales s'élève à 11 milliards d'euros

Evolution des recettes fiscales brutes et nettes depuis 2001

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

En excluant du périmètre des recettes fiscales brutes cet effet transitoire lié à la réforme de la taxe professionnelle, on constate qu'elles ont progressé entre les exercices 2010 et 2011 : + 10,4 milliards d'euros, soit + 3,2 %. Cette hausse s'explique principalement par l'évolution spontanée des recettes fiscales

a) L'évolution spontanée des recettes explique majoritairement leur hausse, hors réforme de la taxe professionnelle

L'évolution spontanée des recettes fiscales de l'Etat correspond à la progression du produit des impôts à législation constante.

En 2011, cette progression spontanée se serait élevée à **+ 11,0 milliards d'euros**, les hausses étant de + 5,6 % pour l'impôt sur le revenu (+ 2,7 milliards d'euros), + 3,5 % pour la TVA (+ 4,5 milliards d'euros), + 2,4 % sur la taxe intérieure de consommation sur les produits

énergétiques (TICPE, + 0,3 milliard d'euros) et de + 1,4 % pour l'impôt sur les sociétés (+ 0,5 milliard d'euros).

Hors effets de la réforme de la taxe professionnelle, l'évolution spontanée des recettes fiscales de l'Etat **explique donc près de 70 % de l'augmentation des recettes fiscales nettes de l'Etat.**

b) Les mesures de transfert et de périmètre réduisent les recettes de 1,7 milliard d'euros

Plusieurs mesures de périmètre et de transfert ont réduit de 1,7 milliard d'euros les recettes fiscales en 2011.

La principale mesure prise en compte est le transfert au régime général de sécurité sociale d'une fraction de la TVA collectée sur divers biens et services médicaux à hauteur de 1,1 milliard d'euros, pour contribuer au financement de l'assurance vieillesse.

c) Une exécution en ligne avec la prévision initiale, grâce notamment aux mesures fiscales prises en cours d'exercice

Cette **progression spontanée des ressources fiscales nettes** a toutefois été **moindre que celle prévue par la loi de finances initiale**. En effet, celle-ci prévoyait une croissance spontanée de 14,4 milliards d'euros, soit 3,4 milliards de plus qu'en exécution. En outre, la base des recettes fiscales de l'année 2010 à laquelle s'appliquaient ces hausses avait été surévaluée à hauteur d'un milliard d'euros.

Ces différences résultent essentiellement d'un taux de croissance du PIB moins élevé que prévu (+ 1,7 % au lieu de + 2 %) ainsi que d'un **taux d'élasticité des recettes fiscales nettes par rapport au PIB légèrement moins élevé que ce qui était anticipé**, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Elasticité des recettes par rapport au PIB (chiffres provisoires)

	Elasticité prévue par la LFI	Elasticité constatée
2006	1,2	2,0
2007	1,3	1,8
2008	1,3	0,8
2009	Pas calculée car négative	
2010	2,4	2
2011	1,5	1,4

Source : Direction du budget

Ce manque à gagner de 4,4 milliards d'euros a été comblé, à hauteur de 1,5 milliard d'euros, par une sous-estimation des gains résultant de l'extinction des dispositifs liés au plan de relance.

Il a également été contenu grâce à **l'adoption, en cours d'année, de mesures impactant l'exercice 2011 qui ont permis de majorer les ressources fiscales de l'Etat à hauteur de 1,3 milliard d'euros supplémentaires**. La limitation des mécanismes de report des déficits à l'impôt sur les sociétés et l'abrogation du régime du bénéfice mondial consolidé sont les deux dispositifs ayant permis cet accroissement de ressources en cours d'exercice.

Du scénario de la LFI à l'exécution

(en milliards d'euros)

		Scénario de la LFI 2011	Exécution	Solde Exécution - LFI
Taux de croissance du PIB en volume	A	2,00 %	1,70 %	- 0,30 %
Base Recettes fiscales 2010 brutes	B	345,2	343,5	- 1,8
Base Recettes fiscales 2010 nettes	C	254,7	253,6	- 1,1
Croissance spontanée des recettes fiscales nettes	D	14,4	11,0	- 3,3
Recettes fiscales après intégration de la croissance spontanée	E = C + D	269,0	264,6	- 4,4
Mesures antérieures à 2011	F	0,5	2,0	1,4
Mesures nouvelles LFI 2011 (hors réforme de la taxe professionnelle)	G	2,3	2,2	- 0,1
Mesures postérieures à la LFI 2011	H	0,0	1,3	1,3
Impact de la réforme de la taxe professionnelle	H bis	- 16,8	- 14,6	+ 2,2
Mesures de périmètre	I	- 0,2	- 0,5	- 0,3
Total mesures nouvelles et mesures de périmètre	J = E + F + G + H + H bis + I	- 14,2	- 9,6	4,5
Total recettes fiscales nettes 2011	K = E + J	254,9	255,0	0,1

Source : direction du budget

Les principales mesures fiscales ayant eu un impact en 2011 sont :

- la prorogation, en 2010, du dispositif exceptionnel de restitution anticipée du crédit impôt recherche, décidé dans le cadre du plan de relance, couplée à la fin de ce dispositif pour l'année 2011, qui ont produit une recette d'impôt sur les sociétés supplémentaire de 2,4 milliards d'euros ;

- le surplus de recettes d'impôt sur les sociétés, du fait de la réforme de la taxe professionnelle (+ 1,6 milliard d'euros) ;

- la limitation des mécanismes de report des déficits à l'impôt sur les sociétés et l'abrogation du régime du bénéfice mondial consolidé : + 1,5 milliard d'euros ;

- la modification du taux réduit de TVA applicable sur les abonnements aux services de télévision : + 1,1 milliard d'euros ;

- la suppression du crédit d'impôt sur les dividendes (+ 0,6 milliard d'euros) ;

- la réforme du crédit d'impôt développement durable (CIDD) sur l'impôt sur le revenu, pour 0,5 milliard d'euros ;

- et la taxe sur les banques destinée à améliorer le cadre prudentiel de l'activité bancaire (+ 0,5 milliard d'euros).

d) Le rendement des grands impôts d'Etat augmente encore

La plupart des « grands » impôts d'Etat avaient déjà vu leur rendement augmenter entre 2009 et 2010, à l'exception notable de la taxe intérieure de consommations sur les produits pétroliers. Le même phénomène de **hausse généralisée se reproduit en 2011** (cf. tableau ci-dessous).

Evolution du produit par impôt et catégorie d'impôts

(en milliard d'euros)

	Exécution 2010	Évolution spontanée		Mesures nouvelles et changements de périmètre	Exécution 2011	Evolution 2010 - 2011
		En valeur	En pourcentage			
Impôt sur le revenu net (y.c. CRL)	47,4	+ 2,7	+ 5,6 %	+ 1,4	51,5	+ 4,1
Autres impôts d'Etat sur rôle	7,8	- 0,3	- 3,3 %	- 1,9	5,7	- 2,1
Impôt brut sur les sociétés (y.c. CSB et CRL)	49,8	+ 0,4	+ 0,8 %	+ 2,8	53,0	+ 3,2
Impôt net sur les sociétés (y.c. CSB et CRL)	32,9	+ 0,5	+ 1,4 %	+ 5,7	39,1	+ 6,2
Autres impôts directs et taxes assimilées	27,1	+ 1,2	+ 4,4 %	- 15,4	12,9	- 14,2
dont ISF	4,5	+ 0,3	+ 6,7 %	- 0,4	4,3	- 0,2
TIPP part Etat	14,2	+ 0,3	+ 2,4 %	- 0,3	14,3	+ 0,1
TVA brute	170,7	+ 7,9	+ 4,9 %	+ 0,1	178,8	+ 8,1
TVA nette	127,3	+ 4,5	+ 3,5 %	+ 0,1	131,9	+ 4,6
Enreg, timbre, autres contributions et taxes indirectes	18,8	2,0	10,4 %	- 4,4	16,3	- 2,5
Remboursements et dégrèvements (hors IR, IS et TVA)	21,9	- 0,2	- 0,9 %	- 5,1	16,6	- 5,3
Total des recettes fiscales nettes	253,6	11,0	+ 4,4 %	- 9,6	255,0	+ 1,4

Source : ministère du budget

(1) La croissance de l'impôt sur le revenu s'accélère

Le produit net de **l'impôt sur le revenu** avait crû de 2 % entre les exercices 2009 et 2010. La **hausse constatée entre les exercices 2010 et 2011 est plus de quatre fois supérieure (+ 8,6 %), ce produit passant de 47,7 milliards d'euros à 51,5 milliards d'euros.**

Cette hausse de 4,1 milliards d'euros se décompose comme suit :

- tout d'abord, une « **mesure de périmètre** », qui a consisté, lors de la loi de finances pour 2011, à majorer plusieurs impôts d'Etat afin d'assurer la pérennité du système de retraites. Le produit de ces mesures est toutefois reversé aux organismes de sécurité sociale par l'affectation d'une part de TVA. Cet effet explique la hausse de l'impôt sur le revenu à hauteur **d'un milliard d'euros** ;

- par ailleurs, une **évolution spontanée positive**, alors que celle rencontrée en 2010 avait été négative. Elle est à l'origine d'une augmentation du produit de l'impôt sur le revenu de **2,7 milliards d'euros** ;

- enfin, des **mesures nouvelles qui expliquent 0,4 milliard d'euros** de hausse. Elles sont retracées dans le tableau ci-dessous. Comme cela a déjà été indiqué, le principal facteur nouveau expliquant la hausse du produit de l'impôt sur le revenu est la réforme du crédit d'impôt développement durable, à hauteur de 0,5 milliard d'euros.

L'écart entre la prévision de la loi de finances initiale et l'exécution 2011 est négatif à hauteur de 0,7 milliard d'euros. Sur ce point, la direction du budget indique que l'impact des mesures nouvelles prises en loi de finances initiale avait été légèrement surestimé et que le coût de certaines réductions d'impôts a augmenté de manière imprévue.

L'impact des mesures nouvelles afférentes à l'IR en 2011

(en milliards d'euros)

Mesures nouvelles	Total 2011	Dont mesures antérieures à 2011	Dont mesures PLF 2011	Mesures LFR / LFSSR
Aménagement crédit d'impôt en faveur du développement durable	0,1		0,1	
Crédit d'impôt sur le revenu en faveur des intérêts d'emprunts	- 0,4	- 0,4		
Limitation du bénéfice de la demi-part supplémentaire aux seuls contribuables vivant seuls ayant eu à charge un enfant pendant au moins 5 ans	0,2	0,2		
LODEOM	- 0,1	- 0,1		
Prorogation d'un an du régime de la demi-part	- 0,1		- 0,1	
Réforme CIDD (LFR 2009)	0,5	0,5		
Réforme des réductions d'impôt sur le revenu (IR) en faveur de l'investissement dans les PME et dans les entreprises innovantes	0,0			
Taxation à l'impôt sur le revenu de 50% des indemnités journalières	0,1	0,1		
RI dispositif "Scellier"	- 0,2	- 0,2		
Recettes exceptionnelles "cellule de régularisation"- Impact IR- contrecoup	- 0,2	- 0,2		
Prime "partage des profits" - impact IR	0,0			0,0
Recettes exceptionnelles liées à l'offre de régularisation fiscale-impact IR	0,1			0,1
Réforme TP - impact IR	0,3	0,3		
Autres (dont contrecoup des mesures de transfert et de périmètre des années passées).	0,0	0,1	0,0	- 0,1
Total impôt sur le revenu	0,4	0,4	0,1	- 0,1

Source : direction du budget

(2) La hausse du produit de l'impôt sur les sociétés résulte essentiellement de mesures prises antérieurement à la LFI 2011

Entre 2009 et 2010, les recettes nettes d'IS avaient progressé de 57 %, principalement en raison du contrecoup positif des mesures du plan de relance (+ 9,9 milliards d'euros) et d'une évolution spontanée positive (+ 6,7 milliards d'euros).

En 2011, malgré une croissance spontanée faible (+ 0,5 milliard d'euros), le produit net de l'impôt sur les sociétés augmente de 6,2 milliards d'euros, soit + 18,8 %, passant de 32,9 milliards d'euros à 39,1 milliards d'euros.

Cette augmentation résulte presque exclusivement des mesures nouvelles ayant impacté l'exercice 2011 et détaillées dans le tableau ci-après. Deux principaux effets jouent en 2011 : la prorogation, en 2010, du remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche et l'effet de la diminution

de l'imposition économique locale, du fait de la réforme de la taxe professionnelle, sur la majoration des recettes d'impôt sur les sociétés.

L'impact des mesures nouvelles afférentes à l'IS en 2011

(en milliards d'euros)

Mesures nouvelles	Total 2011	Dont mesures antérieures à 2011	Dont mesures PLF 2011	Mesures LFR / LFSSR
Crédit d'impôt prêt à taux zéro	- 0,2	- 0,2		
Renforcement du crédit impôt recherche - mesure de la loi de finances pour 2008	- 0,2	- 0,2		
Étalement de la déduction des frais d'acquisition des titres de participation	- 0,1	- 0,1		
Plan de relance - Augmentation du taux d'amortissement dégressif	0,0	0,0		
Plan de relance : restitution anticipée des créances de carry back	0,3	0,3		
Plan de relance : restitution anticipée du crédit d'impôt recherche	0,3	0,3		
Prorogation de la restitution anticipée du crédit d'impôt recherche	2,4	2,4		
Suppression progressive sur trois ans de l'Imposition Forfaitaire Annuelle (IFA)	- 0,4	- 0,4		
Reconduction du remboursement immédiat des créances de CIR pour les PME	- 0,6		- 0,6	
Recentrage du crédit d'impôt au titre des primes d'intéressement sur les entreprises de moins de 50 salariés	0,1		0,1	
Report de la suppression totale de l'IFA à 2014, au lieu de 2011.	0,6		0,6	
Retour aux règles de droit commun de l'impôt sur les sociétés pour les sommes désormais dotées ou reprises sur les réserves de capitalisation	0,2		0,2	
Incidence IS de la taxe de risque systémique sur les banques	0,0			
Prime "partage des profits" - impact IS	- 0,1			- 0,1
Limitation des mécanismes de report de déficit	0,9			0,9
Abrogation du régime du bénéfice mondial consolidé	0,6			0,6
Augmentation de la quote-part de frais et charges relative aux plus-values de cession de titres de participation	0,2			0,2
Réforme TP - impact IS	1,6	1,6		
Autres (dont contrecoup des mesures de transfert et de périmètre des années passées).	0,1	0,0	0,0	0,0
Total impôt sur les sociétés	5,5	3,7	0,4	1,4

Source : direction du budget

L'écart de 5,8 milliards d'euros entre la prévision de LFI 2011 (44,8 milliards d'euros) et l'exécution 2011 (39,1 milliards d'euros) résulte de trois facteurs :

- **la croissance spontanée avait été surestimée à hauteur de 4,8 milliards d'euros.** La direction du budget indique que cette surestimation trouve sa cause dans une hausse du bénéfice fiscal des entreprises entre 2009 et 2010 moins élevée qu'attendu (+ 5,1 % contre + 16 %), du fait notamment de la décrue du bénéfice des sociétés financières ;

- **la surévaluation du produit 2010 d'impôt sur les sociétés en loi de finances initiale 2011** explique pour **2,1 milliards d'euros** l'erreur de prévision sur le produit de 2011. La première loi de finances rectificative pour 2011 a remédié pour l'essentiel à cette erreur ;

- enfin, les **mesures nouvelles prises en cours d'exercice**, notamment la limitation des dispositifs de reports des déficits (+ 0,9 milliard d'euros) et l'abrogation du régime du bénéfice mondial consolidé (+ 0,6 milliard d'euros) expliquent un **surplus de recettes de 1,4 milliard d'euros.**

(3) Le rendement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) augmente de 3,6 %

La **taxe sur la valeur ajoutée** nette s'établit à 131,9 milliards d'euros contre 127,3 milliards d'euros en 2010 (+ **3,6 %**), soit une progression de 4,6 milliards d'euros. Cette hausse significative **résulte presque exclusivement de l'évolution spontanée de l'impôt** puisqu'elle explique 4,5 milliards d'euros de produit supplémentaire.

Par ailleurs, les effets de l'augmentation du taux de TVA sur les abonnements aux services de télévision (+ 1,1 milliard d'euros) sont masqués par une mesure de périmètre déjà évoquée, qui a consisté à affecter une part de TVA aux organismes de sécurité sociale pour le financement du régime de retraites (- 1,1 milliard d'euros).

L'écart positif d'un milliard d'euros entre la LFI 2011 et l'exécution 2010 s'explique par une sous-estimation tant de l'exécution de l'année 2010 que de la croissance spontanée de TVA en 2011.

(4) Un produit de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers toujours stable

La taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers s'élève à 14,3 milliards d'euros contre 14,2 milliards d'euros en 2010 (+ 0,7 %).

L'évolution spontanée de ce prélèvement, de + 0,3 milliard d'euros, est annulée par les mesures de transferts de son produit aux collectivités territoriales (- 0,2 milliard d'euros).

L'écart entre la **LFI 2011** (14,1 milliards d'euros) et l'exécution 2011 provient principalement d'un décalage calendaire, une partie des recettes de l'année 2010 ayant été rattachée à l'exercice suivant.

D. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES EST DIFFICILE À ANALYSER

1. Des données non disponibles

Sollicitée par votre commission des finances sur l'impact, en 2011, des mesures nouvelles relatives aux dépenses fiscales ainsi que l'évolution, depuis 2007, du montant total des dépenses fiscales, **le ministère du budget n'a pas été en mesure de fournir une réponse satisfaisante.**

Il indique, en particulier, que *« les données exécutées en 2011 sont en cours de finalisation et seront disponibles dans l'évaluation des voies et moyens du PLF 2013 »*.

Cette réponse ne fait que corroborer le constat dressé depuis plusieurs années par la commission des finances d'une grande difficulté à mesurer autant le coût que l'efficacité des dépenses fiscales au regard de leur objectif. Ainsi, par exemple, les rapporteurs spéciaux de la mission « Outre-mer » exprimaient la **crainte**, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, **que « l'administration soit en réalité dans l'incapacité d'évaluer précisément le coût des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer ». Ils estiment que les chiffres avancés doivent être considérés avec une marge d'erreur de plus ou moins 15 %. Cette difficulté d'évaluation du coût des dépenses fiscales rend extrêmement complexe toute tentative d'établir un bilan de leur performance. En effet, comment juger l'efficacité de mesures dont le coût n'est connu qu'avec une marge d'erreur aussi importante lorsque, par ailleurs, l'évaluation des conséquences économiques et sociales de ces dispositifs est également lacunaire ? »¹.**

2. Les dix dépenses fiscales les plus coûteuses grèvent les recettes à hauteur de 24,6 milliards d'euros

Les seuls éléments fournis par la direction du budget sont relatifs aux évaluations du coût des dépenses fiscales par la loi de finances initiale pour 2011. **Le montant total des dépenses fiscales était alors évalué par le Gouvernement à 65,3 milliards d'euros pour l'année 2011.**

Les dix dépenses fiscales les plus coûteuses devraient représenter plus du tiers de ce montant, soit 24,6 milliards d'euros. Elles sont retracées dans le tableau ci-après.

¹ Rapport n° 111 - Tome III - Annexe 18 (2010-2011), loi de finances pour 2011, mission « Outre-mer », fait par MM. Marc Massion et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux, au nom de la commission des finances.

Les dix dépenses fiscales les plus coûteuses en 2011

(évaluations de la loi de finances initiale pour 2011, en millions d'euros)

Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5 050
Taux de 5,5 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques	3 130
Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2 980
Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	2 700
Crédit d'impôt en faveur de la recherche	2 100
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	1 950
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	1 900
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 750
Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1 ^{er} janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	1 600
Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans	1 440
Total	24 600

Source : ministère du budget

III. DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL EN HAUSSE, HORS IMPACT DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Les **dépenses nettes** du budget général se seront élevées à **291,25 milliards d'euros en 2011**, contre **322,75 milliards d'euros en 2010** à périmètre courant, soit une diminution de **9,8 %**. Elles sont toutefois supérieures de 1,64 milliard d'euros (0,6 %) à l'enveloppe prévue en loi de finances initiale pour 2011.

A. L'IMPACT DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR EXPLIQUE LA DIMINUTION DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT DE 9,8 %

1. Une augmentation des dépenses de 0,3 % hors investissements d'avenir

Le programme des investissements d'avenir (cf. ci-après) s'est traduit en 2010 par des ouvertures de crédits à hauteur de 32,44 milliards d'euros.

Ainsi, **hors investissements d'avenir, les dépenses nettes du budget général progressent de 0,3 % entre les exercices 2010 et 2011**, passant de 290,32 milliards d'euros à 291,25 milliards d'euros.

Dépenses nettes du budget général (y.c. fonds de concours)

(en milliard d'euros)

Exécution 2010	Exécution 2010 (hors investissements d'avenir)	LFI 2011	Exécution 2011	Ecart 2010-2011	Ecart (hors investissements d'avenir)	Ecart à la prévision
322,75	290,32	286,39	291,25	- 31,50	+ 0,93	+ 4,86

Source : commission des finances, à partir de la Cour des comptes

2. Bilan du programme des investissements d'avenir

La loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 a ouvert, au titre du Programme des investissements d'avenir (PIA), **35 milliards d'euros en AE et CP**, ventilés autour de cinq priorités :

- l'enseignement supérieur et la formation (11 milliards d'euros) ;
- la recherche (7,9 milliards d'euros) ;
- les filières industrielles et les PME (6,5 milliards d'euros) ;
- le développement durable (5,1 milliards d'euros) ;
- le numérique (4,5 milliards d'euros).

Sur les 35 milliards d'euros, **15 milliards d'euros constituent des dotations non consommables** et ne sont pas directement utilisés par les différents bénéficiaires : seuls les revenus représentatifs de la rémunération du dépôt de ces fonds au Trésor pourront être utilisés en vue de financer des projets.

La gestion de ces fonds a, par ailleurs, été confiée à **dix opérateurs**¹, dont 17,6 milliards d'euros à la seule Agence nationale de la recherche (ANR).

a) Des engagements à hauteur de 67 % des enveloppes votées, des décaissements plus lents

Selon les données transmises à votre commission des finances, au premier trimestre 2012, le bilan des engagements et décaissements du PIA depuis le lancement du programme se décompose comme suit :

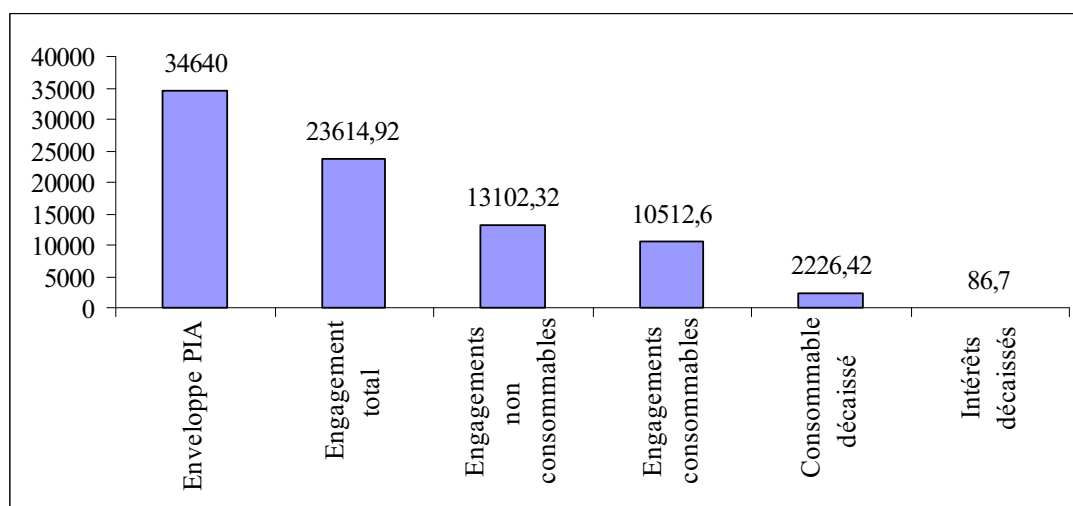
- **23,6 milliards d'euros d'engagements** dont 10,5 milliards d'euros relatifs aux dotations consommables et 13,1 milliards d'euros relatifs aux dotations non consommables ;

- **2,2 milliards d'euros de dotations consommables décaissés ;**

- **86,7 millions d'euros d'intérêts décaissés.**

Bilan des engagements et des décaissements du PIA au premier trimestre 2012

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données du commissariat général à l'investissement

¹ Agence nationale de l'habitat (ANAH), Agence nationale de la recherche (ANR), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Caisse des dépôts et consignations (CDC), OSEO, Commissariat à l'énergie atomique (CEA), Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), Agence nationale pour les déchets radioactifs (ANDRA), Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), Centre national d'études spatiales (CNES).

Le rythme des engagements s'est donc accéléré par rapport à 2010 puisqu'à l'occasion de l'examen de la dernière loi de règlement, seuls 2,4 milliards d'euros de dotations étaient engagés, dont 1,9 milliard d'euros au titre de dotations consommables et 500 millions d'euros au titre des dotations non consommables. Cela s'explique notamment par l'achèvement en 2011 et au début de 2012 des procédures d'appels à projets, alors que l'année 2010 avait été principalement consacrée au conventionnement entre l'Etat et les opérateurs du PIA ainsi qu'au lancement des appels à projets.

Tableau comparatif des engagements-décaissements en 2010 et 2011

(en millions d'euros)

	Fin 2010	Début 2012
Engagements		
Dont engagements de dotations consommables	1 900,00	10 512,60
Dont engagements de dotations non consommables	500,00	13 102,32
Décaissements		
Dont décaissements de dotations consommables	898,00	2 226,42
Dont intérêts versés au titre des dotations non consommables	2,80	86,70

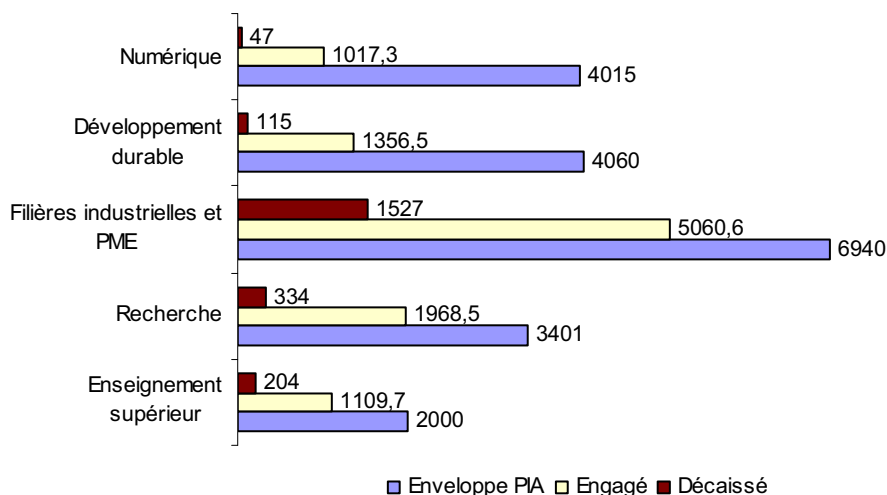
Source : commission des finances, d'après les données du commissariat général à l'investissement

Quant aux décaissements, qui comprennent, d'une part, les décaissements des dotations consommables et, d'autre part, les intérêts versés au titre des dotations non consommables, **ils commencent à être versés et s'élèvent à 2,3 milliards d'euros environ au premier trimestre 2012**. Ces décaissements sont progressifs et dépendent de l'avancée de la contractualisation entre l'opérateur et le bénéficiaire.

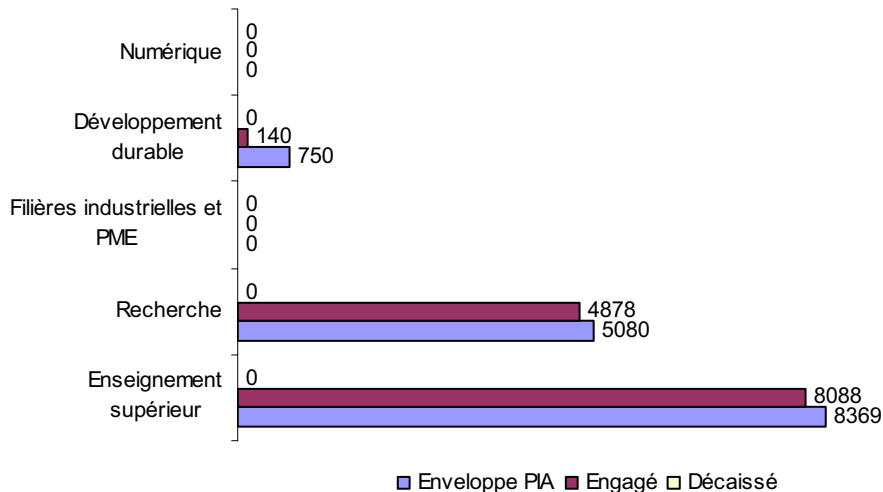
Une analyse par priorité du PIA montre que les **dotations non encore engagées (un tiers environ) concernent principalement les secteurs du numérique et du développement durable**, secteurs par ailleurs touchés par les redéploiements opérés en 2011 et 2012 (*cf. infra*) :

Bilan des engagements et décaissements du PIA au premier trimestre 2012 par priorités

Dotations consommables



Dotations non consommables



Source : commission des finances, d'après les données du commissariat général à l'investissement

b) Des redéploiements pour financer des annonces présidentielles

L'année 2011 et le début de l'année 2012 ont, en effet, été caractérisées par des **redéploiements** portant sur un montant total d'environ 1,265 milliard d'euros¹.

¹ Hors redéploiements liés aux actions « Labex » et « Idex ».

Ces redéploiements peuvent être classés en deux catégories : ceux relatifs au secteur de l'enseignement supérieur, d'une part, et ceux liés à la capitalisation de la « banque de l'industrie », d'autre part.

• **Le redéploiement relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche a pour but de :**

- financer les appels à projets « Initiatives d'excellence en formation innovante - IDEFI » (150 millions d'euros) et « Pôles hospitalo-universitaires sur le cancer » (20 millions d'euros) ;

- renforcer la capacité d'investissement des équipements d'excellence (50 millions d'euros) ;

- recalibrer les enveloppes entre les actions « Labex » et « Idex » qui dépendaient des résultats définitifs des jurys internationaux ;

- accorder une seconde chance aux projets portés par le site de Lyon et le Pôle de recherche et d'enseignement supérieur « Hautes Etudes-Sorbonne-Arts et Métiers » (HESAM) non retenus dans le cadre de l'appel à projet « Idex » (45 millions d'euros).

La plupart de ces redéploiements avait été annoncée :

- soit dans le cadre des conventions initiales : c'est le cas des redéploiements entre les Initiatives d'excellence (Idex) et les Laboratoires d'excellence (Labex), dont **l'articulation délicate avait été soulevée dès l'origine par votre commission des finances** ;

- soit à l'occasion de la présentation de projets d'avenants (les initiatives d'excellence en matière de formations innovantes ou encore les pôles hospitalo-universitaires sur le cancer). **Les réserves de votre commission des finances à l'occasion de l'examen de ces avenants¹ avaient porté, non sur les redéploiements en tant que tels, mais sur leur origine, à savoir le financement par le PIA d'un certain nombre d'annonces présidentielles postérieures à la loi de finances rectificative pour 2010².**

¹ Courrier du 19 décembre 2011.

² Dans son discours du 27 juin 2011 sur le programme des investissements d'avenir, Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, avait, en effet, souligné la nécessité de valoriser davantage les initiatives d'excellence en matière de formation ; mettre en place un institut hospitalo-universitaire (IHU) sur la thématique du cancer (cette thématique n'a pas été retenue dans la sélection des IHU) ; renforcer la recherche dans le domaine de la sûreté nucléaire. Trois avenants aux conventions du PIA ont été proposés pour concrétiser ces souhaits et leur financement par les investissements d'avenir.

• **Le second redéploiement, plus substantiel (à hauteur d'un milliard d'euros), a porté sur le financement de la « banque de l'industrie »**

Afin de consacrer 1 milliard d'euros à la capitalisation de la « banque de l'industrie », il a en effet été annoncé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative de mars 2012 qu'allaient être redéployés au sein du PIA :

- 150 millions d'euros à partir de l'action « Ville de demain » ;
- 450 millions d'euros à partir de l'action « Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants » ;
- 150 millions d'euros à partir de l'action « Plateformes mutualisées d'innovation » ;
- 50 millions d'euros à partir de l'action « Prêts verts » ;
- 200 millions d'euros à partir des actions du PIA suivies par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (75 millions d'euros au titre de l'action « Démonstrateurs en énergies renouvelables », 50 millions d'euros au titre de l'action « Véhicule du futur », 35 millions d'euros au titre de l'action « Smart grids » et 40 millions d'euros au titre de l'action « Economie circulaire »).

Redéploiements destinés à financer la « banque de l'industrie »

Actions	Opérateurs	Montant total avant redéploiement (Md€)	Montant total après redéploiement hors intérêts transitoires (Md€)
Ville de demain :Eco cités	CDC	1	0,85
Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants	CDC	2,25	1,8
Pôles de compétitivité plateformes	CDC	0,2	0,05
Etats généraux de l'industrie :Prêt vert	OSEO	0,5	0,38
Recapitalisation OSEO	OSEO	0,14	1,14
Etats généraux de l'industrie:Filières	OSEO	0,3	0,37
Démonstrateurs énergies renouvelables et décarbonées	ADEME	1,35	1,275
Véhicule du futur	ADEME	1	0,95
Smart grids	ADEME	0,25	0,215
Economie circulaire	ADEME	0,25	0,21
Total engagements (en Md€)		7,24	7,24

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur général

De façon générale, ces redéploiements sont opérés sur les **actions parmi les moins avancés en termes d'engagements et de décaissements**. Les secteurs impliqués sont, avant tout, ceux du **numérique et de l'économie verte**, les secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche étant *a contrario* épargnés.

c) Des cofinancements à hauteur de 13,4 milliards d'euros

Quant aux cofinancements attendus dans le cadre du PIA, ils s'élèvent, selon les données du commissariat général à l'investissement (CGI), à environ **13,4 milliards d'euros** et se décomposent comme suit :

- 9 milliards d'euros en provenance du secteur privé (banques et autres, essentiellement sur les mesures OSEO et aéronautiques) ;

- 3,2 milliards d'euros des collectivités territoriales (essentiellement sur les projets de transports en commun en site propre, le dispositif « Ecocités » et le déploiement d'Internet en très haut débit) ;

- 478 millions d'euros issus d'opérateurs (notamment le Commissariat à l'énergie atomique sur les actions « ASTRID » et « Réacteur Jules Horowitz ») ;

- 680 millions d'euros en provenance, selon le CGI, « *d'autres ressources publiques* » (notamment des projets « Espace » du Centre national d'études spatiales qui ont mobilisé des ressources internationales).

Ces montants correspondent aux cofinancements tels qu'ils ont été contractualisés et non aux cofinancements effectivement réalisés. **Il est encore trop tôt pour savoir si la crise économique et financière actuelle aura un impact sur ces engagements.**

d) La phase cruciale de la contractualisation, du suivi et de l'évaluation

Le travail du CGI et des opérateurs **bascule actuellement progressivement des procédures de sélection vers les procédures de contractualisation avec les lauréats, les procédures de suivi et d'évaluation des projets.**

Le processus de contractualisation vise à arrêter les conditions de financement de l'Etat d'une part, et les engagements des bénéficiaires, d'autre part. Les conventions sont établies entre l'opérateur en charge de l'action et le bénéficiaire des fonds.

Comme l'indique le rapport 2011-2012 du comité de surveillance relatif à la mise en œuvre du PIA, « *cette phase a été particulièrement délicate pour l'Agence nationale de la recherche en raison notamment d'un volume de contrats très significatif* [219 projets sélectionnés pour un montant total de 7 milliards d'euros, dont 5,3 milliards d'euros de dotations non consommables]. *La charge de travail nécessaire à la contractualisation de ces décisions a nécessité une mobilisation sans précédent de l'opérateur, mobilisation qui s'est révélée néanmoins insuffisante pour parvenir à une contractualisation suffisamment rapide. Plusieurs facteurs chez les porteurs de projets et chez l'opérateur ont pu entraîner des retards : la complexité des projets multi-partenariaux, la nécessité de les reformater en fonction des moyens accordés, la difficulté pour l'ANR à gérer simultanément les procédures de sélection pour la vague 2, un temps de réaction important chez*

les porteurs de projets, des coûts de coordination importants entre les différentes parties prenantes ».

Cette phase de contractualisation, qui conditionne les décaissements, devrait être achevée à l'automne 2012.

Cette étape, comme celle ensuite du suivi et de l'évaluation des projets, est cruciale. Cette dernière est aujourd'hui prématurée, mais devra être l'occasion d'une évaluation globale du PIA. L'évaluation de la **rentabilité socio-économique des investissements**, tout comme l'identification du retour sur investissement, **constitueront en particulier deux enjeux majeurs en la matière.**

B. MALGRÉ CETTE BAISSSE, LES NORMES DE DÉPENSES NE SONT PAS TOUTES RESPECTÉES

1. A quelle loi de programmation des finances publiques confronter l'exécution 2011 ?

a) Les règles prévues par la loi de programmation pour les années 2009 à 2012

L'exécution du budget 2011 intervient dans un contexte de programmation pluriannuelle particulier. En effet, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012¹ a vocation à s'y appliquer puisqu'outre son titre, son article premier indique que les articles 2 à 11 fixent les objectifs de la programmation pluriannuelle « *pour la période 2009-2012* ».

Ainsi, en particulier, les articles 5, 6 et 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, qui édictent trois normes d'encadrement de la dépense de l'Etat, sont applicables à l'annuité 2011 :

- l'article 5 prévoit que la progression annuelle des dépenses de l'Etat n'excède pas, à périmètre constant et hors plan de relance, l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation. **Il s'agit de la norme dite « zéro volume » ;**

- l'article 6 fixe, pour chaque mission du budget général, des plafonds de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en distinguant les contributions au compte d'affectation spéciale des pensions, pour chacun des trois exercices 2009, 2010 et 2011. **Il s'agit du budget triennal ;**

- l'article 7 dispose que l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales, la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle et les dépenses de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est

¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009.

égale, à périmètre constant et hors relance, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation. **Il s'agit de l'enveloppe normée.**

b) L'application de la loi de programmation pour les années 2011 à 2014

Toutefois, l'article 16 de **la nouvelle loi de programmation des finances publiques, pour les années 2011 à 2014**¹, a abrogé la précédente. En outre, déposé à l'Assemblée nationale le 29 septembre 2010 et examiné par le Parlement concomitamment au projet de loi de finances pour 2011, le second projet de loi de programmation des finances publiques **avait également vocation à s'appliquer à l'exercice 2011.**

Le Parlement ayant décidé d'abroger la première loi de programmation des finances publiques en même temps qu'il votait le budget de l'année 2011, il semble qu'il faille **privilégier les règles édictées par la seconde loi de programmation des finances publiques pour analyser son respect ou non lors de l'exécution 2011.** En matière de dépenses de l'Etat, ces règles sont les suivantes :

- **l'article 5** établit la règle du « **zéro volume** » sur le champ de la norme élargie et celle du « **zéro valeur** » sur ce champ réduit de la charge de la dette et des contributions aux pensions des fonctionnaires de l'Etat. Il dispose ainsi que les dépenses du budget général de l'Etat et les prélèvements sur recettes « *ne peuvent, à périmètre 2010, excéder 352,3 milliards d'euros, pour chacune des années 2011, 2012, 2013 et 2014, en euros de 2010. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'indice des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances pour l'année concernée* » et que « *hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'Etat, ces dépenses et prélèvements sur recettes sont, à périmètre constant, au plus égaux à 274,8 milliards d'euros* » ;

- **l'article 6** de chacune des lois de programmation des finances publiques fixe les plafonds de crédits par mission pour la **programmation triennale** ;

- enfin, **l'article 7** prévoit la stabilisation en valeur, à périmètre constant, de **l'enveloppe normée** des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

Les développements qui suivent s'attachent à vérifier le respect de ces normes en exécution.

¹ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010.

2. La confrontation de l'exécution 2011 aux normes de dépenses prévues par la loi de programmation

a) Une norme « zéro volume » respectée, d'autant plus que l'inflation a été plus élevée que prévu

L'article 5 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit que les dépenses du budget général de l'Etat et les prélèvements sur recettes ne doivent pas dépasser un plafond, égal à **352,3 milliards d'euros actualisé en fonction du niveau de l'inflation associé au projet de loi de finances**, soit 1,5 % en 2011. Le niveau de dépenses à ne pas dépasser était donc, pour l'exécution 2011, de 357,58 milliards d'euros.

Ce plafond, fixé en valeur absolue dans l'article 5 de la loi de programmation, **se substitue au dispositif** prévu par le Gouvernement, et en vigueur dans la précédente loi de programmation, qui prévoyait un **taux de progression annuelle des dépenses de l'Etat. A l'initiative du Sénat, la règle du « zéro volume » n'est donc plus strictement une règle de stabilisation en volume des dépenses de l'Etat mais un plafond de dépenses à ne pas dépasser**, quelle qu'ait été la prévision ou l'exécution des dépenses l'année précédente. La nouvelle norme présente l'avantage substantiel de ne pas permettre de s'exonérer du respect de la norme de dépenses une année, puis, à partir du niveau élevé des dépenses atteint cette année-là, de prétendre la respecter les années suivantes.

En 2011, **le montant des dépenses incluses dans la norme élargie s'est élevé à 357,45 milliards d'euros**, correspondant à :

- 375,65 milliards d'euros de dépenses brutes ;
- auxquelles sont retranchés 3,83 milliards d'euros de fonds concours, non compris dans la norme ;
- desquels sont également soustraits les remboursements et dégrèvements acquittés par l'Etat en 2011, soit 84,39 milliards d'euros ;
- majorés de 70,03 milliards d'euros de prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (au sein des prélèvements sur recettes, 4,04 milliards d'euros résultent de la réforme de la taxe professionnelle¹ et sont, de ce fait exclus du périmètre « zéro volume »).

La norme « zéro volume » a donc été respectée puisque l'exécution des dépenses est inférieure, en 2011, de 0,13 milliard d'euros au plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques pour l'année 2011. Par rapport à l'exécution 2010, la progression est de 1,46 %,

¹ 3,37 milliards d'euros au titre de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, 463 millions d'euros au titre de la dotation aux Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle et 210 millions d'euros de reliquat à verser en 2011 au titre de la compensation relais.

soit légèrement plus faible que le taux d'inflation annexé au projet de loi de finances initiale (1,5 %).

En outre, **l'inflation annexée au projet de loi de finances pour 2011 avait été sous-estimée** puisqu'elle s'est élevée à 2,10 %. Si un tel taux avait été retenu pour la construction de la norme de dépenses, le plafond de dépenses aurait été de 359,7 milliards d'euros et l'exécution lui aurait été inférieure à hauteur de 2,25 milliards d'euros.

Il faut néanmoins se souvenir que le Gouvernement de l'époque avait pour ambition de faire mieux en 2011 que le strict « zéro volume ». Ainsi, la loi de finances pour 2011 avait fixé à 357 milliards d'euros le montant des dépenses relevant de la norme « zéro volume », ce qui revenait à envisager une baisse de 0,2 % en volume des dépenses relevant de cette norme. Il n'a pas atteint son objectif.

b) Le non-respect de la norme « zéro valeur »

En 2011, le périmètre de la norme à laquelle s'applique une évolution « zéro valeur » a été égal à **275,39 milliards d'euros**, correspondant à :

- un périmètre du « zéro volume » égal à 357,45 milliards d'euros ;
- moins le montant des charges de la dette en 2011, soit 46,26 milliards d'euros ;
- moins les contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », hors attributions de produits, qui se sont élevées à 35,80 milliards d'euros.

L'article 5 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, dans son deuxième alinéa, prévoyait que **ce montant ne devait pas excéder 274,80 milliards d'euros**.

Par conséquent, **le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les dépenses hors charge de la dette et contributions aux pensions n'a pas été respecté**. Il dépasse de 0,59 milliard d'euros, soit 0,2 %, le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques.

c) Certaines contorsions budgétaires portent préjudice à l'analyse du respect des normes de dépenses

Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution du budget 2011, « *pour ce qui concerne le périmètre « zéro valeur », la gestion 2011 a été marquée par quelques accommodements* » visant à réduire de manière plus ou moins fictive le périmètre auquel s'applique cette norme.

Ainsi, en particulier, un montant exceptionnel de 400 millions d'euros a été prélevé sur le concessionnaire de l'autoroute A63 et attribué à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), *via* un

fonds de concours. Les fonds de concours n'étant pas inclus dans le périmètre des normes de dépenses, cette dépense supplémentaire, qui visait en réalité à pallier la sous-budgétisation des crédits inscrits dans la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », n'est pas prise en compte dans le périmètre des normes de dépenses.

Votre rapporteur général relève **qu'en majorant le niveau de dépenses exécuté en 2011 à hauteur de ces 400 millions d'euros, la norme « zéro volume » n'aurait, comme la norme « zéro valeur », pas été respectée.**

3. Le non respect de la budgétisation triennale

a) Des difficultés méthodologiques majeures pour confronter l'exécution 2011 aux plafonds triennaux

Les données fournies par le ministère du budget pour attester du respect ou non des objectifs fixés en matière de programmation triennale **permettent difficilement de tirer les enseignements de l'exécution 2011.**

Tout d'abord, **les données d'exécution fournies pour 2011 sont présentées hors contributions de chaque mission au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».** Or, il est laborieux de confronter ces données à celles présentées dans les rapports annuels de performances puisque la budgétisation des crédits à destination du CAS est présentée, dans chaque rapport annuel de performances, au niveau du programme, ce qui nécessiterait de retraiter les données fournies pour les 340 programmes qui constituent le budget de l'Etat.

Par ailleurs, **le montant des retraitements liés aux mesures de périmètre et aux mesures de transferts est relativement élevé** au regard des plafonds par mission dont il convient d'apprécier l'évolution. Ainsi, en 2011, le total de ces retraitements conduit à minorer les dépenses globales de 1,26 milliard d'euros s'agissant des mesures de périmètre et de 1,83 milliard d'euros s'agissant des mesures de transfert.

Enfin, la budgétisation triennale est présentée **hors événements considérés « exceptionnels »**, c'est-à-dire notamment les mesures relatives au plan de relance, ce qui peut avoir pour effet de biaiser les résultats de la comparaison lorsque ces événements exceptionnels pèsent lourdement sur le budget de l'Etat.

Ces trois phénomènes **empêchent de comparer directement les montants de crédits par mission inscrits dans la loi de programmation avec ceux inscrits dans le même tableau annexé au présent projet de loi de règlement.**

b) Le plafond global de la loi de programmation 2009-2012 est dépassé à hauteur de 4,3 milliards d'euros

Le respect des plafonds du budget triennal en exécution 2011

(crédits de paiement, hors contributions au CAS « Pensions », en milliards d'euros)

Missions	Annuité 2011 LPFP 2009-2012	Exécution 2011	Bilan triennal
Missions ayant respecté la programmation triennale (10)			
Engagements financiers de l'Etat	49,19	47,75	- 1,44
Provisions	1,24	0,00	- 1,24
Défense	31,34	30,66	- 0,68
Sport, jeunesse et vie associative	0,62	0,43	- 0,19
Culture	2,63	2,55	- 0,08
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,28	3,22	- 0,06
Politique des territoires	0,36	0,32	- 0,04
Administration générale et territoriale de l'État	2,01	1,99	- 0,02
Sécurité civile	0,38	0,36	- 0,02
Outre-mer	1,89	1,88	+ 0,00
Missions n'ayant pas respecté la programmation triennale (20)			
Conseil et contrôle de l'État	0,46	0,46	+ 0,00
Santé	1,19	1,23	+ 0,04
Aide publique au développement	3,21	3,27	+ 0,06
Sécurité	11,45	11,54	+ 0,09
Économie	1,68	1,81	+ 0,13
Relations avec les collectivités territoriales	2,47	2,60	+ 0,14
Justice	5,66	5,82	+ 0,17
Écologie, développement et aménagement durables	8,23	8,42	+ 0,19
Immigration, asile et intégration	0,50	0,70	+ 0,20
GFiPuRH	8,96	9,20	+ 0,24
Solidarité, insertion et égalité des chances	11,88	12,16	+ 0,27
Médias	0,99	1,35	+ 0,36
Régimes sociaux et de retraite	5,75	6,13	+ 0,38
Action extérieure de l'État	2,39	2,84	+ 0,45
Direction de l'action du Gouvernement	0,49	0,96	+ 0,47
Enseignement scolaire	45,07	45,57	+ 0,49
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	2,76	3,26	+ 0,49
Ville et logement	7,31	7,94	+ 0,63
Travail et emploi	10,34	11,53	+ 1,20
Recherche et enseignement supérieur	23,09	24,65	+ 1,56
Total	246,31	250,61	+ 4,30

Source : commission des finances, d'après le ministère du budget

Si les plafonds par mission pour la première année sont censés être « contraignants »¹, ceux prévus pour la troisième année, en l'occurrence 2011, ne le sont pas. **Seul le plafond global des crédits fixé pour l'année 2011 est censé être respecté.**

Or, retraités comme indiqué ci-dessus, les crédits du budget général exécutés en 2011, hors contributions au CAS « Pensions » et plan de relance de l'économie, font apparaître un **dépassement du plafond global voté en loi de programmation des finances publiques à hauteur de 4,3 milliards d'euros** (250,6 milliards d'euros exécutés contre 246,3 milliards d'euros inscrits dans la loi de programmation).

D'après les données communiquées par le ministère chargé du budget, sur les 30 missions concernées par le budget triennal, seules 10 ont respecté, en exécution 2011, les plafonds fixés par la loi de programmation triennale. **Par conséquent, les deux tiers des missions du budget de l'Etat excèdent les plafonds du budget triennal.**

Les missions « Recherche et enseignement supérieur » et « Travail et emploi » sont les deux principales responsables du dépassement du plafond global prévu par la loi de programmation des finances publiques. L'exécution du budget en 2011 fait en effet apparaître, pour ces missions, des dépassements de respectivement 1,56 et 1,20 milliard d'euros. A l'inverse, comme en 2010, la mission « Engagements financiers de l'Etat » présente une réalisation inférieure au plafond à hauteur de 1,44 milliard d'euros, en raison d'une charge de la dette négociable toujours inférieure aux prévisions.

4. La norme d'évolution des concours aux collectivités territoriales est légèrement dépassée

L'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit que, « *pour chacune des années 2011 à 2014, est stabilisé en valeur, à périmètre constant, l'ensemble constitué par :*

1° Les prélèvements sur recettes de l'Etat établis au profit des collectivités territoriales, à l'exception du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

2° La dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » ;

3° Les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

¹ Cette contrainte est toute relative, s'agissant de lois de programmation qui ne s'imposent pas au législateur lors de l'examen des projets de lois de finances (cf. infra).

Par ailleurs, le rapport annexé à la loi de programmation indiquait que « l'enveloppe des autorisations d'engagement (AE) des concours de l'Etat aux collectivités locales est stabilisée en valeur sur 2011-2013 au niveau de la LFI 2010, soit 50,45 milliards d'euros en AE ». Le tableau ci-dessous indique dans quelle mesure cette norme de stabilisation a été respectée en exécution 2011.

Evolution du périmètre de l'enveloppe normée (en autorisations d'engagement)

(en milliards d'euros)

	2010	2011	Evolution
Total prélèvements sur recettes	85,47	55,84	- 34,7 %
<i>dont FCTVA</i>	6,16	5,39	- 12,5 %
<i>dont dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle</i>	32,41	4,04	- 87,6 %
<i>dont amendes de circulation</i>	0,63	0,00	- 100,0 %
Prélèvements sur recettes inclus dans l'enveloppe normée	46,25	46,41	+ 0,4 %
DGD de la formation professionnelle	1,70	1,71	+ 0,2 %
Mission « Relations avec les collectivités territoriales »	2,51	2,48	- 1,2 %
Total enveloppe normée	50,46	50,60	+ 0,3 %

Source : direction du budget

L'objectif de **stabilisation en valeur** des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales n'a pas été atteint puisque ces concours ont **augmenté de 0,3 %** entre les exercices 2010 et 2011. **Le dépassement est toutefois très limité** puisqu'il représente 137 millions d'euros sur une enveloppe globale concernée par la stabilisation en valeur de 50,46 milliards d'euros.

C. L'ANALYSE PAR TITRE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

De 2010 à 2011, les dépenses nettes du budget général **diminuent de 9,76 % à périmètre courant, soit - 31,5 milliard d'euros, après une augmentation de 31,8 milliards d'euros entre les exercices 2009 et 2010.** Cette diminution, qui traduit l'impact, en 2010, des dépenses liées aux investissements d'avenir, est retracée dans le tableau ci-dessous.

Ventilation par titre des dépenses nettes exécutées sur le budget général

(en milliards d'euros, hors remboursements et dégrèvements)

	Exécution 2010	LFI 2011	Exécution 2011	Evolution		Ecart à la prévision
				En montant	En pourcentage	
Titre 1 Pouvoirs publics	1,02	1,02	1,02	+ 0,00	- 0,20 %	0,00
Titre 2 Personnel	117,81	117,12	117,71	- 0,10	- 0,08 %	+ 0,59
Titre 3 Fonctionnement	46,22	43,59	46,25	+ 0,03	+ 0,06 %	+ 2,66
Titre 4 Charge de la dette	40,50	45,38	46,26	+ 5,75	+ 14,20 %	+ 0,87
Titre 5 Investissement	12,87	11,78	11,18	- 1,69	- 13,11 %	- 0,60
Titre 6 Intervention	79,29	67,26	67,93	- 11,36	- 14,33 %	+ 0,67
Titre 7 Opérations financières	25,05	0,25	0,92	- 24,13	- 96,34 %	+ 0,67
Total hors titre 2	204,95	169,27	173,54	- 31,40	- 15,32 %	+ 4,27
Total budget général	322,75	286,39	291,25	- 31,50	- 9,76 %	+ 4,86

Source : commission des finances, d'après la direction du budget

1. Les dépenses de personnel

a) Une diminution des emplois qui pose la question des moyens humains du service public

(1) 31 700 emplois ont été supprimés en 2011

Le plafond révisé des autorisations d'emplois en loi de finances initiale pour 2011 s'établissait à 1 974 461 équivalents temps plein travaillés (ETPT)¹. **La consommation d'emplois constatée s'élève à 1 949 577 ETPT, en retrait de - 24 874 ETPT par rapport à la prévision et de - 60 999 ETPT par rapport à la consommation constatée en 2010.**

Le plafond d'emplois devrait intégrer les emplois permanents des personnels affectés à la vie scolaire, dont les 52 626 ETPT d'assistants d'éducation rémunérés sur des crédits de titre 6, alors qu'il s'agit de dépenses de personnel qui devraient être incluses dans les dépenses de titre 2.

La diminution des effectifs par rapport à 2010 s'explique en partie par **l'impact des mesures de décentralisation** et de transferts d'emplois à des opérateurs, soit - 34 737 ETPT en loi de finances initiale et - 34 124 ETPT en exécution. Ces mesures concernent principalement le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, en raison du passage des universités à l'autonomie, et le ministère de la santé, qui voit la création des agences régionales de santé. A ces transferts s'ajoutent des **corrections techniques à hauteur de +4 853 ETPT**, liées notamment à un changement des règles de décompte des agents hors indice de la fonction publique, sans que cette mesure n'ait d'impact sur les effectifs.

Les suppressions effectives d'emplois s'établissent donc à 31 728 ETPT, correspondant aux effets en année pleine des suppressions de 31 194 postes en 2010 et 32 006 postes en 2011. Les diminutions effectives d'emplois sont très légèrement supérieures (de 90 ETPT) aux prévisions de la loi de finances initiale (soit 31 638 ETPT).

Le tableau ci-après retrace les variations d'emplois par ministères.

¹ *Le plafond des autorisations d'emplois en loi de finances initiale pour 2011 s'établissait à 1 974 461 ETPT, y compris les budgets annexes. La loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 a très légèrement modifié ce plafond, en le portant à 1 974 451 ETPT (soit une baisse de 10 ETPT par rapport à la loi de finances initiale).*

Variation des emplois de 2010 à 2011 (en ETPT)

Ministères	Consommation des emplois 2010	Plafond d'autorisation d'emplois LFI 2011 + LFR	Transferts en gestion 2011	Consommation des emplois 2011	Ecart aux plafonds d'emplois	Variation des emplois 2011/2010	Effet des mesures de décentralisation, transferts et des corrections techniques de décompte	Transferts en gestion 2010	Variation réelle des emplois en ETPT	Schémas d'emplois réalisés en 2010 (ETP)	Schémas d'emplois réalisés en 2011 (ETP)
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)=(iv)-(iii)-(ii)	(vi)=(iv)-(i)	(vii)	(viii)	(ix)=[(iv)-(iii)]-[(i)-(viii)]-(vii)		
Affaires étrangères et européennes	15 149	15 402	-1	14 888	-513	-261	-27	-1	-234	-271	-164
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	32 901	32 420	98	32 361	-157	-540	12	-21	-671	-683	-658
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État	143 964	142 466	1	140 295	-2 172	-3 669	-111	2	-3 557	-3 249	-3 621
Culture et communication	11 080	11 124	-56	10 923	-145	-157	-196	-2	93	-71	-93
Défense et anciens combattants	304 793	301 341	3	296 653	-4 691	-8 140	29	-17	-8 189	-8 368	-7 948
Écologie, développement durable, transports et logement	64 086	61 885	342	61 420	-807	-2 666	-808	672	-1 528	-1 322	-1 321
Économie, finances et industrie	13 966	14 344	-363	13 714	-267	-252	-336	-817	-370	-335	-415
Éducation nationale, jeunesse et vie associative	972 015	968 184	21	958 979	-9 226	-13 036	3072	5	-16 124	-14 551	-16 826
Enseignement supérieur et recherche	53 061	24 485	2	22 234	-2 253	-30 827	-30732	-21	-118	0	0
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	281 009	283 154	110	280 337	-2 927	-672	-36	68	-678	-2 372	-618
Justice et libertés	73 249	76 025	37	75 089	-973	1 840	1362	6	447	1 103	226
Services du Premier ministre	8 318	9 109	25	8 776	-358	458	647	323	109	35	205
Travail, emploi et santé	24 707	22 394	-219	22 027	-148	-2 680	-1 987	-197	-671	-930	-587
Total Budget général	1 998 298	1 962 333	0	1 937 696	-24 637	-60 602	-29 111	0	-31 491	-31 014	-31 820
Contrôle et exploitation aériens	11 467	11 268	0	11 094	-174	-373	-160	0	-213	-188	-173
Publications officielles	811	850	0	787	-63	-24	0	0	-24	8	-12
Total Budgets annexes	12 278	12 118	0	11 881	-237	-397	-160	0	-237	-180	-185
Total	2 010 576	1 974 451	0	1 949 577	-24 874	-60 999	-29 271	0	-31 728	-31 194	-32 005

Source : projet de loi de règlement 2011

(2) Le taux de non-remplacement des départs en retraite atteint 49,8 %

Le nombre de départs à la retraite a été supérieur de 1 800 ETP à la prévision (63 884 départs effectifs contre 62 084 anticipés). Alors qu'en 2009 et en 2010, les départs en retraite avaient été inférieurs aux prévisions respectivement de 9 000 ETP et 3 536 ETP, le dépassement en 2011 marque une difficulté à appréhender les comportements individuels des agents, en particulier les départs de parents d'au moins trois enfants. Au final, les départs effectifs en 2011 (soit 63 884) ont été pratiquement comparables à ceux de 2010 (soit 64 058). Le tableau ci-dessous montre que les départs ont été plus nombreux que prévu aux ministères de l'éducation nationale et du budget.

Les départs en retraite, de la prévision à l'exécution

(en ETP)

Ministère	PAP 2011	RAP 2011	Variation
Affaires étrangères et européennes	282	229	-53
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	892	848	-44
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État	4 757	5 668	911
Culture et communication	286	343	57
Défense et anciens combattants	8 837	9 590	753
Écologie, développement durable, transports et logement	2 109	1 765	-344
Économie, finances et industrie	559	568	9
Éducation nationale, jeunesse et vie associative	32 720	33 592	872
Enseignement supérieur et recherche	1 684	1 412	-272
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	7 044	6 989	-55
Justice et libertés	2 038	1 863	-175
Services du Premier ministre	112	141	29
Travail, emploi et santé	764	876	112
TOTAL BUDGET GENERAL	62 084	63 884	1 800

Source : ministère du budget

Sur les 63 884 départs constatés, 31 821 emplois n'ont pas été remplacés, soit un **ratio très proche de la règle du « un sur deux »** (49,8 %) et variable selon les ministères. Ainsi, la plupart des départements ministériels ont procédé à des suppressions nettes d'emplois, à l'exception du **ministère de l'enseignement supérieur**, exonéré de suppressions, **du ministère de la justice et des services du Premier ministre** qui ont créé des emplois (*cf.* tableau).

Le Gouvernement a fait savoir que **les créations d'emplois**, notamment **dans les secteurs de l'éducation nationale, de la justice et de la sécurité**, viseront à restituer aux services publics les moyens nécessaires à leur fonctionnement. Les créations d'emplois seront gagées par des suppressions de postes dans les autres ministères, afin de maintenir constants les effectifs de la fonction publique d'Etat. Au regard des taux de non-remplacement dans les autres ministères (jusqu'à 75 % au ministère de l'écologie, du développement

durable, des transports et du logement, et 83 % au ministère de la défense), c'était une règle bien plus rigoureuse que celle du « un sur deux » qui y était appliquée par l'ancienne majorité.

L'application de la règle du « un sur deux » dans les ministères

(en ETP)

Départs en retraite en ETP	PAP 2011	RAP 2011	Taux de non remplacement
Affaires étrangères et européennes	282	229	-72%
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	892	848	-78%
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État	4 757	5 668	-64%
Culture et communication	286	343	-27%
Défense et anciens combattants	8 837	9 590	-83%
Écologie, développement durable, transports et logement	2 109	1 765	-75%
Économie, finances et industrie	559	568	-73%
Éducation nationale, jeunesse et vie associative	32 720	33 592	-50%
Enseignement supérieur et recherche	1 684	1 412	0%
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	7 044	6 989	-9%
Justice et libertés	2 038	1 863	12%
Services du Premier ministre	112	141	145%
Travail, emploi et santé	764	876	-67%
TOTAL BUDGET GENERAL	62 084	63 884	-50%

Source : ministère du budget

b) Une augmentation des dépenses de personnel qui se poursuit

(1) Une hausse des dépenses de titre 2 de 1,7 % à périmètre constant

Hors compte d'affectation spéciale « Pensions », les dépenses de personnel (titre 2) **diminuent de 1,4 %** (- 1,2 milliard d'euros) entre 2010 et 2011 à **périmètre courant**. Cette diminution est essentiellement due à la réforme des universités accédant à l'autonomie, dont la masse salariale n'est plus imputée sur le titre 2 mais sur le titre 3, comme subvention pour charges de service public. **A périmètre constant, les dépenses totales de personnel (hors pensions) progressent en revanche de 0,5 %, tandis que les dépenses de pensions augmentent de 4,7 %, ce qui porte la hausse totale des dépenses du titre 2 (y compris les pensions) à 1,7 %.**

117,7 milliards d'euros auront été dépensés en titre 2 en 2011, dont 69,6 milliards d'euros en rémunérations d'activités, 11,2 milliards d'euros en cotisations et contributions sociales hors pensions, 35,9 milliards d'euros en pensions et 1 milliard d'euros en prestations sociales et allocations diverses (cf. tableau).

Les dépenses de personnel de l'exécution à la prévision

(en milliards d'euros, périmètre courant)

Catégories	Exécution 2010	LFI 2011	Exécution 2011
Rémunérations d'activité	70,5	69,0	69,6
Cotisations et contributions sociales hors CAS	11,4	11,2	11,2
Prestations sociales et allocations diverses	1,0	1,0	1,0
Total hors CAS	83,0	81,1	81,8
CAS Pensions	34,8	36,0	35,9
Total titre 2	117,8	117,1	117,7

Source : direction du budget

- (2) Des anomalies de gestion : des abondements pour combler l'insuffisance de la masse salariale et des transferts de crédits de titre 2 au profit du CAS « Pensions »

Comme en 2009 et en 2010, **la masse salariale hors pensions a dépassé le montant prévu en loi de finances initiale, à hauteur de 0,3 % en 2011** (contre 0,6 % en 2010 et 0,5 % en 2009).

Cette situation résulte en partie du recours accru aux **heures supplémentaires** dans l'éducation nationale, à hauteur de 1,3 milliard d'euros en 2011 (soit 2,2 % de la masse salariale de la mission « Enseignement scolaire »). Ces dépenses traduisent des **besoins pérennes du service public de l'éducation, exigeant le rétablissement des postes supprimés.**

Des abondements en gestion ont été nécessaires pour assurer le paiement continu des rémunérations. Le plus important a été opéré par redéploiement, par un décret de virement du 10 décembre 2011, au profit de la mission « Enseignement scolaire », à hauteur de 75 millions d'euros.

Par ailleurs, le décret de transfert de crédits du 19 décembre 2011 et une ouverture de crédits dans la quatrième loi de finances rectificative ont procédé à un **transfert de crédits de titre 2**, à hauteur de **226 millions d'euros** en faveur du compte d'affectation spéciale « Pensions », via la mission « Régimes sociaux et de retraite », afin de compenser l'érosion des assiettes de cotisation et de contributions employeurs.

La Cour des comptes a relevé **l'irrégularité** de ce mouvement de transfert sur le programme 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers » de la mission « Régimes sociaux et de retraite », au regard de l'article 12-II de la LOLF puisque l'emploi des crédits ainsi transférés ne correspond pas à des actions des programmes d'origine.

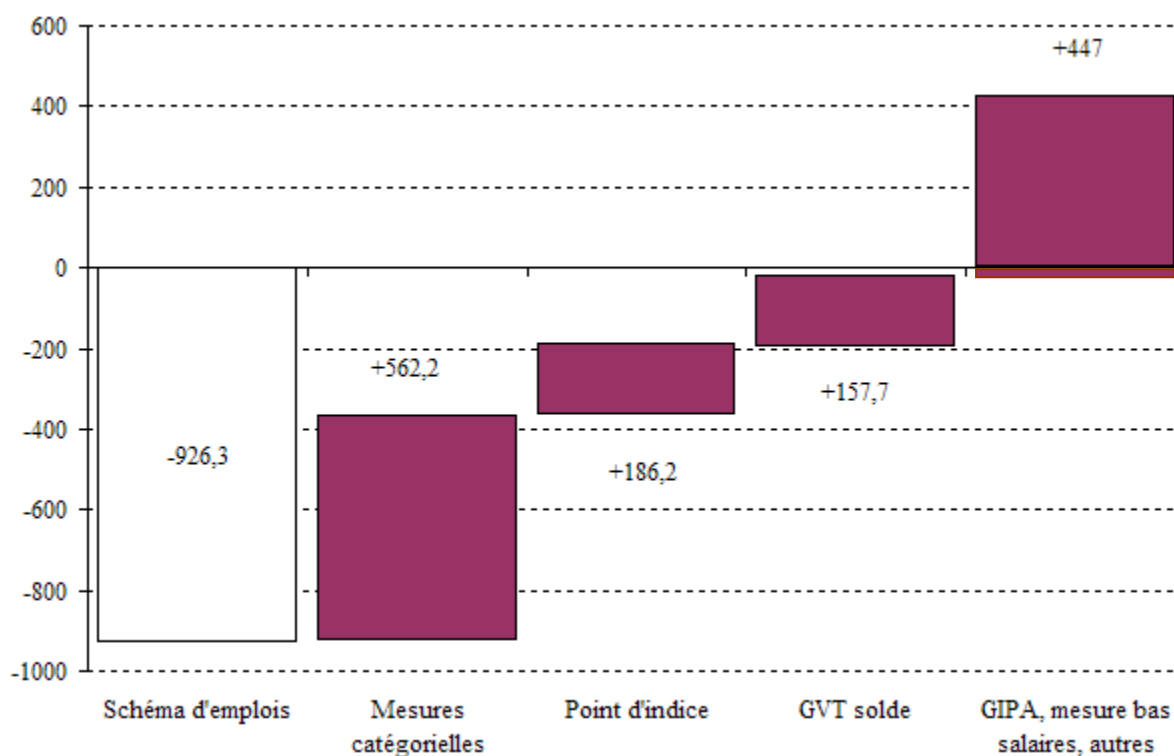
Il aurait convenu de fixer les taux de contributions employeurs du CAS « Pensions » à un niveau plus élevé en loi de finances initiale pour financer intégralement les dépenses que recouvre le CAS.

(3) Les mesures catégorielles annulent 60 % des économies résultant des suppressions d'emplois

Le graphique qui suit isole les **principaux facteurs d'évolution** des dépenses de personnel hors pensions entre 2010 et 2011 imputées sur les missions du budget général, tels qu'ils résultent de l'agrégation des données contenus dans les rapports annuels de performances.

Les facteurs d'évolution des dépenses de personnel hors pensions de l'Etat en 2011 (missions du budget général)

(en millions d'euros, hors contribution au CAS « Pensions »)



L'axe des abscisses correspond au socle d'exécution retraitée 2010, soit 81,37 milliards d'euros.

Source : commission des finances, d'après la direction du budget

Les **suppressions nettes d'emplois ont un impact à la baisse de 926,3 millions d'euros**, que vient surcompenser l'impact haussier des **mesures catégorielles**¹ (+ 562,2 millions d'euros, soit plus de 60 % des économies suscitées par les suppressions d'emplois)², de la revalorisation du **point d'indice**³ (186,2 millions d'euros au titre de 2010), du **glissement vieillesse-technicité** ou GVT (+ 157,7 millions d'euros, dont 1 400,9 millions d'euros de GVT positif et 1 243,2 millions d'euros de GVT négatif)⁴, ainsi que des **autres mesures** (+ 447 millions d'euros au titre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat⁵, des mesures bas salaires et des autres mesures). **En conséquence de ces évolutions, les dépenses de personnel hors pensions imputées sur le budget général passent de 81,37 milliard d'euros en 2010⁶ à 81,79 milliard d'euros en 2011 (+ 0,42 milliard d'euros).**

Le tableau ci-après ventile par mission les différents facteurs d'évolution qui viennent d'être présentés. Il fait notamment apparaître une **croissance significative en valeur absolue** des dépenses de personnel imputées sur la mission « **Défense** » (+ 209 millions d'euros), qui correspond également à un dépassement de 341 millions d'euros des dépenses de personnel du titre 2 (hors CAS « Pensions ») par rapport à la loi de finances initiale.

¹ Au niveau agrégé, le « retour catégoriel » au sens strict, correspondant au retour aux agents des économies induites par le non-remplacement des départs en retraite est estimé à 405 millions d'euros pour l'année 2011, sans que les documents budgétaires permettent d'établir la part des primes correspondant à ce « retour catégoriel ». Au demeurant, l'évaluation de ce retour catégoriel augmente fortement d'une année sur l'autre (380 millions d'euros en 2010, 405 millions d'euros en 2011 et 466 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012), soulevant la question d'un possible effet d'affichage.

² La politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite prévoyait de reverser la moitié des économies ainsi réalisées sous forme de primes, au titre du « retour catégoriel » aux agents publics, pour tenir compte des gains de productivité réalisés. Mais une partie des primes catégorielles n'est pas liée au « retour catégoriel », estimé par le Gouvernement à des montants compris entre 30 % et 40 % des économies réalisées au titre des réductions d'emplois dans les LFI 2011 et 2012 (alors que l'ensemble des mesures catégorielles représente 60 % des économies issues du schéma d'emplois).

³ Le point fonction publique a été revalorisé de 0,5 % au 1er juillet 2010. Il n'a en revanche pas été revalorisé depuis cette date, conformément aux annonces faites (pour 2011) au printemps 2010 et (pour 2012) à l'occasion du rendez-vous salarial du mardi 19 avril 2011.

⁴ Votre rapporteur général rappelle que le solde du glissement vieillesse technicité (GVT) combine :

- le GVT positif, correspondant à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent en raison de son avancement sur la grille indiciaire (composante vieillesse) et de son changement de grade ou de corps, par concours ou promotion au choix (composante technicité),
- le GVT négatif, traduisant le fait que les nouveaux entrants, en début de carrière, ont un salaire généralement inférieur aux sortants, qui se trouvaient en fin de carrière.

⁵ La garantie individuelle de pouvoir d'achat, mise en place en 2007, compense la perte d'achat pour les fonctionnaires arrivés, notamment, en fin de carrière. Son mécanisme repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

⁶ Socle exécution 2010 retraitée.

Les surcoûts liés aux opérations extérieures n'expliquent que partiellement ce dépassement, à hauteur de 70 millions d'euros. D'autres facteurs expliquent la hausse de masse salariale : de moindres départs en retraite, la revalorisation du SMIC intervenue en janvier 2011 et une proportion croissante de personnels de catégorie A et des dépenses dites « de guichet » (accompagnement des restructurations, indemnisation du chômage, dispositif de cessation anticipée d'activité des ouvriers de l'État exposés à l'amiante). Ce dérapage des crédits de titre 2 était considéré comme prévisible dès l'élaboration de la LFI par le contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM), qui avait **refusé son visa sur le document prévisionnel de gestion du titre 2**. Cette situation de marges réelles de progression dans la gestion des emplois et des rémunérations au ministère de la défense, y compris au stade de la prévision budgétaire.

Comme les années passées, on observe enfin que **127,6 millions d'euros de mesures catégorielles au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration font plus qu'annuler 41,8 millions d'euros d'économies liées aux suppressions d'emplois**. Le Gouvernement avait indiqué, dès l'examen du projet de décret d'avance de novembre 2010, que la mise en œuvre de plusieurs mesures catégorielles dans le cadre de « protocoles » entraîne des dépenses supplémentaires d'environ 40 millions d'euros par an en rythme de croisière¹. A ces protocoles s'ajoute la revalorisation de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP), décidée fin 2008.

¹ Ces protocoles ont été conclus respectivement en décembre 2007 pour le corps de commandement (soit +8 millions d'euros par an en rythme de croisière jusqu'en 2012), en octobre 2008 pour le corps d'encadrement et d'application (+30 millions d'euros par an en rythme de croisière jusqu'en 2012) et en avril 2009 pour le corps de conception et de direction (+ 2 millions d'euros par an jusqu'en 2012).

Ventilation par ministère des dépenses de personnel hors pensions imputées sur le budget général

(en millions d'euros)

Ministère	Solde exécution 2010 retraitée	Impact schéma d'emplois 2010	Impact schéma d'emplois 2011	Mesures catégorielles	Impact augmentation point d'indice 2010	Impact augmentation point d'indice 2011	GIPA	Mesure bas salaires	GVT+	GVT-	Autres*	Exécution 2011
Affaires étrangères et européennes	908,5	-7,3	-8,7	6,6	1,1	0,0	0,1	2,2	4,8	-2,9	24,9	929,3
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	1 430,5	-8,7	-10,2	9,9	2,4	0,0	2,2	0,5	29,7	-21,8	3,3	1 437,6
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État	6 167,4	-52,6	-107,6	92,8	13,9	0,0	3,4	0,9	80,8	-38,9	27,3	6 187,5
Culture et communication	459,9	-1,7	-3,8	2,1	0,3	0,0	0,8	0,0	6,2	-5,9	-4,0	454,0
Défense et anciens combattants	12 137,6	-112,0	-122,3	84,0	27,3	0,0	3,7	13,0	275,0	-248,9	289,4	12 346,7
Écologie, développement durable, transports et logement	2 529,1	-11,3	-31,5	24,1	4,5	0,0	1,5	1,0	28,8	-15,6	-1,2	2 529,3
Économie, finances et industrie	762,3	-6,5	-9,4	10,3	1,7	0,0	0,8	0,0	10,8	-7,4	1,6	764,3
Éducation nationale, jeunesse et vie associative	40 800,0	-245,8	-146,6	175,9	101,0	0,0	45,6	0,0	751,1	-697,8	-128,3	40 655,0
Enseignement supérieur et recherche	1 027,8	0,0	0,0	1,6	2,4	0,0	0,0	0,0	17,2	-12,6	9,6	1 046,0
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	10 597,2	-13,7	-28,1	127,6	22,7	0,0	5,9	10,5	141,0	-151,7	77,7	10 789,0
Justice et libertés	2 998,4	13,0	2,4	11,3	7,2	0,0	2,1	2,4	34,2	-33,8	37,9	3 075,1
Services du Premier ministre	569,0	0,7	9,7	5,5	0,8	0,0	0,2	0,2	7,7	-4,9	6,8	595,7
Travail, emploi et santé	979,6	-6,5	-17,7	10,7	1,0	0,0	1,3	0,0	13,5	-0,9	3,7	984,7
TOTAL BUDGET GENERAL	81 367,3	-452,4	-473,9	562,2	186,2	0,0	67,7	30,6	1 400,9	-1 243,2	348,7	81 794,2

* Parmi les autres mesures figurent les retenues pour faits de grève, la suppression du traitement continué (qui consistait à continuer de payer le fonctionnaire jusqu'à la fin du mois de son départ en retraite) ou encore le coût des opérations extérieures pour le ministère de la défense.

Source : Ministère du budget

2. Les dépenses hors charges de personnel

a) Des dépenses de fonctionnement sous-évaluées en loi de finances initiale et marquées par la montée en puissance des opérateurs

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) atteignent **46,25 milliards d'euros en 2011**, soit une **quasi stabilisation** par rapport aux 46,22 milliards d'euros consommés en 2010.

(1) Un dérapage de 2,66 milliards d'euros par rapport à la prévision

Toutefois, **leur exécution révèle une significative sous-évaluation** en loi de finances initiale puisque les dépenses de titre 2 étaient alors estimées à 43,59 milliards d'euros, soit un **dérapage de 2,66 milliards d'euros en exécution**.

D'après les informations transmises par le ministère du budget à votre rapporteur général, cette surconsommation des crédits **résulte principalement de la mission « Défense »**, dont l'exécution des crédits de titre 3 en 2011 est supérieure de 1,8 milliard d'euros aux crédits prévus initialement, notamment en raison de la sous-budgétisation récurrente des crédits liés aux opérations extérieures.

Outre la mission « Défense », **la mission « Culture »** voit également ses prévisions de **dépenses de titre 3 dépassées à hauteur de 111,7 millions d'euros en exécution**. Ce dépassement résulte essentiellement, d'une part, d'un financement supplémentaire de 64,08 millions d'euros octroyé à l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et, d'autre part, des versements aux musées à hauteur de 23,09 millions d'euros, destinés à compenser la gratuité des musées pour les jeunes et les enseignants¹.

La mission « Ecologie, développement et aménagement durables » est également responsable du dépassement des crédits de titre 3 entre la prévision et l'exécution 2011 puisqu'elle fait apparaître un **écart de 157,9 millions d'euros**. Ce dépassement relève essentiellement de l'action 12 « Entretien et exploitation du réseau national » du programme 203 « Infrastructures et services de transports », où 267,7 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits en exécution contre 159,3 millions d'euros en prévision. Cet écart s'explique pour une large part, d'après le rapport annuel de performances de la mission, par un changement d'imputation : des dépenses prévues initialement sur des investissements routiers (titre 5) ont été exécutées en titre 3. D'autres dépassements de moindre ampleur sont constatés sur les actions 11, 13 et 15².

¹ Sur ces points, il est renvoyé à la notice d'exécution sur la mission « Culture », figurant au tome II du présent rapport.

² Pour plus de détails sur les dépassements de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », il est renvoyé à la notice d'exécution de la mission figurant au tome II du présent rapport.

- (2) Les subventions pour charge de service public représentent désormais plus de 50 % des dépenses de fonctionnement

Les **subventions pour charges de service public** versées aux opérateurs s'élèvent à 24,93 milliards d'euros en 2011 après 21,72 milliards d'euros en 2010 (+ 3,21 milliards d'euros). Comme en 2010, cette augmentation est notamment liée à l'effet de structure résultant de la réforme des universités, qui a eu pour conséquence, sur l'ensemble de la période 2009-2011, de transformer 7,4 milliards d'euros de dépenses de personnel en dépenses de fonctionnement, correspondant à la masse salariale des universités ayant accédé à l'autonomie.

Toutefois, cette évolution est plus générale que le seul phénomène résultant de la réforme des universités. Entre les exercices 2007 et 2011, les **subventions pour charges de service public** sont passées de 15,19 milliards d'euros à 24,93 milliards d'euros, soit une progression de 64 %, **leur part dans les dépenses totales de fonctionnement de l'Etat augmentant parallèlement de 41,9 % à 52,9 %**. 2011 est le premier exercice pour lequel les dépenses de titre 3 constatées sont majoritairement le fait des subventions versées aux opérateurs, **traduisant l'extension du champ des politiques publiques désormais confié à des opérateurs de l'Etat**.

- b) La charge de la dette progresse rapidement (+ 14,2 %) et excède désormais les dépenses de fonctionnement*

La **charge de la dette de l'Etat** (titre 4) est en **progression de 14,2 %** entre les exercices 2010 et 2011, soit une hausse **5,75 milliards d'euros qui la porte à un montant de 46,26 milliards d'euros**. La hausse constatée en 2011 est deux fois plus rapide que celle intervenue entre les exercices 2009 et 2010, où elle n'avait augmenté que de 2,88 milliards d'euros.

Cette progression s'explique par les effets cumulés de quatre facteurs :

- un **effet « volume » positif**, qui joue pour **3,37 milliards d'euros** et traduit l'augmentation continue de l'encours nominal de la dette, sous l'effet des déficits budgétaires accumulés ;

- certains titres émis par la France étant indexés sur l'inflation, la charge de la dette est mécaniquement majorée lorsque l'inflation progresse. Cet **effet « prix » positif explique à hauteur de 1,44 milliard d'euros** l'augmentation de la charge nette de la dette entre 2010 et 2011 ;

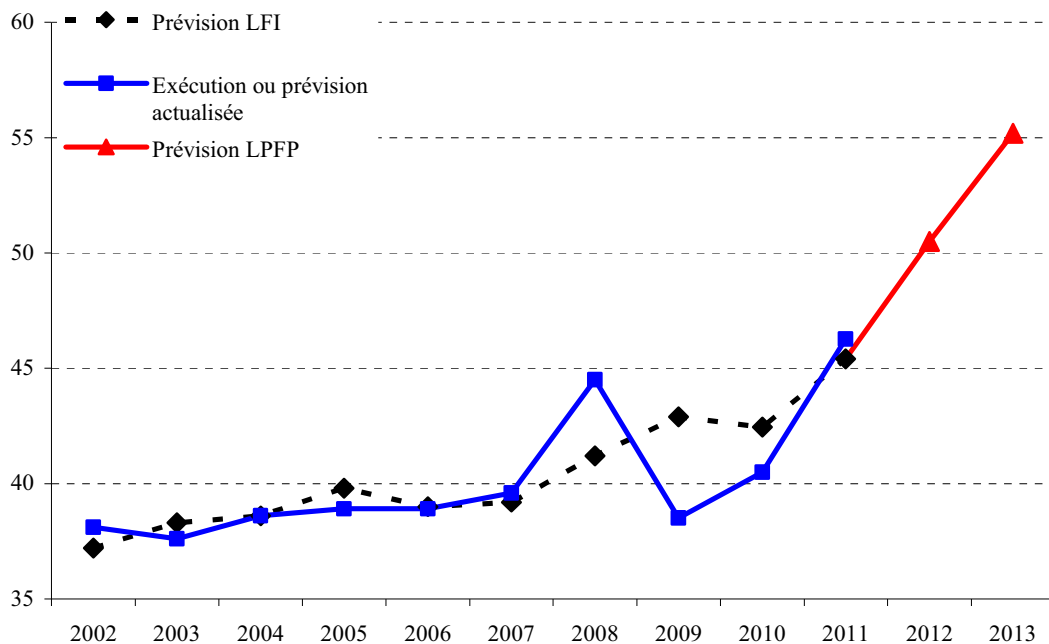
- la charge de la dette est également sensible à la variation des taux d'intérêts pratiqués. En l'occurrence, **l'effet « taux » positif explique 0,27 milliard d'euros de progression de la charge de la dette**. Le taux moyen d'émission à moyen et long terme à taux fixe est passé de 2,53 % en 2010 à 2,80 % en 2011. Le taux moyen d'émission à court terme a également progressé, de 0,45 % en 2010 à 0,81 % en 2011. **Ces taux restent toutefois exceptionnellement bas**, les investisseurs se réfugiant sur les dettes

considérées les plus sûres dans un contexte international de crise des dettes souveraines. Le taux moyen des émissions à court terme constaté sur la période 1998-2007 était de 3,10 % ;

- enfin, un effet « calendaire » explique à hauteur de 0,62 milliard d'euros l'augmentation de la charge de la dette négociable.

Evolution de la charge de la dette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

La charge de la dette n'a jamais atteint un niveau aussi élevé. Elle a représenté, en 2011, **15,9 % des dépenses de l'Etat**, hors remboursements et dégrèvements, et son niveau **excède désormais celui de l'ensemble des dépenses de fonctionnement (titre 3) de l'Etat**.

Enfin, **les charges de trésorerie de l'Etat font apparaître une sous-consommation par rapport à l'enveloppe prévue** en loi de finances initiale puisque seuls 71,7 % de ces crédits ont été consommés. Cette moindre consommation s'explique par **l'imputation sur l'exercice budgétaire 2012 de la rémunération des fonds non consommables** consacrés au financement des investissements d'avenir et au plan Campus (ces fonds font l'objet de dépôts rémunérés sur le compte du Trésor) pour le dernier trimestre 2011, du fait du passage à l'application Chorus.

Entre les exercices 2010 et 2011, les charges de trésorerie augmentent toutefois fortement (+ 76,2 %, soit 205 millions d'euros) en raison de la montée en charge de la rémunération de ces mêmes fonds. En 2010, la rémunération de ces fonds n'avait porté que sur une partie de l'année et sur une partie des fonds déposés.

c) Les dépenses d'investissement poursuivent leur diminution

Les **dépenses d'investissement (titre 5)** s'élèvent à 11,18 milliards d'euros en exécution 2011 soit une **diminution de 13,11 %** par rapport à l'année 2010, où elles atteignaient 12,87 milliards d'euros.

Cette diminution prolonge le mouvement de décrue des dépenses d'investissement depuis 2009, sous l'effet notamment de la sortie du plan de relance. Leur niveau actuel reste, en outre, très sensiblement inférieur à celui de l'année 2007 (13,0 milliards d'euros).

Crédits d'investissement du budget général

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011
Crédits de paiement exécutés	13,0	13,6	15,1	12,9	11,2

Source : Cour des comptes

Les dépenses d'investissement **représentent** désormais, hors remboursements et dégrèvements, **3,8 % des crédits du budget général de l'Etat**.

d) La forte réduction des dépenses d'intervention (- 14,3 %) doit être relativisée

(1) Des facteurs exceptionnels expliquent la diminution des dépenses d'intervention

Les **dépenses d'intervention** (titre 6) diminuent de 17,2 milliards d'euros de 2010 à 2011. **Hors remboursements et dégrèvements, la baisse est réduite à 11,4 milliards d'euros, soit - 14,3 %** (79,3 milliards d'euros en 2010 contre 67,9 milliards d'euros en 2011).

Cette diminution touche l'ensemble des dépenses d'intervention de l'Etat : transferts aux ménages, transferts aux entreprises, transferts aux collectivités territoriales et transferts aux autres collectivités, à l'exception des appels en garantie, comme l'indique le tableau ci-après.

Evolution des dépenses d'intervention de l'Etat

(en milliards d'euros)

	2010	2011	Evolution en montant	Evolution en pourcentage
Ménages	38,4	34,7	- 3,7	- 9,6 %
Entreprises	77,3	74,5	- 2,8	- 3,6 %
Collectivités territoriales	24,2	17,8	- 6,4	- 26,4 %
Autres collectivités	27,5	22,8	- 4,7	- 17,1 %
Appels en garantie	0,1	0,6	+ 0,5	+ 500,0 %
Total	167,5	150,3	- 17,2	- 10,3 %
Total hors remboursements et dégrèvements	79,29	67,93	- 11,36	- 14,3 %

Source : commission des finances, à partir de la Cour des comptes et de la direction du budget

Cette diminution ne résulte pas d'efforts d'efficacité menés par l'Etat dans son action publique mais d'événements largement conjoncturels :

- **la sortie du programme des investissements d'avenir** explique une réduction des dépenses d'intervention de **7,4 milliards d'euros** ;

- la réduction des crédits de titre 6 de la **mission « Travail et emploi »**, qui avaient été augmentés en 2010 dans le cadre du **plan de relance**, explique une diminution à hauteur de **2,4 milliards d'euros** ;

- **1 milliard d'euros** de moindres dépenses s'expliquent par la montée en charge plus lente que prévue du **revenu de solidarité active** et son impact sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ;

- **0,5 milliard d'euros** de baisse des dépenses d'intervention sont justifiées par des **changements d'imputation** au sein de la mission « Aide publique au développement » ;

- enfin, **0,4 milliard d'euros** proviennent de la sortie du **plan de soutien exceptionnel à l'agriculture** mis en œuvre en 2010.

(2) Un respect de la loi de programmation des finances publiques impossible à analyser

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 avait fixé comme objectif une diminution de 10 % de ces dépenses à horizon 2013. En réalité, cet effort était limité à deux catégories de dépenses d'intervention : les dépenses dites « de guichet » et les dépenses

« discrétionnaires ». Les autres dépenses de titre 6, telles que les subventions d'équilibre à certains régimes spéciaux de retraites ou certains transferts de l'Etat aux collectivités territoriales n'étaient pas concernés par cette diminution. En outre, le rapport annexé à la loi de programmation indiquait pour objectif de l'année 2013 un total de 57,1 milliards d'euros pour les deux catégories de dépenses concernées, soit une baisse de seulement 4 % par rapport aux 59,5 milliards d'euros dépensés à ces titres en 2010.

L'analyse du respect de cet objectif est rendu difficile. En effet, comme le relève la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution 2011, *« les catégories construites par les services du ministère chargé du budget pour décliner les objectifs de la loi de programmation ne correspondent pas à celles fixées par la LOLF »*. S'agissant du périmètre auquel doit s'appliquer l'objectif de réduction, elle relève par ailleurs que *« des ajustements lui ont été appliqués par les services du ministère chargé du budget au titre du suivi de la loi de programmation, à la fois pour en exclure ou y intégrer tel ou tel dispositif »*. Il en résulte qu'au **« terme d'une première année de mise en œuvre de ce qui devait constituer un axe majeur du budget triennal 2011-2013 construit en application de la loi de programmation, il apparaît que les changements de périmètre opérés et l'absence d'explications détaillées sur les modifications effectuées, ont rendu impossible toute analyse de l'évolution des dépenses d'interventions au regard des objectifs chiffrés affichés à l'automne 2010 »**.

Sollicitée par votre rapporteur général sur ces difficultés, le ministère du budget a fourni la réponse suivante : *« il est vrai que le rattachement des dépenses d'interventions à ces différentes sous-catégories (dépenses de guichet, discrétionnaires et dotations réglementées) a fait l'objet d'une fiabilisation postérieure à la publication de la loi de programmation des finances publiques pour 2011 – 2014 du fait de changements de périmètre entre les sous-catégories retenues. Des travaux ont depuis été conduits par la direction du budget pour permettre à l'avenir d'assurer une traçabilité des périmètres retenus pour les différentes catégories d'interventions et d'améliorer la précision du suivi sur une longue période de chaque dispositif »*.

La clarification des périmètres retenus pour l'application des normes de dépenses applicables aux dépenses d'intervention doit devenir effective, ce qui permettra au Parlement d'évaluer le respect des objectifs fixés par les lois de programmation des finances publiques.

e) Les dépenses d'opérations financières retrouvent un niveau normal

Enfin, les dépenses **d'opérations financières** (titre 7) s'établissent à 0,9 milliard d'euros après 25,1 milliards d'euros en 2010. Cette **réduction très spectaculaire traduit le contrecoup de la mise en œuvre de l'emprunt national**.

En effet, en 2010, l'emprunt national avait engendré des dotations en fonds propres des opérateurs chargés de financer les investissements d'avenir à hauteur de 21 milliards d'euros, dont 16,6 milliards dévolus à l'Agence nationale pour la recherche (ANR) et 2 milliards à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

La consommation de l'année 2011 ramène les dépenses d'opérations financières à un niveau comparable à celui de l'exercice 2009.

IV. RÉSULTAT PATRIMONIAL ET BILAN DE L'ÉTAT

A. LE RÉSULTAT PATRIMONIAL S'AMÉLIORE DE 23,5 MILLIARDS D'EUROS

Le résultat patrimonial de l'Etat s'établit, en 2011, à - 86,5 milliards d'euros, soit une amélioration de 23,5 milliards d'euros par rapport à un résultat 2010¹ (- 110,0 milliards d'euros).

Le résultat patrimonial de l'Etat

(en milliards d'euros)

Au 31 décembre	2009 retraité	2010 retraité	2011	Variation	
Charges de fonctionnement nettes	161,4	164,9	168,6	+ 3,7	+ 2,3 %
Charges d'intervention nettes	153,6	167,5	140,6	- 26,9	- 16,1 %
Charges financières nettes	26,9	31,5	44,8	+ 13,3	+ 42,2 %
Charges nettes	341,9	363,9	354,0	- 9,9	- 2,7 %
Produits fiscaux nets	252,3	265,9	278,7	+ 12,8	+ 4,8 %
Autres produits régaliens nets	7,2	5,6	7,0	+ 1,4	+ 25,2 %
Ressources propres (TVA et PNB) de l'Union européenne	- 18,3	- 17,6	- 18,2	- 0,6	- 3,6 %
Produits régaliens nets	241,2	253,9	267,4	+ 13,5	+ 5,3 %
Solde des opérations de l'exercice	- 100,7	- 110,0	- 86,5	+ 23,5	+ 21,3 %

Source : compte général de l'Etat

Cette amélioration du résultat patrimonial de l'Etat s'explique, d'une part, par une **réduction des charges nettes de 9,9 milliards d'euros** et, d'autre part, par une **augmentation des produits régaliens nets de 13,5 milliards d'euros**.

¹ Retraité pour prendre en compte les changements de méthode comptable, enrichissements du bilan et corrections d'erreurs intervenues au cours de l'exercice.

1. Une diminution des charges nettes de 9,9 milliards d'euros liée principalement à la réforme de la taxe professionnelle

Les charges nettes diminuent globalement sous l'effet d'une **forte hausse des charges financières (+ 42,2 %)**, plus que compensée par la **diminution, également importante (- 16,1 %) des charges d'intervention**.

La diminution des **charges nettes d'intervention, à hauteur de 26,9 milliards d'euros**, explique donc essentiellement la réduction des charges nettes globales de l'Etat. **On retrouve ici le phénomène, détaillé s'agissant du solde budgétaire, lié à la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle**. En 2010, l'Etat avait pris à sa charge la disparition de la taxe professionnelle en versant aux collectivités territoriales une compensation relais représentative de son produit. L'entrée dans son régime de croisière de la réforme avec la perception, à compter de 2011, des nouvelles impositions par les collectivités territoriales induit la non reconduction de cette compensation relais. Les charges d'intervention de l'Etat s'en trouvent de ce fait allégées. **Comme l'a plusieurs fois souligné votre commission des finances, cette amélioration résulte d'un événement exceptionnel** et non tendanciel de l'évolution des charges nettes globales.

L'augmentation de 13,3 milliards d'euros des charges financières nettes de l'Etat entre les exercices 2010 et 2011 s'explique pour sa part par un accroissement des **dotations aux provisions pour dépréciation au titre des participations contrôlées** (+ 8,6 milliards d'euros), d'un alourdissement des charges d'intérêt de la dette (+ 2,6 milliards d'euros) et d'une hausse de la charge d'indexation des obligations indexées sur l'inflation (+ 1,8 milliard d'euros).

2. Une progression des produits régaliens nets de 13,5 milliards d'euros

La **progression des recettes fiscales nettes de l'Etat** explique très largement celle des produits nets régaliens puisqu'elle s'élève à **12,8 milliards d'euros**, soit près de 95 % de la hausse des produits globaux.

Les principales recettes ayant un impact à la hausse en 2011 sont l'impôt sur les sociétés, en progression de 4,8 milliards d'euros, les produits liés à la cotisation économique territoriale (CET) et aux impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), en augmentation de 4 milliards d'euros, l'impôt sur le revenu, à hauteur de 3,8 milliards d'euros ainsi que la TVA, pour 2,6 milliards d'euros.

Les montants indiqués ci-dessus peuvent différer de ceux présentés dans l'examen de la comptabilité budgétaire de l'Etat et du solde budgétaire pour 2011. En effet, **la comptabilité budgétaire est une comptabilité dite « de caisse »**, qui prend en compte les recettes et les dépenses au moment de leur encaissement ou de leur décaissement. A l'inverse, **la comptabilité**

générale, qui sert à l'établissement du résultat patrimonial de l'Etat, est une comptabilité dite « de droits constatés », pour laquelle les droits et obligations sont rattachés à l'exercice au cours duquel ils sont survenus. Ainsi, par exemple, un produit fiscal dont le fait générateur est intervenu en 2010, mais dont la recette a été constatée en 2011, sera donc rattaché à l'exercice 2010 en comptabilité générale mais seulement en 2011 en comptabilité budgétaire.

C'est ce qui explique notamment que le produit fiscal net de l'Etat en 2011 puisse progresser de 4 milliards d'euros au titre des produits liés à la cotisation économique territoriale et aux impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux. En effet, en comptabilité générale, les produits de cotisation foncière des entreprises (CFE) et des IFER avaient été comptabilisés en produits en 2010, à hauteur de 7,1 milliards d'euros. A l'inverse, la CVAE, n'avait pas été comptabilisée en produit en 2010 car son mode de recouvrement implique une liquidation du solde en 2011 seulement. C'est donc l'intégralité du produit de la CVAE 2010, soit 11,2 milliards d'euros, qui majore les produits fiscaux de 2011 en comptabilité générale.

La différence entre le solde budgétaire et le résultat patrimonial s'explique également par le fait que **certaines opérations enregistrées dans le résultat patrimonial sont sans effet sur le solde budgétaire,** car elles ne correspondent à aucun encaissement ou décaissement. C'est le cas, par exemple, des amortissements, des dépréciations et des provisions.

B. LE BILAN DE L'ÉTAT FAIT APPARAÎTRE UNE SITUATION NETTE QUI BAISSÉ DE 70,2 MILLIARDS D'EUROS

1. Un rapprochement délicat des comptabilités publique et privée

Le compte général de l'Etat comporte également le bilan de celui-ci, qui se rapproche davantage, depuis le vote de la LOLF, des pratiques des entreprises. D'une part, **l'actif de l'Etat représente l'ensemble de son patrimoine,** matériel ou immatériel. Il répond ainsi, comme pour une entreprise, à la question de savoir comment l'Etat a utilisé ses ressources financières. D'autre part, **le passif symbolise d'où vient l'argent qui compose le patrimoine de l'Etat. Il est donc constitué de l'ensemble des engagements financiers de l'Etat à l'égard des tiers :** essentiellement ses dettes financières.

A la différence des bilans des entreprises, le bilan de l'Etat n'est pas équilibré, c'est-à-dire que son actif et son passif ne sont pas égaux. **Le rapprochement des deux comptabilités, privée et publique, rencontre en effet plusieurs limites.** Par exemple, l'Etat ne dispose pas, à son passif, du capital social apporté par les actionnaires dans le cas d'une entreprise ; la capacité de l'Etat à lever l'impôt, qui constitue un actif incorporel, n'est pas

intégrée à son bilan en raison de la difficulté à l'évaluer ; enfin, les monuments historiques ne sont valorisés à l'actif de l'Etat qu'à l'euro symbolique.

C'est pourquoi la situation nette de l'Etat, qui correspond à la différence entre son actif et son passif, n'est pas égale à zéro¹.

2. Une situation nette négative de 834,5 milliards d'euros

Bilan de l'Etat au 31 décembre 2011

(en milliards d'euros)

Actif					Passif				
	2010 retraité	2011	Evolution			2010 retraité	2011	Evolution	
Actif immobilisé	765,8	776,8	+ 10,9	+ 1,4 %	Dettes financières	1 254,7	1 339,0	+ 84,2	+ 6,7 %
Actif circulant	98,9	110,4	+ 11,5	+ 11,6 %	Dettes non financières	155,1	152,6	+ 2,5	+ 5,4 %
Trésorerie	25,4	28,3	+ 3,0	+ 11,7 %	Provisions pour risques et charges	109,9	113,7	+ 3,9	+ 3,5 %
Comptes de régularisation	10,7	12,5	+ 1,8	+ 16,3 %	Autres passifs	31,2	28,9	- 2,3	- 7,4 %
					Trésorerie	72,9	86,2	+ 13,3	+ 18,2 %
					Compte de régularisation	41,3	42,1	+ 0,7	+ 1,7 %
Total Actif	900,8	928,0	+ 27,2	+ 3,0 %	Total Passif (hors situation nette)	1 665,1	1 762,5	+ 97,4	+ 5,8 %
					Situation nette	- 764,3	- 834,5	- 70,2	+ 9,2 %

Source : compte général de l'Etat

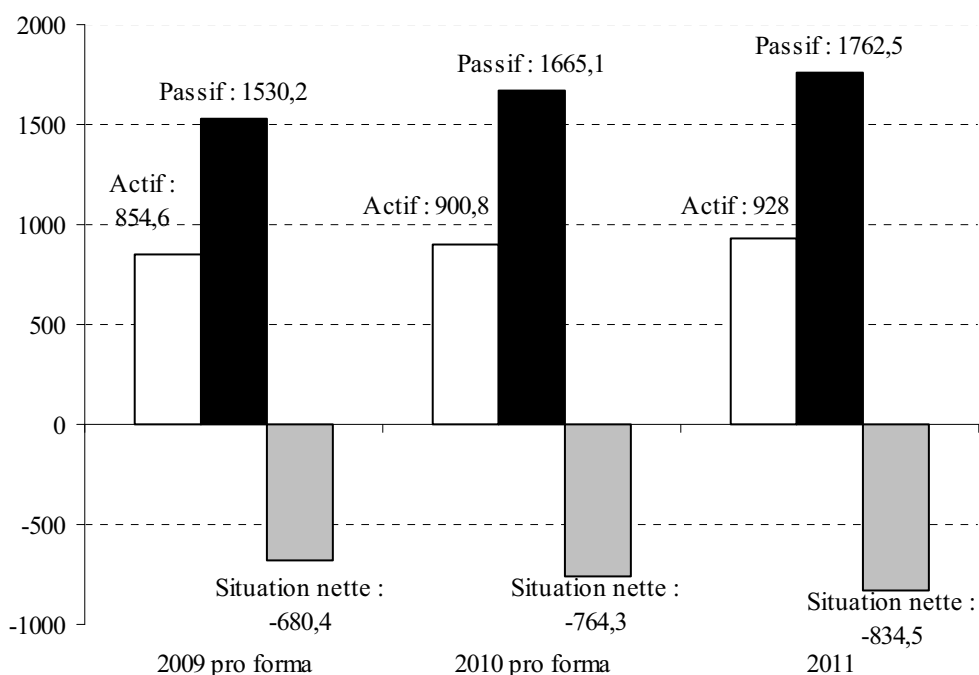
¹ La notion de situation nette dans les comptes de l'Etat ne doit donc pas être assimilée à celle de situation nette d'une entreprise. En outre, une situation nette négative de l'Etat ne correspond pas à un résultat net négatif d'une entreprise et n'implique donc pas nécessairement la destruction de richesses.

Si le résultat patrimonial de l'Etat correspond à l'écart entre ses charges et ses produits pour une année donnée, la situation nette révèle, pour sa part, l'accumulation des déficits passés à un instant « t ».

Au 31 décembre 2011, **la situation nette de l'Etat était ainsi déficitaire à hauteur de 834,5 milliards d'euros**, soit une diminution de 70,2 milliards d'euros par rapport au solde de l'année 2010.

Evolution de l'actif, du passif et de la situation nette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir de la Cour des comptes

L'alourdissement de la situation nette négative de l'Etat résulte d'une **forte augmentation du passif** (+ 97,4 milliards d'euros) **partiellement compensée par l'appréciation de l'actif** (+ 27,1 milliards d'euros).

L'évolution de l'actif résulte très largement de la réévaluation des actifs routiers et des ouvrages hydrauliques concédés ainsi que du parc immobilier de l'Etat. Le passif, pour sa part, augmente en lien avec l'endettement croissant de l'Etat. Sur une progression de 97,4 milliards d'euros, 84,2 milliards d'euros, soit 86,4 % du passif correspondent ainsi aux dettes financières de l'Etat.

3. Peu d'informations sont disponibles sur les provisions pour risques liées aux litiges en cours

Le bilan de l'Etat fait notamment apparaître, au sein des provisions pour risques, des **provisions pour litiges**, qui sont des éléments du passif dont l'échéance ou le montant n'est pas fixé de manière précise en raison des incertitudes pesant sur l'issue desdits litiges.

Au 31 décembre 2011, les provisions pour litiges ont été évaluées à 10,835 milliards d'euros, en hausse de 761 millions d'euros par rapport au 31 décembre 2010. Les litiges liés à l'impôt et les litiges communautaires sont les deux principales sources de risque financier pour l'Etat dans ce domaine. **La condamnation récente de la France par la Cour de justice des communautés européennes, dans une décision du 10 mai 2012, sur le régime de taxation des dividendes versés à des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) étrangers** est un exemple de litige qu'il convient de provisionner.

Peu d'informations sont disponibles sur les provisions pour litiges passées par l'Etat car, comme l'indique le compte général de l'Etat, *« dans le but de préserver les intérêts de l'Etat, aucune information n'est donnée ici sur l'objet des litiges en cours, afin de ne pas porter à la connaissance de tiers l'appréciation que l'Etat porte sur les perspectives des affaires en cours »*.

C. DES COMPTES POUR 2011 QUI CONTINUENT D'APPELER CERTAINES RÉSERVES

1. Aucune des sept réserves formulées par la Cour des comptes en 2010 n'est levée

Chaque année, la Cour des comptes, en application du 5° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, se prononce sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat, en se référant aux normes internationales d'audit éditées par la fédération internationale des experts comptables (IFAC).

La Cour des comptes a certifié que **le compte général de l'Etat de l'exercice clos le 31 décembre 2011 était régulier et sincère et donnait une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'Etat, sous sept réserves substantielles. Ces sept réserves reprennent celles formulées au titre de l'exercice 2010**, même si la Cour indique que *« pour cinq d'entre elles, certains éléments constitutifs ont été satisfaits, autorisant la levée de certains points »*.

a) Les lacunes du système d'information financière et comptable de l'Etat

Comme en 2010, la Cour constate **l'insuffisante intégration des systèmes d'information et l'inadaptation des applications informatiques à la tenue de la comptabilité générale.**

Malgré la bascule de la totalité de la comptabilité de l'Etat dans le progiciel Chorus, effective au 1^{er} janvier 2012, les données disponibles restent insuffisantes pour que la Cour puisse auditer dans des conditions satisfaisantes le fichier comptable sur la base duquel est élaboré le compte général de l'Etat. La Cour estime en particulier que certains états financiers restitués par Chorus présentent de nombreuses anomalies et formule par conséquent des réserves sur la performance de cet outil.

Votre rapporteur général rappelle que la Cour des comptes avait elle-même, dans son rapport public annuel de février 2011, indiqué que « *si les coûts directs du projet [Chorus] sont évalués à 1 milliard d'euros sur 10 ans par le ministère chargé du Budget, ce chiffrage repose sur des bases fragiles, les scénarii prévisionnels sur lesquels il s'appuie devant être actualisés ; par ailleurs, des charges, de l'ordre de 500 millions d'euros, doivent être ajoutées à ce chiffrage, notamment pour ce qui concerne l'adaptation à Chorus des systèmes ministériels ou l'environnement de Chorus. **Le coût total du projet pourrait atteindre 1,5 milliard d'euros sur la période 2006-2015** ».*

Eu égard à ce coût financier, il est regrettable que Chorus ne permette pas encore d'établir les comptes de l'Etat de manière satisfaisante.

b) Les dispositifs de contrôle et d'audit internes des ministères sont insuffisants

Une nouvelle fois, la Cour des comptes a constaté que certaines améliorations avaient été apportées aux systèmes de contrôle et d'audit interne des ministères.

Toutefois, bien que chaque ministère dispose désormais d'une structure opérationnelle de gouvernance du contrôle interne comptable, la Cour estime que **les ministères ne sont toujours pas en mesure de porter une appréciation suffisamment étayée sur le degré de maîtrise des risques comptables et financiers.** Cette lacune produit les mêmes effets que celle relative aux systèmes d'information financière et comptable : elle empêche la Cour de procéder à une vérification des comptes aussi étendue qu'il serait souhaitable et elle contribue à rendre incertaine la qualité des comptes de l'Etat.

c) Des doutes sur l'exacte comptabilisation des produits régaliens

Les **produits régaliens** de l'Etat correspondent aux impôts et taxes assimilées, amendes et autres pénalités. Ils recouvrent l'ensemble des recettes issues de l'exercice de la souveraineté de l'Etat et correspondent à des

opérations sans contrepartie directe équivalente pour les tiers. Leur montant net s'élève à **267 milliards d'euros en 2011**.

La Cour des comptes relève, de manière constante depuis 2006, que la **comptabilisation de ces produits régaliens en droits constatés n'est toujours pas possible**, faute notamment de pouvoir collecter l'information nécessaire à l'évaluation des engagements de l'Etat et des redevables. Le système d'information demeure donc essentiellement fondé sur le suivi des mouvements de caisse.

Le caractère substantiel de cette réserve résulte directement de son ampleur puisqu'elle laisse planer un doute sur l'exactitude de la comptabilisation de la plus grande partie des ressources financières de l'Etat.

d) La comptabilisation incertaine des passifs d'intervention, des autres passifs non financiers et des engagements hors bilan

La Cour des comptes maintient également sa réserve substantielle relative aux passifs d'intervention de l'Etat et l'étend même aux autres passifs non financiers.

Les **passifs d'intervention** correspondent à l'ensemble des écritures qui devraient figurer au compte de l'Etat au titre de ses dépenses d'intervention. Or, **l'analyse de ces différents dispositifs par l'Etat n'est pas exhaustive et la Cour doute de l'exhaustivité de leur recensement** dans les passifs de l'Etat. Elle indique que les passifs à comptabiliser à ce titre et non encore audités par elle représentaient 23 milliards d'euros de charges en 2011.

La Cour pointe notamment l'absence de comptabilisation des engagements de l'Etat à l'égard des bénéficiaires de l'allocation adultes handicapés (AAH), dont l'incidence est de l'ordre de 18,7 milliards d'euros, ainsi que celle des engagements de l'Etat à l'égard des conseils régionaux au titre des contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels pour le développement et la modernisation de l'apprentissage, pour un montant de l'ordre de 1,4 milliard d'euros.

Les critiques de la Cour portent également sur la **sous-évaluation des provisions pour risques et charges**, telles que celles au titre de la tempête Klaus.

Cette réserve substantielle de la Cour vise aussi **les insuffisances du recensement et de l'évaluation des engagements hors bilan de l'Etat**. La critique porte notamment sur l'absence d'outil recensant l'ensemble des **garanties de l'Etat** accordées par une loi de finances et, partant, les charges qui pourraient en résulter. La présentation, en annexe du compte général de l'Etat pour 2011, du tableau des principaux dispositifs de garantie actifs au 31 décembre 2011 ne permet notamment pas d'apprécier la réalité du risque supporté par l'Etat à ces différents titres. De même, la Cour des comptes - et cette remarque vaut également pour le Parlement - ne dispose pas d'une

évaluation fiable des intérêts comptabilisés au titre des engagements hors bilan de l'Etat pris dans le cadre de la dette garantie.

Votre commission des finances avait déjà exprimé, dans son rapport sur le projet de loi de règlement pour l'année 2010, le souhait **qu'un recensement complet et une totalisation des engagements hors bilan de l'Etat soient annexés au prochain projet de loi de règlement**, assortis le cas échéant de toutes les précautions méthodologiques nécessaires à en permettre une lecture éclairée.

En l'absence d'une telle annexe exhaustive, votre commission des finances a adopté **un amendement au présent projet de loi de règlement, visant à la création d'une annexe au compte général de l'Etat récapitulant l'ensemble des garanties octroyées par lui et les limites dans lesquelles chacune a été accordée.**

e) L'exhaustivité et la valorisation des actifs du ministère de la défense dans les comptes de l'Etat

Malgré des efforts de fiabilisation réalisés en 2011, la Cour indique que ses vérifications ont rencontré des limitations importantes s'agissant de **l'exhaustivité et de la valorisation des actifs du ministère de la défense.**

Outre des problèmes de non respect de normes comptables, la Cour pointe le défaut de **recensement de certains coûts de démantèlement** des missiles stratégiques et des réacteurs des sous-marins nucléaires, ainsi que des **biens mis à disposition d'industriels** ou encore des **stocks de munitions.**

f) L'évaluation des participations et autres immobilisations financières de l'Etat

Selon la Cour des comptes, **la valorisation et l'exhaustivité, dans les comptes de l'Etat, de ses participations contrôlées et de certaines de ses autres immobilisations financières** ne sont pas satisfaisantes.

Elle relève en particulier l'absence d'homogénéité dans les référentiels comptables servant à la valorisation des participations contrôlées à l'actif du bilan de l'Etat. De même, une majorité d'opérateurs ne respecte toujours pas les instructions comptables relatives aux actifs.

g) La valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat

Enfin, comme par le passé, la Cour pointe les incertitudes qui pèsent sur **la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat**, malgré des progrès importants réalisés en 2011.

D'anciennes applications informatiques sont encore utilisées pour recenser et gérer le patrimoine immobilier, ce qui empêche le progiciel Chorus de pouvoir en fournir une vision consolidée et exhaustive. Par ailleurs, les évaluations effectuées par France Domaine sont jugées comme trop peu

fréquentes et les modalités d'évaluation du parc immobilier à l'étranger ne sont pas adaptées à une valorisation en valeur de marché.

2. L'illisibilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales

Au vu des constatations faites par le Sénat à l'occasion de travaux récents¹, confirmées par les observations de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2011, la **lisibilité** des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales s'est encore **détériorée** par rapport à la situation que votre commission des finances avait exposée l'an dernier. Cette dégradation de la qualité de l'information est particulièrement préjudiciable dans une période de grands bouleversements des finances locales.

a) Un compte d'avances très contesté

(1) Des résultats 2010 toujours aussi incertains

A l'occasion de l'examen des comptes de l'exercice 2010, la Cour des comptes avait, certes, pris acte du caractère « *inauditable* » du compte d'avances qui avait enregistré un solde positif de 10,2 milliards d'euros, soit le double de la prévision de LFI. La portée de sa critique pouvait cependant être atténuée par la prise en considération des incertitudes liées à la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle.

Le compte d'avances aux collectivités

L'Etat a la charge du recouvrement des impositions directes locales et du versement de leur produit aux collectivités. Le compte d'avances a pour objectif de garantir aux collectivités ce versement sous formes d'avances, calculées en fonction du produit voté avec régularisation sur les derniers versements, indépendamment du recouvrement effectif de l'impôt par l'Etat. Ainsi, l'Etat garantit aux collectivités le montant intégral des impôts émis, même en cas de recouvrements étalés sur plusieurs années ou de défaut de recouvrement.

Il est composé :

- des recettes issues du recouvrement effectif des impôts locaux ;
- des recettes pour ordre, qui correspondent aux dégrèvements auto-imputés par les entreprises et aux admissions en non-valeur pris en charge par l'Etat. Elles trouvent leur contrepartie dans des dépenses pour ordre du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » du budget général. En effet, lorsqu'un dégrèvement est auto-imputé par l'entreprise, le montant correspondant au dégrèvement n'est pas recouvré sur le compte de concours, ce qui le rend déficitaire pour l'exercice.

Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » ne comble pas ce déficit sur l'exercice, mais sur l'exercice suivant. Ces recettes et ces dépenses sont dites « pour ordre », parce qu'elles renvoient à des écritures comptables entre le budget général et le compte d'avances et non à des mouvements de fonds réels.

Source : Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, Mai 2011

¹ *Rapport de la mission commune d'information sur la réforme de la taxe professionnelle n° 611 (2011-2012) - 26 juin 2012.*

Depuis lors, la Cour a effectué une **enquête approfondie** portant sur l'ensemble du compte d'avances.

Or **ces travaux n'ont pas permis de lever les interrogations** exposées en 2011. Au contraire, la Cour souligne, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2012, que les hypothèses fournies par les services de l'administration fiscale pour expliquer le solde 2010 ne sont pas confirmées par les données réelles et, en conséquence, reconnaît l'absence d'éléments permettant d'*« expliquer de manière satisfaisante le niveau élevé du solde du compte d'avances en 2010. »*

(2) Une critique portant sur la qualification du compte d'avances

De manière plus fondamentale, le **fonctionnement du compte d'avances fait l'objet de contestations qui mettent en doute sa conformité avec les dispositions de la LOLF.**

Ainsi, le compte « Avances aux collectivités territoriales » ne répondrait pas, selon la Cour des comptes, à la définition d'un compte de concours financiers, donnée par l'article 24 de la loi organique. En effet, les dépenses du compte ne peuvent être assimilées à des avances pour trois raisons :

- elles ne sont pas remboursées par les collectivités territoriales elles-mêmes ;
- elles ne sont pas accordées pour une durée déterminée ;
- la constatation d'une perte probable n'est pas imputée au résultat de l'exercice.

Selon la Cour, ce constat *« est renforcé avec l'entrée dans le champ du compte de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) : impôt auto-liquidé par les entreprises, son versement par l'Etat aux collectivités s'effectue sur la base des recettes effectivement recouvrées et diffère radicalement de la logique des « avances ».*

Il reste toutefois à déterminer si cette observation doit conduire à une **modification de l'article 24** de la LOLF ou à définir un **nouveau type de compte spécial.**

Dans cette attente, les lacunes révélées par l'analyse du compte d'avances, devraient inciter les services de l'administration fiscale à mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, la recommandation de la Cour invitant à *« adapter le système d'information relatif aux recettes de l'Etat afin d'opérer le rattachement des opérations réelles et d'ordre à l'année d'imposition, pour en assurer la traçabilité. »*

LOLF : Article 24

« Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'Etat. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

« Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

« Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat.

« Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

« Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

« - soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;

« - soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;

« - soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général. »

b) Une comptabilisation incertaine des remboursements et dégrèvements de la réforme de la taxe professionnelle

La Cour des comptes relève pour l'exercice 2011 un autre exemple de **confusion** dans la façon dont les comptes de l'Etat retracent les opérations liées aux impositions locales nouvelles.

Il concerne la comptabilisation des remboursements et dégrèvements de la réforme de la taxe professionnelle. Le rapport de la Cour précise que l'on retrouve bien, inscrits au programme 201, les montants liés au dispositif d'écrêtement de la cotisation foncière des entreprises (CFE) soit 150 millions d'euros.

En revanche, s'agissant des **montants liés au dispositif d'écrêtement de la CVAE**, estimés à 560 millions d'euros, l'administration ne dispose pas des moyens d'affirmer si ce dispositif n'a pas trouvé à s'appliquer en 2011, si ces montants ont été inscrits dans les comptes 2011 et selon quelles modalités ou s'il s'agit d'une charge reportée sur 2012.

c) Une proposition de réforme du traitement des dégrèvements d'impôts locaux

A la suite de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale, le total des

dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'Etat a baissé de 16,15 milliards d'euros à 11,48 milliards.

Pour autant, la Cour des comptes réitère une recommandation formulée depuis 2010, mais jamais mise en application, visant à « *modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et dépenses des lois de finances afin de ne déduire des recettes fiscales brutes de l'Etat que les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'Etat.* »

Elle estime, en effet, que les **dégrèvements d'impôts locaux** doivent être **considérés comme une dépense budgétaire** au profit des collectivités, financée à partir des recettes du budget général.

Cette « mise à l'écart » aurait des conséquences importantes : une **majoration des « montants nets pour le budget de l'Etat »** de 11,48 milliards, qui correspondent à la fois à des recettes et des dépenses effectives du budget général, une extension du **périmètre de l'application des normes de dépense**, et sans doute aussi une modification du « comportement » de l'Etat à l'égard de cette catégorie de dépense.

Interrogé par votre rapporteur général sur cette question, le ministère du budget fait valoir plusieurs arguments qui plaident contre cette intégration dans la norme de dépense :

- d'une part, il lui apparaît « *essentiel de préserver le degré de précision actuel de la norme. L'intégration d'éléments plus volatiles et imprévisibles, dont l'Etat n'a pas la même faculté de pilotage en gestion, en fragiliserait le périmètre et en affaiblirait la portée, en dégageant certaines années des marges de manœuvre artificielles, pour faire peser d'autres années des contraintes insurmontables sur les choix budgétaires du Gouvernement* » ;

- d'autre part, cette intégration « *introduirait une complexité supplémentaire dans la définition du périmètre de la norme et de son suivi* » ;

- enfin, « *un tel élargissement aurait pour effet immédiat, étant donné notamment l'évolution des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » d'alléger la contrainte sur les dépenses de l'Etat, effet inverse à celui recherché* ».

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Résultats du budget de l'année 2011

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2011.

Conformément à l'article 37 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la loi de règlement « *arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle* ». Tel est l'objet du présent article.

Le I arrête le **résultat budgétaire de l'Etat** en 2011 à la somme de - 90 718 387 308,63 euros et le II détaille, pour 2011, le montant définitif des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

L'analyse détaillée du solde arrêté au présent article figure dans l'exposé général du présent rapport. L'analyse des dépenses exécutées sur les missions du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux fait l'objet du tome II du présent rapport.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2

Tableau de financement de l'année 2011

Commentaire : le présent article retrace le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier en 2011

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 2011. Le tableau de financement¹ qui y figure évalue à **188,6 milliards d'euros** le besoin de financement de l'Etat et les ressources mobilisées pour y répondre.

Une analyse du besoin et des ressources de financement de l'Etat en 2011 figure dans l'exposé général du présent rapport.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

1 Le tableau de financement retrace les flux de trésorerie ayant concouru à l'équilibre financier de l'Etat et non son équilibre comptable tel qu'il ressort de la comptabilité générale et budgétaire.

ARTICLE 3

**Résultats de l'exercice 2011 -
Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe**

Commentaire : le présent article, dans lequel figurent le compte de résultat et le bilan de l'Etat, a pour objet d'approuver le bilan après affectation du résultat comptable de l'exercice.

Conformément au III de l'article 37 de la LOLF, la loi de règlement affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice, tel qu'il procède du compte de résultat établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30 de la loi organique, et approuve le bilan après affectation ainsi que l'annexe.

Le résultat comptable de l'Etat en 2011 est arrêté à - 86 538 023 323,93 euros, soit la différence entre 353,95 milliards d'euros de charges nettes et 267,41 milliards d'euros de produits régaliens nets. Le bilan, après affectation du résultat comptable, se compose d'un actif net de 927,96 milliards d'euros et d'un passif de 1 762,49 milliards d'euros. **La situation nette s'établit à - 834,53 milliards d'euros.**

Le compte de résultat et le bilan font l'objet de présentations détaillées dans le compte général de l'Etat annexé au présent projet de loi de règlement et dans le rapport de présentation qui l'accompagne. Par ailleurs, les principales évolutions du résultat patrimonial, de la situation nette et les conditions de la certification des comptes de l'Etat en 2011 sont analysées dans l'exposé général du présent rapport.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4

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

Commentaire : le présent article a pour objet d’ajuster et d’arrêter, pour le budget général, le montant par mission et par programme des autorisations d’engagement engagées et des dépenses au titre de l’année 2011

Le présent article ajuste et arrête, pour le budget général, les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d’engagement engagées (380,2 milliards d’euros) et des dépenses (3755,6 milliards d’euros).

Les ajustements opérés sont les suivants :

- **7,9 millions d’euros de crédits complémentaires** sont ouverts en CP sur la mission « Défense » (programme 146 « Equipement des forces »). D’après les informations fournies dans le projet de loi de règlement, ces crédits *« résultent de problèmes d’intercommunication des systèmes d’information entre Chorus et les applications de centralisation de la dépense »* ;

- les **annulations de crédits non consommés et non reportés** atteignent 4,4 milliards d’euros en AE et 1,9 milliard d’euros en CP.

*

L’Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

Décision de la commission : votre commission vous propose d’adopter cet article sans modification.

ARTICLE 5

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

Commentaire : le présent article a pour objet d’ajuster et d’arrêter, pour les budgets annexes, le montant par mission et par programme des autorisations d’engagement engagées et les résultats desdits budgets au titre de l’année 2011.

Le I du présent article ajuste et arrête, pour les budgets annexes, les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d’engagement engagées, soit **2,2 milliards d’euros**. Seuls 34 millions d’euros d’AE non engagées et non reportées sont annulées.

Le II ajuste et arrête les recettes et les dépenses, soit **2,2 milliards d’euros**. Il annule 27,9 millions d’euros de crédits non consommés et non reportés et procède à l’ouverture de 53,4 millions d’euros de crédits complémentaires, soit 9,1 millions d’euros sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et 44,3 millions d’euros sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative ». Comme chaque année, ces ouvertures complémentaires sont des opérations d’ordre correspondant à l’augmentation du fonds de roulement en considération des résultats de 2011.

*

L’Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

Décision de la commission : votre commission vous propose d’adopter cet article sans modification.

ARTICLE 6

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

Commentaire : le présent article récapitule le montant des ouvertures complémentaires et annulations de crédits pratiquées, sur l’exercice, en ce qui concerne les comptes spéciaux. Il arrête le solde de ces derniers au 31 décembre 2011 et, sauf exceptions, le reporte à la gestion 2012.

Le **I** du présent article ajuste et arrête le montant des **autorisations d’engagement** engagées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2012 à 55,4 milliards d’euros pour les comptes d’affectation spéciale et à 95,5 milliards d’euros pour les comptes de concours financiers. 4,7 milliards d’euros d’AE non engagées et non reportées sont annulées sur les comptes d’affectation spéciale et 3,7 milliards d’euros sur les comptes de concours financiers.

Le **II** ajuste et arrête les **recettes** et les **dépenses** des comptes à crédit et des comptes à découvert, soit :

- 55,5 milliards d’euros de dépenses et 57,0 milliards d’euros de recettes pour les comptes d’affectation spéciale (4,5 milliards d’euros de crédits non consommés et non reportés sont annulés) ;

- 102,5 milliards d’euros de dépenses et 100,0 milliards d’euros de recettes pour les comptes de concours financiers (4,4 milliards d’euros de crédits non consommés et non reportés sont annulés) ;

- 53,5 milliards d’euros de dépenses et 53,8 milliards d’euros de recettes pour les comptes de commerce ;

- 3,2 milliards d’euros de dépenses et 4,7 milliards d’euros de recettes pour les comptes d’opérations monétaires. Cette ligne supporte en outre une majoration d’autorisation de découvert de 7,6 milliards d’euros correspondant à la traditionnelle dotation pour mémoire des opérations avec le Fonds monétaire international (voir encadré).

L'imputation en loi de règlement des opérations avec le FMI

Le montant inscrit au projet de loi de règlement correspond au solde débiteur repris au 1^{er} janvier 2011 (8,996 milliards d'euros), diminué du solde créditeur des opérations menées en 2011 (1,428 milliard d'euros). Il est inscrit pour mémoire, dans la mesure où les opérations de prêt au FMI sont réalisées par la Banque de France, sur ses propres ressources. Cette « médiatisation » par la Banque de France des relations financières de la France avec le FMI assure la neutralité des opérations pour la trésorerie et le budget de l'Etat.

Concrètement, lorsque le FMI appelle auprès de la France sa participation à un prêt consenti dans le cadre d'accords d'emprunt, la somme requise est prélevée sur le Trésor (en dépenses du compte), mais fait l'objet d'une compensation immédiate, à due concurrence, par la Banque de France (en recettes du compte). L'Etat, pour cette opération, mobilise auprès de la Banque de France les créances qu'il acquiert sur le Fonds à l'occasion même des prêts qu'il accorde à ce dernier ; parallèlement, la disponibilité par la Banque de France des avoirs du Fonds, dont elle est le dépositaire, lui autorise l'exécution à partir d'une provision permanente. En contrepartie, les remboursements et intérêts versés par le FMI au titre du prêt sont immédiatement et intégralement reversés à la Banque de France par le Trésor.

Les opérations financières du FMI étant déterminées par ses propres besoins et ceux de ses pays membres, et s'avérant donc imprévisibles *ex ante* pour le Gouvernement, le compte « Opérations avec le Fonds monétaire international » ne fait apparaître aucune prévision au stade de la loi de finances initiale. De même, eu égard à la spécificité de son objet, aucun objectif de performances n'est associé à ce compte. Le résultat des opérations afférentes se trouve enregistré *ex post*, en loi de règlement. Le compte résulte alors de la juxtaposition de deux sections :

- d'une part, une section « Relations avec le FMI », qui retrace les flux d'opérations du Trésor avec le FMI. Cette partie du compte, dont le solde est par nature débiteur, enregistre ainsi les variations de la créance que le Trésor détient sur le Fonds ;

- d'autre part, une section « Relations avec la Banque de France », qui retrace les flux d'opérations du Trésor avec la Banque de France à raison des opérations avec le FMI. Cette partie du compte, dont le solde est par nature créditeur, enregistre ainsi les variations de la dette du Trésor envers la Banque de France née de la compensation, par cette dernière, des versements au Fonds.

Le solde consolidé de ces deux sections représente la créance de la France sur le FMI, nette de la dette du Trésor à l'égard de la Banque de France. Ce solde n'est pas pris en compte pour le calcul du solde budgétaire de l'Etat, les opérations du Trésor avec le FMI ne donnant lieu à décaissements et encaissements réels que pour la Banque de France, et n'affectant que son bilan.

Source : commission des finances

Le III du présent article arrête les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2012, à la date du 31 décembre 2011, soit :

- un solde débiteur global de 40,28 milliards d'euros ;
- un solde créditeur global de 11,76 milliards d'euros.

Le **IV reporte à la gestion 2012** les soldes arrêtés au III, à l'exception :

- d'un solde débiteur global de 638,7 millions d'euros du compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers », correspondant aux montants des échéances en capital de l'année 2011 au titre des remises de dettes aux pays étrangers ;

- d'un solde débiteur de 1,8 million d'euros du compte de commerce « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes » correspondant à des pertes sur avances remboursables sur conditions et à des admissions en non-valeur ;

- d'un solde débiteur de 7,8 millions d'euros du compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change », qui n'est jamais repris en balance d'entrée de l'année suivante.

*

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel à cet article.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 7

Règlement du compte spécial « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement » clos au 31 décembre 2011

Commentaire : le présent article a pour objet le règlement du compte spécial « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement », clos par la loi de finances rectificative pour 2009.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TRANSFERT DES PARCS DE L'ÉQUIPEMENT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Les parcs de l'équipement

Le dispositif des parcs et ateliers est ancien. Il date de 1940, résultant de la fusion des services des Ponts et chaussées et du service vicinal. Celle-ci a permis de mutualiser les moyens d'entretien routier entre l'Etat et les départements.

Les parcs de l'équipement constituent un outil technique pour assurer l'exploitation, l'entretien, la sécurité et la continuité du service public sur le réseau routier. Pour cela, ils disposent d'équipes et de matériels nécessaires au maintien du bon état des routes nationales, départementales et, dans une moindre mesure, communales.

2. Le transfert des parcs aux collectivités s'est fait en deux temps

Le transfert des parcs et collectivités a eu lieu en deux étapes.

Tout d'abord, la **loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (articles 16 et suivants) a procédé au transfert de compétences**, en transférant au domaine public départemental la gestion de l'essentiel du réseau routier national.

Dans un deuxième temps, la **loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers** a logiquement procédé aux **transferts des moyens**, en programmant la suppression des parcs en tant

qu'entités administratives de l'Etat, et leur transfert aux collectivités territoriales concernées.

Cette loi prévoit également **la répartition de leurs moyens entre l'Etat et les départements**. Le transfert effectif des parcs s'est opéré en deux phases : 31 à partir du 1^{er} janvier 2010, puis 68 parcs au 1^{er} janvier 2011, excepté le parc de Guyane, destiné à être intégré, à partir du 1^{er} janvier 2011, dans les services déconcentrés du ministère de l'écologie.

B. LE COMPTE DE COMMERCE 908 « OPÉRATIONS INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES DES DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES ET RÉGIONALES DE L'ÉQUIPEMENT »

1. Un dispositif ancien, qui a été prorogé à plusieurs reprises

Le compte de commerce a été créé par l'article 69 de la loi n°89-935 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990, prorogé par les articles 74 de la loi n° 90-1168 de finances pour 1991 et 73 de la loi n°91-1322 de finances pour 1992, puis définitivement pérennisé par l'article 79 de la loi n°92-1376 de finances pour 1993.

Tirant les conséquences de la loi du 26 octobre 2009 précitée, l'article 7 de la **loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a prévu la clôture du compte de commerce « Opérations industrielles et commerciales des DDRE » au 31 décembre 2011.**

En conséquence, l'article 69 de la loi de finances pour 1990 est abrogé depuis le 1^{er} janvier 2012.

2. Un compte de commerce qui retraçait les recettes et dépenses liées aux activités industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement

Le compte de commerce 908 retraçait :

- pour l'ensemble des **départements**, les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les **activités industrielles et commerciales** effectuées par les directions départementales du ministère en charge de l'écologie ;

- pour l'ensemble des **régions**, les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les **activités industrielles et commerciales de diffusion d'informations routières** effectuées par les directions régionales du ministère en charge de l'écologie.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit le règlement du compte de commerce. Il se borne à tirer les conséquences de l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2009 précitée.

On rappelle, par ailleurs, que l'article 37 de la LOLF prévoit que « *le cas échéant, la loi de règlement (...) arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant* ».

Cette obligation organique implique que, dès lors que l'on supprime un compte, on en clôture les écritures en constatant le solde.

Le présent article arrête donc les résultats du compte spécial « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement », au 31 décembre 2011, aux sommes mentionnées dans les tableaux ci-après :

Les résultats 2011 du compte spécial « Opérations industrielles et commerciales des DDRE »

(en euros)

	Opérations de l'année	
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)
Compte de commerce Opérations industrielles et commerciales des DDRE	131 514 685,32	89 911 199,96
TOTAUX	131 514 685,32	89 911 199,96

Source : présent article

Le solde exécuté pour 2011, d'un montant de - 41 603 484 euros¹, s'explique par différents écarts à la prévision en recettes et en dépenses :

En ce qui concerne les recettes, le projet de loi de règlement pour 2011 indique que le produit des prestations réalisées par les parcs s'est avéré plus élevé que prévu, en raison du règlement de prestations effectuées en 2010 par les parcs transférés au 1^{er} janvier 2011, et du recouvrement de créances antérieures.

Quant aux dépenses réalisées en 2011, elles sont de deux types :

- le paiement des fournisseurs pour des achats réalisés en 2010 ;
- les redevances d'usage versées aux propriétaires de biens utilisés par les parcs de l'équipement dans le cadre de leurs activités.

¹ Pour un découvert autorisé en loi de finances initiale de 180 000 000 euros.

Par ailleurs, le présent article arrête aussi **le solde global du compte spécial 908 au 31 décembre 2011**, qui résulte des soldes des années antérieures, au montant mentionné ci-après :

**Le montant auquel est arrêté le solde du compte de commerce,
au 31 décembre 2011**

(en euros)

	Soldes au 31 décembre 2011	
	Débiteurs (en euros)	Créditeurs (en euros)
Compte de commerce 908 - Opérations industrielles et commerciales des DDRE	20 658 747,45	
TOTAL	20 658 747,45	

Source : présent article

Le total des soldes des années antérieures ayant été positif¹, le solde du compte à sa clôture au 31 décembre 2011 était de - 20,53 millions d'euros, soit la différence entre le déficit 2011 et le solde positif issu des années antérieures. Enfin, au 31 décembre 2011, **les restes à recouvrer du compte de commerce s'élevaient à 19,56 millions d'euros.**

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article technique et comptable procède à l'apurement du solde du compte de commerce, en application des dispositions de la loi de finances pour 2009 précitée, mais également de la LOLF.

L'article 7 de la loi de finances pour 2009 prévoit également que les dettes non apurées et les créances non recouvrées au 31 décembre 2011 seront reprises au sein du budget de l'Etat.

Comme indiqué plus haut, le montant des créances à recouvrer s'élève à 19,5 millions d'euros. Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes précise que plus de 80 % d'entre elles ont un ou deux ans d'ancienneté. De plus, elle indique que les créanciers principaux sont les conseils généraux, pour un total de 11 millions d'euros², l'Etat, à hauteur

¹ Le projet de loi de règlement pour 2011 ne fournit pas d'informations plus précises à ce sujet.

² 3 millions d'euros pour les Alpes-Maritimes, 1,8 million d'euros pour la Guadeloupe, et 1 million d'euros pour les Vosges comme pour la Seine-et-Marne.

de 4,5 millions d'euros, et les régions, pour un montant moindre de 2,5 millions d'euros.

Afin de disposer des sommes dues dans les meilleurs délais, le secrétaire général du ministère de l'écologie a contacté les préfets et les services déconcentrés du ministère pour sensibiliser les débiteurs. Au besoin, **il reviendra aux trésoriers-payeurs généraux d'activer le recouvrement d'office.**

Ces créances recouvrées figureront sur le compte "Produits divers-269831-Reversements prévus en loi de finances-Direction générale des finances publiques".

Le solde final du compte devrait alors être déficitaire de 900 000 euros, soit un **résultat proche de l'équilibre**. Ce solde négatif de clôture du compte de commerce s'imputera sur les charges de l'Etat, dont il est fait masse en comptabilité publique.

*

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 8

(Art. L. 5211-1 du code de la défense, art. 34 de la loi n° 48-1347 du 27 août 1948, art. 7 de la loi n° 53-73 du 6 février 1953, art. 8 de la loi n° 55-1046 du 6 août 1955)

Suppression du système des masses et des fonds d'avance

Commentaire : le présent article propose de remplacer le système des masses et des fonds d'avances, en usage au ministère de la défense, par le dispositif de droit commun des avances de trésorerie.

Le présent article s'inscrit dans la poursuite de la réforme des procédures financières et comptables propres au ministère de la défense.

Le droit existant prévoit la possibilité de recourir à des fonds d'avances, en application des dispositions 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, à 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 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.

Par ailleurs, le système dit des masses est issu du décret n° 71-336 du 29 avril 1971 relatif au régime des masses dans les formations militaires.

Ces dispositifs correspondent à des procédures budgétaires et comptables dérogatoires qui ont permis historiquement de constituer des avances de trésorerie sur des postes de dépenses spécifiques, comme les soldes et l'alimentation (donnant chacun lieu à un fonds d'avance) et les quatre « masses » que sont :

- les dépenses d'entretien du personnel ;
- les dépenses de chauffage, d'éclairage, d'eau et de force motrice ;
- les dépenses de casernement ;
- les dépenses d'entretien des matériels d'usage courant.

Ces dispositifs ont été progressivement simplifiés puis supprimés pour répondre aux règles comptables et budgétaires de droit commun, conformément aux recommandations de l'inspection générale des finances et du contrôle général des armées.

Les décrets n° 2010-1690 du 30 décembre 2010 relatif aux procédures financières et comptables spécifiques des forces armées et n° 2010-1692 du 30 décembre 2010 relatif aux trésoreries militaires ont ainsi d'ores et déjà

remplacé les dispositifs comptables des fonds d'avances et des masses dans les formations militaires par des avances de trésorerie.

Afin de parachever cette évolution, le présent article propose d'abroger les dispositions législatives relatives au système des masses et des fonds d'avances, remplacées désormais par des avances de trésorerie.

Votre commission des finances salue cette évolution participant de l'application au ministère de la défense des règles budgétaires et comptables communes à l'ensemble des ministères.

*

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel à cet article.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8

Recensement des garanties octroyées par l'Etat

Commentaire : le présent article additionnel propose la création d'une annexe au compte général de l'Etat recensant l'ensemble des garanties accordées par l'Etat.

L'amélioration de l'information sur le hors bilan de l'Etat est un sujet important pour la commission des finances du Sénat :

- en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances et sur la suggestion de Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat », la commission a demandé à la Cour des comptes une enquête sur les modalités de recensement et de comptabilisation des engagements hors bilan ;

- sur le thème plus particulier des garanties accordées par l'Etat, la commission des finances avait obtenu lors de la discussion du projet de loi de règlement pour 2010, l'engagement du ministre du budget d'améliorer dans le courant de l'année le recensement de ces engagements. Si des travaux ont été conduits, ils n'ont pas à ce jour abouti. La démarche de la commission des finances avait notamment été motivée par le constat que, lors de la discussion de l'article 100 du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2010, la garantie accordée par l'Etat à la Caisse des dépôts pour les opérations de liquidation de la « Compagnie BTP » avait été mise en jeu alors que cette garantie n'était pas recensée dans le compte général de l'Etat.

La démarche du Sénat a été complétée par une initiative de l'Assemblée nationale, devenue l'article 107 de la loi de finances pour 2012 et qui aboutira, à compter du projet de loi de finances pour 2013, à la rédaction d'une annexe « jaune » au projet de loi de finances récapitulant les engagements financiers pris par les organismes divers d'administration centrale (ODAC), hors Caisse d'amortissement de la dette sociale et Caisse de la dette publique. Les engagements financiers visés comprendraient notamment garanties et cautions accordées. Seraient indiqués, pour chacun de ces engagements, son montant, sa durée, l'objectif qui le justifie et les bénéficiaires de chacune des garanties, cautions et engagements de même nature.

Dans son rapport sur la certification des comptes de l'Etat en 2011, la Cour des comptes note que « *les garanties accordées par l'Etat ne sont pas systématiquement recensées* » et que « *le suivi des autorisations parlementaires ainsi que des actes complémentaires n'est pas pleinement assuré* ». Elle relève que « *l'administration s'est engagée en 2012 à mettre en*

place un outil de recensement et de gestion des garanties » mais que, dans cette attente elle ne dispose pas d'un niveau d'« *assurance raisonnable* » sur les montants qui devraient, le cas échéant, être inscrits dans les comptes.

Afin d'encourager l'administration à tenir le délai auquel elle s'est engagée, cet amendement propose d'inscrire dans la loi que l'annexe au compte général de l'Etat relative aux garanties procède au recensement de l'ensemble d'entre elles et précise, pour chacune, les limites dans lesquelles elle a été accordée.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

ANNEXE : LE BILAN DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNEES 2011 A 2014 TRANSMIS PAR LE GOUVERNEMENT

Conformément au II de l'article 15 de la LPFP, est présenté un bilan de la loi de programmation. Il porte sur l'application du budget triennal 2011-2013 pour les années 2011 et 2012, et sur les autres dispositions des articles 3 à 13 de la LPFP.

1. Bilan du budget triennal 2011-2013

Principes de construction et de fonctionnement du budget triennal 2011-2013

Le budget triennal 2011-2013 a été élaboré en même temps que la loi de programmation pour 2011-2014 du 28 décembre 2010 et dans le respect des principes définis dans cette LPFP. L'article 5 de cette dernière fixe la double norme qui définit les modalités d'évolution des plafonds des dépenses de l'Etat sur deux périmètres différents :

- tout d'abord, une norme dite du « 0 volume » s'applique sur l'ensemble des dépenses du budget général (y compris charges de la dette et versements de l'Etat au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions au titre des pensions de retraite des fonctionnaires) et des prélèvements sur recettes (PSR). Elle signifie que la progression des crédits de l'Etat entre deux LFI est limitée à l'évolution prévisionnelle des prix ;

- par ailleurs, une deuxième norme dite du « 0 valeur » a été introduite et s'applique à un périmètre plus restreint (budget général, hors dette et pensions, et les PSR). Le plafond de crédits sur ce périmètre est gelé en valeur c'est-à-dire qu'il est indépendant de l'hypothèse d'inflation ; il correspond donc, pour chaque année 2011 et 2012 et à champ constant, au même niveau de crédits que celui autorisé en loi de finances initiale pour 2010 (274,8 Md€).

La double norme de dépense a été respectée en 2011 et 2012.

Il convient de relever que les dotations d'accompagnement de la réforme de la taxe professionnelle, dynamiques, ont été exclues de ces périmètres.

Le respect des plafonds par mission en crédits

L'article 6 de la loi de programmation des finances publiques fixe les plafonds de crédits de chacune des missions du budget général sur la période 2011-2013, à périmètre 2010 pour 2011, 2012 et 2013. Ces plafonds distinguent, pour les missions supportant des dépenses de personnel, un

plafond hors contributions de l'État au CAS Pensions (celles-ci n'étant pas prises en compte pour apprécier le respect de la norme « 0 valeur »).

En LFI 2012, sur 31 missions¹ au total, 7 respectent leur plafond et 16 sont en dessous.

Les plafonds sont très proches du plafond initial pour la quasi-totalité des missions².

CP 2012 constant 2012	LFI 2011	LPFP 2012	LFI 2012	Ecart	Progression LFI 2011-2012	
M/€	M/€	M/€	M/€	M/€	M/€	% en val
Action extérieure de l'État	2.848	2.802	2.787	-15	-61	-2,1%
Administration générale et territoriale de l'État	1.956	2.194	2.195	0	238	12,2%
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3.422	3.357	3.321	-36	-101	-2,9%
Aide publique au développement	3.308	3.298	3.298	0	-10	-0,3%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3.269	3.144	3.117	-27	-151	-4,6%
Conseil et contrôle de l'État	476	477	477	0	1	0,1%
Culture	2.497	2.497	2.533	37	36	1,5%
Défense	30.165	30.524	30.352	-172	187	0,6%
Direction de l'action du Gouvernement	1.077	1.088	1.072	-16	-5	-0,5%
Écologie, développement et aménagement durables	8.681	8.625	8.647	22	-34	-0,4%
Économie	1.835	1.809	1.755	-54	-80	-4,4%
Engagements financiers de l'État	1.544	1.523	1.148	-375	-396	-25,6%
Enseignement scolaire	45.529	45.374	45.440	66	-90	-0,2%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9.283	9.109	9.039	-70	-244	-2,6%
Immigration, asile et intégration	550	543	623	79	73	13,2%
Justice	5.850	6.012	6.011	0	162	2,8%
Médias, livre et industries culturelles	1.462	1.287	1.268	-18	-193	-13,2%
Outre-mer	1.941	1.984	1.921	-63	-20	-1,0%
Politique des territoires	320	334	334	0	14	4,5%
Pouvoirs publics	1.018	1.026	1.026	0	8	0,8%
Provisions	34	0	178	178	144	422,5%
Recherche et enseignement supérieur	24.792	24.982	24.961	-21	169	0,7%
Régimes sociaux et de retraite	6.027	6.235	6.369	134	342	5,7%
Relations avec les collectivités territoriales	2.638	2.622	2.515	-107	-124	-4,7%
Santé	1.372	1.376	1.375	0	3	0,2%
Sécurité	11.504	11.437	11.472	35	-32	-0,3%
Sécurité civile	394	404	392	-12	-1	-0,4%
Solidarité, insertion et égalité des chances	12.135	12.559	12.495	-64	359	3,0%
Sport, jeunesse et vie associative	473	487	474	-13	1	0,2%
Travail et emploi	11.407	9.978	9.931	-47	-1.476	-12,9%
Ville et logement	7.632	7.584	7.681	97	50	0,7%
TOTAL BUDGET GENERAL hors dette et pensions	205.440	204.671	204.209	-462	-1.231	-0,6%

Source : Direction du budget

2. Bilan de l'application des programmes de stabilité couvrant l'année 2011

L'article 15 de la LPFP demande un bilan de l'ensemble des programmes de stabilité couvrant l'année révolue. Pour 2011, 5 programmes de stabilité sont concernés :

¹ Hormis mission Remboursements et dégrèvements.

² Pour deux missions seulement la variation est supérieure à 2,5 %.

	Programme 2008-2012 (scénario bas)		Programme 2009-2012		Programme 2010-2013		Programme 2011-2014		Programme 2012-2016		Comptes annuels de l'Insee	
	nov-07		déc-08		janv-10		avr-11		avr-12		mai-12	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Croissance du PIB (en %, en volume)	2,5	2,5	2	2,5	1,4	2½	1,6	2	1,5	1,7	1,7	1,7
Solde public (en % du PIB)	-1,2	-0,6	-2,7	-1,9	-8,2	-6	-7	-5,7	-7,1	-5,2	-7,1	-5,2
Dette publique (en % du PIB)	61,9	60,2	69,4	68,5	83,2	86,1	81,7	84,6	82,3	85,8	82,3	86

Source : Direction générale du Trésor

3. Bilan de dispositifs de la LPFP en dépenses

- Article 4 (objectif d'augmentation cumulée des dépenses des APU par rapport à 2010)

L'article 4 comporte un objectif d'augmentation cumulée par rapport à 2010 et est défini en milliards d'euros de 2010. Le tableau ci-dessous présente l'objectif pour 2011 et 2012 et les résultats atteints (2011) ou prévus (2012).

	Niveau	Augmentation cumulée des dépenses	
	(Md€)	(en euros constants 2010)	
	2010	2011	2012
Objectif LPFP (art. 4)		6	14
Évolution	1 096	6	12
Écart		0	-2

Source : DG Trésor

- Articles 5 et 6 : leur bilan est effectué dans la partie consacrée supra au budget triennal.

- Article 7 : gel en valeur des dotations aux collectivités territoriales

L'article 7 prévoit un maintien en valeur de l'enveloppe contenant : les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités, à l'exception du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et des dotations de compensation de la réforme sur la taxe professionnelle, la dotation de décentralisation de la formation professionnelle et les dépenses de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

En LFI 2011, les concours aux collectivités territoriales représentaient globalement une dotation de 50,6 Md€ qui a été intégralement dépensée en exécution 2011. Sur le même périmètre, leur montant était de 50,5 Md€ en 2010. Les concours ont ainsi été stabilisés en valeur entre 2010 et 2011, la norme est donc respectée. En 2012, les concours aux collectivités diminuent par rapport à la LFI 2011 sous l'effet des plans de redressement d'août et novembre 2011. Par ailleurs, le FCTVA qui avait été doté de 6,04 Md€ en LFI 2011 a consommé 0,6 Md€ de moins sous l'effet principalement de la réduction des investissements des collectivités.

- Article 8 : objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et de l'ONDAM

L'article 8 de la LPFP pour les années 2011 à 2014 prévoit :

- des objectifs annuels de dépenses pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, évalués en euros courants à périmètre constant ;

- un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour chacune des années de la programmation, évalué en euros courants à périmètre constant ;

- la mise en réserve d'au moins 0,3 % des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM au début de chaque exercice, afin de garantir le respect de cet objectif.

L'objectif d'assurance maladie a été respecté pour 2011. Les dépenses se sont élevées à 166,6 Md€ soit 0,5 Md€ de moins que l'objectif voté (167,1Md€). Cette sous-consommation est imputable pour 0,3 Md€ à l'objectif « soins de ville » et pour 0,2 Md€ aux établissements de santé, le sous objectif « autres dépenses d'assurance maladie » enregistrant un dépassement de 50 M€ notamment lié aux dépenses de soins des Français à l'étranger.

Pour 2012, le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie prévu à l'article L. 114-4-1 anticipe, dans son avis de juin 2012, un respect de l'objectif voté en LFSS à 171,2Md€, soit un niveau inférieur de 0,6 Md€ à l'objectif fixé par la LPFP. En effet, l'ONDAM 2012 d'abord construit selon la trajectoire initialement fixée avec une cible d'évolution de 2,8 %, a finalement été abaissé à 2,5 % en LFSS. Cet objectif implique la réalisation de 2,6 Md€ d'économies par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses.

La mise en réserve des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM au début de chaque exercice a été réalisée.

S'agissant de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base, les données définitives ne sont pas encore connues. Néanmoins, il devrait être respecté pour 2011.

L'objectif de dépenses de 455,8 Md€ pour 2012, fixé par la LFSS pour 2012, est supérieur de 0,2 Md€ au cadrage de la LPFP, à méthode de consolidation constante.

- Article 12

L'article 12 de la LPFP pour 2011-2014 interdit aux établissements relevant de la catégorie des ODAC au sens de la comptabilité nationale de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, et d'émettre des titres de créance dont le terme excède cette durée.

Afin de préciser quels établissements sont concernés par l'article 12, un arrêté a été adopté le 28 septembre 2011 à partir de la liste des ODAC publiée par l'INSEE. Un nouvel arrêté est en cours d'élaboration afin d'intégrer les modifications apportées par l'INSEE dans sa dernière liste publiée en mai 2012 à l'occasion de la sortie des comptes provisoires pour l'année 2011.

Depuis l'entrée en vigueur de la LPFP, aucun de ces ODAC n'a emprunté.

4. Bilan des dispositifs de la LPFP en recettes

- Article 9 : plancher de l'impact annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires

L'article 9 de la LPFP fixe pour la période 2011-2014 une enveloppe de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, imposant une hausse minimale des recettes fiscales et sociales de 11 Md€ en 2011 puis de 3 Md€ par an sur la période 2012-2014. Le champ concerné est l'ensemble des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires prises par le Parlement ou le gouvernement à partir du 1er juillet 2010. Il englobe notamment les réductions de dépenses fiscales et de niches sociales.

L'article 9 de la LPFP impose également que le coût de l'ensemble des dépenses fiscales soit stabilisé en valeur à périmètre constant sur la durée de la programmation. Cette mesure dont l'objectif est de stabiliser le stock de dépenses fiscales, fait écho au gel en valeur des dépenses budgétaires de l'État. Comme le prévoient les I et II de l'article 13 de la LPFP, lors du prochain PLF sera présentée une nouvelle estimation du coût retenu pour les dépenses fiscales, qui permettra de vérifier le respect de cette norme « 0 valeur ».

Le tableau ci-dessous présente le compteur de mesures nouvelles relatif à l'article 9 de la LPFP. Celles-ci respectent le niveau plancher fixé par la LPFP.

Compteur détaillé de mesures nouvelles en PO correspondant à l'article 9 de la LPFP

	2011	2012	2013
LF 2011	4,4	2,7	1,1
Imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières au 1er euro	0	0,2	0
Suppression du crédit d'impôt sur les dividendes	0,6	0	0
Suppression du plafonnement de la quote-part pour frais et charges sur les dividendes	0,2	0	0
Suppression du taux réduit de TVA sur les offres composites "triple play"	1,1	0	0
Aménagement des dispositifs d'aide à l'investissement dans des équipements photovoltaïques	0,2	0,7	0,2
Révision des modalités de déclarations de revenus (mariage, PACS, divorce)	0	0,5	0
Recentrage des dispositifs d'aide à l'investissement dans les PME	0	0,1	0
Abaissement de 75 % à 50 % du taux de la réduction d'ISF au titre des investissements dans les PME	0,1	0,1	0
Application de la taxe sur le véhicule de tourisme de société aux véhicules immatriculés N1	0	0	0
Suppressions ou réduction d'exonérations de cotisations employeurs	0,8	0,3	0
Taxation de la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance (taxation des flux futurs)	0,2	0	0
Réduction de 10% d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu	0	0,4	0
Aménagement du CIR	0	0,2	0
Recentrage du CI au titre des primes d'intéressement sur les entreprises de moins de 50 salariés.	0,1	0	0
Contribution supplémentaire de 1 % sur les hauts revenus et sur les revenus du capital	0,4	0,1	0
Hausse de 2 % du taux forfaitaire applicable aux plus-values immobilières	0,1	0	0
Taxe systémique sur les banques	0,5	0,1	0,3
Report de la suppression totale de l'IFA à 2014	0,6	-0,2	0
Réforme de l'accession à la propriété	0	0,3	0,4
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé	0,2	0,2	0,2
Remboursement immédiat des créances de CIR aux PME	-0,6	0,1	0,1
Autres	-0,1	-0,2	0
LFSS 2011	7,7	-1,5	-0,1
Mesures portant sur les stock-options et les retraites chapeau	0,2	0	0
Annualisation des allègements généraux de charges sociales	1,8	0,2	0
Taxation de la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance ("exit tax" sur le stock)	1,7	-1,7	0
Taxation " au fil de l'eau" des contrats d'assurance-vie	1,6	-0,2	-0,2
TSCA sur les contrats d'assurance maladie solidaires et responsables	1,1	0	0
Hausse du forfait social de 4% à 6%	0,4	0	0
Limitation du champ de la déduction de 3% pour frais professionnels applicable à la CSG	0	0	0
Assujettissement aux cotisations sociales des rémunérations versées par des tiers	0,1	0	0
Majoration de 0,2 point du prélèvement social de 2% sur les revenus du capital	0,2	0	0
Hausse du taux de cotisations AT/MP	0,4	0	0
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé	0,1	0,1	0,1
Autres	0,1	0,1	0
Incidence en matière d'IR et d'IS des mesures prises en LF et LFSS 2011	0	-0,7	0
Sous-total MN votées ou décidées en 2010	12,1	0,5	1,1

LFR 1 2011	-0,5	0,1	0
Suppression de la réduction des droits des donations	0,1	0,1	0
Suppression bouclier fiscal	0	0,3	0,1
Nouveau barème ISF	-0,4	-1,5	0
Généralisation de l'auto-liquidation du bouclier fiscal	-0,2	0,4	-0,2
Dispositif en faveur des plus modestes	0	0	0
Allongement du délai de reprise de 6 à 10 ans des donations	0	0,3	0
Augmentation des droits de partage	0	0,3	0
Hausse de 5 points des taux des 2 dernières tranches des droits de succession	0	0,2	0
Exit tax sur les plus-values	0	0,1	0,1
Taxation des trusts et mesures anti-abus SCI	0	0,1	0
Taxe spécifique pétroliers	0,1	-0,1	0
Hausse barème kilométrique	-0,1	0	0
Suppression de la taxe poisson	0	-0,1	0
Autres	0	0	0
LFSSR 2011 (traitement de la prime de partage des profits)	0	-0,1	0
Impact forfait social	0,1	0	0
Impact CSG CRDS	0,1	0	0
Impact prélèvement social sur dividendes	0	0	0
Impact PFL	0	0	0
Impact IS	-0,1	-0,1	0
Impact IR	0	0,1	0
LFR 2 2011	1,9	5,4	-0,4
Suppression de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières	0	2	0,1
Suppression de l'exonération partielle de taxe spéciale sur les conventions d'assurance pour les contrats solidaires et responsables	0,1	1	0
Suppression du bénéfice mondial consolidé (BMC)	0,6	0,1	0
Hausse de 1,2% des prélèvements sociaux sur les revenus du capital	0,2	1,1	0
Limitation de la possibilité pour les entreprises bénéficiaires de reporter leurs déficits	0,9	1	-0,5
Hausse de la quote-part pour frais et charges appliquée aux plus-values de long terme sur les titres de participation	0,2	0,1	0
Création d'une taxe sur les hôtels de luxe	0	0,1	0
LFI 2012	0	0,9	1,3
Suppression de l'abattement de 30% sur le bénéfice imposable des entreprises dans les DOM	0	0,1	0
Réduction de 15% d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu	0	0	0,5
Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique	0	0	0,3
Recentrage du PTZ+ avec mise sous conditions de ressources	0	0	0,3
Recentrage de la déductibilité des charges liées aux titre de participation	0	0	0,1
Exonérer les plus-values réalisées par des locataires lors de la vente de leur résidence principale	0	-0,2	0
Aménagement du dispositif "Scellier"	0	0	0
Recentrage des dispositifs d'aide pour investissement dans les PME	0	0	0,2
Suppression de l'abattement de 40% d'IR pour les personnes détenant des actions de SIIC	0	0,1	0
Afin de financer l'assouplissement du régime des taxations des PVI, modification de l'assiette du droit d'enregistrement	0	0,2	0
Augmenter le taux de taxation sur le fioul	0	0,1	0
Instauration d'une contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus	0	0,4	0
Instauration d'une contribution sur les boissons contenant des sucres ajoutés	0	0,2	0
Instauration d'une taxe sur les boissons contenant des édulcorants de synthèse	0	0	0
Autres	0	0	0

LFSS 2012	0	2,7	0
Hausse du forfait social de 6% à 8%	0	0,4	0
Intégration des heures supplémentaires dans le barème de calcul des allègements généraux de charges	0	0,6	0
Réduction de l'abattement forfaitaire de CSG pour frais professionnels de 3% à 1,75%	0	0,8	0
Hausse de la fiscalité et des prélèvements sociaux sur les alcools forts	0	0,3	0
Révision du barème de la taxe sur les véhicules de sociétés	0	0,1	0
Harmonisation dans la loi de l'assiette de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	0	0,2	0
Hausse de 1% à 1,6% du taux de la contribution sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques	0	0,2	0
Indemnités de rupture : passage de 3 à 2 x plafond de la SS	0	0,2	0
Incidence en matière d'IR et d'IS des mesures prises en LF et LFSS 2012	0	0	-0,1
Autres mesures	0	0,2	0
Alignement sur le droit commun des cotisations sociales du secteur de l'énergie (IEG)	0	0,2	0
LFR4 2011	0	5	1,8
Désindexation en 2012 et 2013 des barèmes de l'IR, de l'ISF et des DMTG	0	1,8	1,8
Contribution exceptionnelle à l'IS pour les grandes entreprises	0	0,9	0
Création d'un taux intermédiaire de TVA à 7%	0	1,9	0
Aménagement de la réforme du régime fiscal des mutuelles	0	0	-0,1
Suppression de l'exonération d'IS pour les entreprises d'assurance sur les contrats solidaires et responsables	0	0	0,2
Augmentation du PFL à 21% sur les dividendes et 24% sur les intérêts	0	0,6	0
Suppression de la taxe sur les hôtels de luxe	0	-0,1	0
Autres	0	0	0
Sous-total MN votées ou décidées en 2011	1,4	14,2	2,7
LFR1 2012	0	0,4	0,4
Taxe sur les transactions financières	0	0,5	0,6
TVA VEFA	0	-0,1	-0,2
Allègement des cotisations sociales patronales familiales	0	-3,6	-9,6
TVA compétitivité	0	2,9	7,7
Hausse de deux points du prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placement	0	0,8	1,8
Sous-total MN votées ou décidées en 2012	0	0,4	0,4
Total MN depuis le 1er juillet 2010	13,5	15,1	4,1

- Article 9 : Stabilisation du coût des dépenses fiscales et sociales en valeur à périmètre constant

L'étude de la stabilisation du coût des dépenses fiscales est réalisée sur la base des données du PLF pour 2012, dernières données disponibles sur l'ensemble des dépenses fiscales.

Le périmètre de référence est constitué de l'ensemble des dépenses fiscales actives en 2010 corrigé des quatre dépenses fiscales relatives à la

Tascom (taxe sur les surfaces commerciales) et à la TSCA dont les dispositions ne sont pas supprimées mais qui sortent du périmètre des dépenses fiscales de l'Etat à compter de l'année 2011, en raison de leur affectation intégrale aux collectivités locales ou aux organismes sociaux. Le maintien de ces quatre dépenses dans le périmètre de référence majorerait artificiellement le coût 2012 et contreviendrait à la règle de périmètre constant édictée par l'article 9.

Sont ainsi exclues du champ du périmètre de référence les dépenses fiscales :

- n° 960101 « Réduction du taux de Tascom de 30 % applicable à certaines professions dont l'exercice requiert une surface de vente anormalement élevée : meubles meublants, véhicules automobiles, machinisme agricole et matériaux de construction » ;

- n° 960102 « Abattement de 1 500 € sur le montant de Tascom dû pour les établissements situés dans les ZUS » ;

- n° 560103 « Exonérations de TSCA en faveur de certains organismes et de certains contrats » ;

- n° 560104 « Exonération de TSCA en faveur de certains contrats d'assurance maladie complémentaire ».

Le tableau suivant présente l'évolution du coût des dépenses fiscales 2010 à périmètre constant entre 2010 et 2012.

	Coût budgétaire (Md€)		
	2010	2011	2012
Périmètre 2010 - PLF 2012	72,7	67,5	65,9
Dépense n°960101	0,01	-	-
Dépense n°960102	Epsilon	-	-
Dépense n°560103	nc	nc	nc
Dépense n°560104	2,2		
Périmètre 2010 - LPFP	70,6	67,5	65,9
Variation		-3,1	-1,6

Source : tome II des voies et moyens du PLF pour 2012

Le coût des dépenses fiscales, évalué à l'occasion du PLF pour 2012, est estimé en baisse constante depuis 2010.

La baisse de 3,1 Md€ entre 2010 et 2011 s'explique par les mesures suivantes :

- la fin de l'impact du plan de relance sur le CIR (-2,6 Md€) ;
- la réduction des taux crédit d'impôt développement durable (-0,6 Md€).

La baisse de 1,6 Md€ observée entre 2011 et 2012 s'explique par l'impact de mesures de réduction de dépenses fiscales :

- la montée en charge du recentrage du crédit d'impôt en faveur du développement durable (-0,6 Md€) ;
- la limitation du bénéfice de la demi-part supplémentaire aux seuls contribuables vivant seuls ayant eu à charge un enfant pendant au moins cinq ans (-0,4 Md€) ;
- la réduction homothétique des dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu (« rabot ») (-0,4 Md€) ;
- la réduction d'impôt sur le revenu pour investissements productifs dans les DOM (-0,3 Md€).

Le tableau suivant fournit l'impact sur les dépenses fiscales des mesures prises en loi de finances n°2012-354 rectificative pour 2012.

Mesures	DFI PLF 2012	Article	Impact		
			2012	2013	2014
Proroger la réduction d'impôt au titre des investissements locatifs dans le secteur meublé jusqu'en 2015 pour les contrats de ventes d'immeubles à construire dont au moins un lot a été vendu entre le 1er janvier 2012 et le 30 juin 2013	110250	2			-9
Etendre la réduction d'impôt pour mécénat à certaines associations locales d'aide au financement de petites entreprises qui permettent à ces entreprises de financer leurs investissements et leur fonds de roulement	210309	3		nc	
Application du taux réduit de TVA de 7 % aux produits phytopharmaceutiques utilisés pour l'agriculture biologique	730212	2			-1

Source : DLF

Au total, le coût des dépenses fiscales à périmètre constant a baissé de 4,7 Md€ entre 2010 et le coût 2012 prévu en PLF pour 2012.

Le rapport sur l'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales

L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, repris par la LPFP 2011-2014, prévoyait que le gouvernement présente au Parlement une évaluation de l'ensemble des niches fiscales et sociales en vigueur au 1^{er} janvier 2009.

A cet effet, un comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume, inspecteur général des finances, a été mis en place. Composé des directions et services chargés de l'identification et de l'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, ou de l'élaboration et de l'exploitation des données (DLF, DG Trésor, DSS, IGF, DB, DGDDI, DGME, CGEFI, DGFIP et INSEE), ce comité a évalué le coût et l'efficacité de l'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales, conformément aux dispositions de la LPFP.

Cette démarche s'est appliquée à la fois aux dépenses fiscales présentées dans l'annexe du PLF « voies et moyens tome 2 » (près de 500 dispositifs) et aux niches sociales présentées dans l'annexe 5 au PLFSS pour 2011. L'ensemble de ces dispositifs représente un enjeu financier d'un montant total de 100 Md€.

La méthode d'évaluation retenue repose sur un raisonnement en quatre points identifiés en 2009 par le rapport de l'IGF sur « les méthodes d'évaluation de la dépense fiscale » :

- identité de la dépense (description juridique et technique, objectifs et description de la disposition, historique et recensement des autres dispositifs et/ou dépenses budgétaires concourant au même objectif)
- chiffrage de la mesure et identification des bénéficiaires (norme fiscale de référence et évaluation du coût de la mesure et nombre et caractéristiques des bénéficiaires),
- évaluation et conclusion (efficacité, efficience et pertinence du dispositif).
- l'efficacité de la dépense est jugée au regard de ses effets directs constatés sur les bénéficiaires mais aussi au regard de ses effets indirects (économiques, sociaux et environnementaux) alors que son efficience est estimée en comparaison de l'utilisation d'autres moyens de politique publique.

Il conviendra de se référer au rapport d'évaluation³¹ pour obtenir les principaux enseignements transversaux et chiffrés issus des différentes évaluations réalisées. Il est à noter qu'une partie du rapport est consacrée à des évaluations dites « approfondies » sur neuf thèmes principaux et qu'en outre, une fiche d'évaluation individuelle et été établie pour chaque dépense fiscale ou niche sociale et annexée au rapport.

- Article 10

L'article 10 de la LPFP prévoit que les créations ou extensions de dépenses fiscales ou sociales réalisées à compter du 1er janvier 2009 ne sont applicables qu'au titre des 4 années qui suivent leur entrée en vigueur.

A compter des textes promulgués depuis le 1er janvier 2009 on compte 204 mesures nouvelles augmentant le coût des dépenses fiscales :

- 71 mesures de création ou de prorogation de dépenses fiscales ;
- 18 mesures de reconstitution de dépenses relatives à la TP en dépenses CFE et CVAE ;
- 89 mesures d'élargissement de champ de dépenses fiscales ;
- 26 mesures d'augmentation de dépenses fiscales.

¹ <http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf>.

Le tableau suivant examine ces mesures au regard du critère de durée d'application fixé par l'article 10 de la LPFP2011-2014.

Durée d'application	Créations et prorogations		Reconstitution		Elargissements		Augmentations		Total
>4 ans ou non bornée	15	21%	5	28%	48	54%	13	50%	81
<= 4 ans ou dépense existante bornée	56	79%	13	72%	41	46%	13	50%	123
Total	71	100%	18	100%	89	100%	26	100%	204

TRAVAUX DE LA COMMISSION

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

Réunie le mercredi 30 mai 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur les rapports relatifs à la certification des comptes de l'Etat et à l'exécution budgétaire de 2011.

M. Philippe Marini, président. – Le Premier président de la Cour des comptes, que nous avons le plaisir d'accueillir sous le feu des projecteurs, est venu nous faire part des conditions de certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2011. Ce rôle important, que la haute juridiction tient de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), est assimilable à celui d'un commissaire aux comptes. Institution indépendante, elle l'exerce en totale transparence : ses travaux, qui sont présentés aux commissions des finances des deux assemblées, ont un caractère intégralement public.

Ensuite, M. Miraud évoquera l'exécution budgétaire de 2011. Sont concernés les seuls comptes de l'Etat, et non ceux des administrations publiques. Cela étant précisé, l'excellent rapporteur général de la commission des affaires sociales a toute sa place parmi nous. Les finances publiques doivent, dans une large mesure, faire l'objet d'une vision coordonnée et consolidée pour apprécier leur soutenabilité. Au reste, il est le seul rapporteur général parlementaire ici présent, puisque nous avons eu la tristesse et la joie de perdre la nôtre. Appelée au Gouvernement, elle continue de remplir ses fonctions en qualité de sénatrice durant le délai légal d'un mois. De là une situation pour le moins inhabituelle : notre commission siège sans rapporteur général.

« Résultats et gestion budgétaire de l'État pour l'exercice 2011 », ce n'est pas encore l'audit... Néanmoins, ce rapport n'en constitue-t-il pas la base ? De fait, on ne saurait auditer les prévisions de 2012 et de 2013 sans revenir à la réalité budgétaire de 2011. C'est dire l'importance de l'exercice auquel nous nous livrons aujourd'hui.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Merci pour ces paroles de bienvenue, venir devant votre commission est un plaisir renouvelé.

La discrétion étant de mise en période électorale, la Cour des comptes n'a publié aucun document de sa propre initiative depuis le 1^{er} mars dernier, manière de laisser place au débat démocratique. La LOLF nous conduit néanmoins à présenter au Parlement l'acte de certification des comptes de l'Etat ainsi que le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat.

Ces deux synthèses sont adoptées par la formation interchambres permanente que Raoul Briet préside depuis sa prise de fonctions en mars.

Ce rendez-vous est le premier d'une série qui donnera à la Cour l'occasion de dresser un panorama complet de la situation de nos finances publiques. Il sera suivi d'une présentation du rapport sur la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale le mois prochain, puis du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Si ce dernier est traditionnel en ce sens que la LOLF le prévoit, il comportera, cette année, des analyses approfondies sur les années 2012 et 2013 afin de répondre à la demande du Gouvernement. Je mesure les attentes exprimées à l'égard de cet audit et la responsabilité, qui est celle de la Cour, d'y répondre en apportant toutes les garanties d'indépendance et de neutralité, de précision et de pertinence. Soyez certains que, le moment venu, la Cour délivrera un message clair et impartial sur les enjeux du redressement des comptes publics.

Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat consiste à mettre en regard l'exercice budgétaire de 2011, qui est clos, et les prévisions de la loi de finances initiale, celles des quatre lois de finances rectificatives et les dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2013. S'il évoque des opérations susceptibles d'emporter des effets sur les prochains exercices, il vise d'abord à éclairer le débat sur la loi de règlement pour 2011. Pas moins de soixante analyses détaillées par mission budgétaire lui sont annexées. Fait nouveau, celles-ci sont intégralement publiées sur notre site Internet qui vient de faire peau neuve.

Quant à l'acte de certification, il porte sur la comptabilité générale de l'Etat. Cette comptabilité en droits constatés est distincte de la comptabilité budgétaire, par encaissements et décaissements, analysée dans le rapport sur l'exécution budgétaire. Cet acte, lui aussi, ne porte que sur les comptes de 2011, bien qu'il contienne des éléments sur le provisionnement de certains risques durables pouvant affecter les exercices ultérieurs.

C'est donc en juin, et seulement alors, que la Cour délivrera son analyse sur l'état des finances publiques. Ce sera l'occasion de mettre en évidence l'ampleur des efforts à consentir pour tenir la trajectoire de réduction des déficits sur laquelle le Président de la République et le Gouvernement se sont engagés. Aujourd'hui, je m'en tiendrai à planter le décor.

D'abord, l'exécution budgétaire de 2011 est marquée par l'amélioration réelle et incontestable du solde budgétaire. Et ce, pour la première fois depuis 2007. Cette évolution était attendue, les dépenses budgétaires exceptionnelles qu'ont constituées le plan de relance, les investissements d'avenir et la réforme de la taxe professionnelle venant à leur fin. En 2011, le déficit du budget de l'Etat s'élève à 90,72 milliards d'euros. Il représente 4,55 % du PIB, contre 7,70 % en 2010, ce qui est conforme à la prévision de la loi de programmation et du programme de stabilité. Ainsi, l'Etat, qui est l'une des trois composantes du déficit public avec les collectivités territoriales et la sécurité sociale, a rempli ses objectifs.

L'amélioration, si l'on neutralise l'effet des dépenses exceptionnelles en 2010, s'élève plutôt à 14 milliards que 58 milliards. Nous la devons au fait que l'objectif de redressement a constamment sous-tendu la programmation et l'exécution budgétaire. La loi de programmation actuelle, contrairement à la première, mise entre parenthèses en raison de la crise, a guidé la construction du budget voté en loi de finances initiale. Surtout, en dépit des aléas de la conjoncture économique, les lois de finances rectificatives se sont efforcées de ne pas dégrader la prévision de déficit. Des annulations de crédit ont compensé les abondements de crédit ; les mesures fiscales sont venues augmenter le produit des impôts, non le réduire.

Pour autant, la vigilance s'impose quand le déficit de 2011 est très supérieur aux niveaux atteints avant la crise : 34,4 milliards de plus qu'en 2008 et 52,3 milliards de plus qu'en 2007. Si la part des collectivités territoriales et, surtout, celle des régimes de sécurité sociale dans le déficit public ne variaient pas, le déficit de l'Etat en 2011 resterait près de deux fois supérieur à celui qui permettrait de stabiliser le poids de la dette publique dans le PIB, soit 2,6 % environ. Un constat qui illustre combien la dégradation du solde budgétaire au cours des derniers exercices, qu'elle soit liée à la crise, aux initiatives budgétaires et fiscales ou aux deux à la fois, a durablement affecté une situation détériorée par un déficit structurel vieux de trente ans. Cela impose des efforts de redressement très importants et continus pour sortir notre pays de la zone dangereuse dans laquelle il est entré. Il faudra non seulement stabiliser, mais aussi réduire l'endettement.

Ensuite, parce que chaque exercice est caractérisé par de bonnes et de mauvaises surprises, 2,5 milliards d'euros d'éléments exceptionnels ont amélioré le solde de 2011. A ce stade, nul ne sait s'ils s'inverseront en 2012. Toujours est-il ce que, sans être considérables, ils ont permis le respect de la trajectoire.

L'amélioration du déficit repose essentiellement sur un redressement des recettes fiscales de 16 milliards d'euros si l'on neutralise l'impact de la réforme de la taxe professionnelle. Cela confirme le rebond observé en 2010. Toutefois, le niveau de ces recettes demeure inférieur de 12 milliards en euros courants à celui atteint avant la crise.

Deuxième constatation, les dépenses sont maîtrisées, quoique les objectifs de réduction restent lointains. La progression des dépenses du budget général a nettement ralenti puisque, hors plan de relance et investissements d'avenir en 2010, elle a atteint 0,32 %, soit un taux sensiblement inférieur à l'inflation de 2,1 %.

Conformément à la loi de programmation, ont été appliquées au budget 2011 la norme « zéro volume », qui impose aux dépenses du budget ainsi qu'aux prélèvements sur recettes une progression au plus égale à l'inflation, et la norme « zéro valeur », plus stricte en ce qu'elle prescrit une stabilisation des dépenses en euros pour le même périmètre, hors charge de la dette et pensions. Si les périmètres sont trop restreints et les normes

contournées par les dépenses fiscales ou les débudgétisations, l'outil a indéniablement contribué à la maîtrise de la dépense. Le résultat est méritoire quand certaines composantes sont très dynamiques. Je pense, en particulier, à la charge de la dette qui a augmenté de 5,2 milliards par rapport à 2010 – c'est dire la sensibilité de notre pays à son endroit.

Pour parvenir à l'objectif d'une consolidation budgétaire durable, la maîtrise des dépenses publiques devra être encore plus résolue sur les champs que la loi de programmation désigne comme prioritaires : les dépenses de personnel, les dépenses fiscales, les dépenses d'intervention et les dépenses destinées aux opérateurs de l'Etat.

La progression quasi-mécanique des dépenses de personnel a fortement ralenti en 2011, notamment parce que la masse salariale a augmenté de 0,48 % seulement. Il y a deux lectures de ce chiffre : l'une, optimiste, fera valoir qu'il s'agit de la plus faible progression depuis des années ; l'autre, pessimiste, soulignera l'importance de ce chiffre malgré la diminution des effectifs de 32 000 emplois en 2011 et le gel du point d'indice. Trois raisons expliquent ce paradoxe apparent : le coût du retour catégoriel, - qui a représenté dans certains ministères davantage que la moitié des économies générées -, l'impact mécanique du « GVT positif », - c'est-à-dire des avancements de carrière -, la croissance des heures supplémentaires, principalement dans l'éducation nationale. La réduction en valeur de la masse salariale, que la loi de programmation évoque pour 2013, sera très difficile à atteindre.

D'autant que les dépenses de pensions restent dynamiques, avec une augmentation de 1,8 milliard d'euros sur le programme du compte d'affectation spéciale. Les réserves accumulées des exercices précédents ont été réduites, puisque l'on a décidé de ne pas augmenter le taux de contribution de l'Etat employeur en 2011. Le même choix ayant présidé à la loi de finances initiale pour 2012, le fonds de roulement sera consommé à brève échéance. Pour le reconstituer, l'Etat, dès 2013, devra consentir une hausse significative de sa contribution. Preuve, s'il en est, que certaines décisions peuvent affecter les dépenses futures.

S'agissant des dépenses fiscales, leur coût a diminué de 800 millions d'euros en 2011 par rapport à 2010. Il reste cependant supérieur de 1,9 milliard au niveau de 2009. Ce résultat repose sur des mesures décidées en 2009, ce qui témoigne du temps nécessaire pour inverser la dynamique spontanée des dépenses fiscales. Cet effort ne suffira pas, les dépenses affichant une croissance spontanée souvent soutenue et au-delà des estimations du Gouvernement. Surtout, la stratégie de réduction des dépenses fiscales ne repose pas assez sur l'évaluation de leur efficacité. J'y reviendrai.

La loi de programmation affiche l'objectif très ambitieux de réduire de 10 % les dépenses d'intervention à l'horizon 2013 par rapport à 2010. En réalité, le but était de stabiliser les dépenses de guichet et de réduire les dépenses discrétionnaires. A cette aune, l'exécution de 2011 est conforme aux

prévisions de la loi de finances initiale. Cependant, elle traduit, tout au plus, une stabilisation en volume en comparaison de 2010. De surcroît, les modifications de périmètres empêchent toute mesure précise. Parallèlement, de nombreux dispositifs de guichet connaissent, depuis plusieurs exercices, une substantielle croissance spontanée, en particulier les bourses d'enseignement supérieur, l'allocation temporaire d'attente ou encore l'aide médicale d'Etat. Pour stabiliser durablement les dépenses d'intervention, il faudra en passer par des réformes structurelles et modifier les conditions d'attribution des ces droits.

Enfin, sur l'application des règles transversales aux opérateurs de l'Etat, il est difficile de conclure quand les universités ayant accédé à l'autonomie, qui reçoivent près de la moitié des crédits alloués aux opérateurs, ont été dispensées de cet effort. Mission par mission, nombreux sont ceux qui ont fait l'objet d'un traitement sur mesure, ce qui pouvait se justifier dans certains cas. Autre difficulté, l'absence de données consolidées, fiables et calculées à périmètre constant. Toutefois, si l'on s'attache aux seules subventions pour charge de service public, l'hypothèse que les dépenses continuent de progresser, comme c'est la tendance depuis le milieu des années 2000, est la plus probable : à périmètre constant, elles ont augmenté de 1 milliard par rapport à 2010.

Troisième observation, les outils de pilotage et d'évaluation des dépenses manquent. Or ils sont indispensables pour suivre l'application de la loi de programmation. La loi ne définit pas les dépenses fiscales, la Cour le déplore régulièrement. Résultat, 62 milliards de dispositifs ne sont pas répertoriés officiellement, un montant équivalent au coût des dépenses fiscales figurant effectivement dans la liste.

Les plafonds d'emplois des opérateurs sont intrinsèquement fragiles. Leur contrôle est tardif et incertain. Et la perpétuation des emplois hors plafond, notamment dans l'éducation nationale, ne garantit pas la maîtrise des dépenses de personnel.

Certains crédits ouverts en loi de finances initiale sont manifestement sous-évalués, ce qui pose question au regard du principe de sincérité budgétaire. Il s'agit notamment des bourses étudiantes et des dépenses d'asile.

Cette situation appelle des évolutions rapides. Au cours de la phase contradictoire, la direction du budget a dû travailler à une cartographie précise et opérationnelle des dépenses par sous-ensembles cohérents susceptibles de constituer les briques d'une programmation optimisée. Nous serons particulièrement attentifs à l'avancement de ces travaux.

En outre, la stratégie de maîtrise des dépenses repose très majoritairement, pour ne pas dire exclusivement, sur des normes transversales appliquées à des périmètres donnés. Si une telle approche est nécessaire, l'évaluation et la performance ne sont pas un accessoire de luxe. Elles doivent être mobilisées dans une perspective opérationnelle. Or elles sont peu prises en compte, comme le montre le bilan d'une décennie d'application de

la LOLF, pour la programmation des crédits. *Idem* pour la politique de réduction des niches sociales et fiscales et des dépenses d'interventions. Ont été modifiés, non les cibles prioritaires, mais les dispositifs qui pouvaient être réduits parce que peu rigides.

La Cour, dans son rapport sur le bilan de la LOLF, rappelait l'un des objectifs de la loi organique : réhausser l'importance de la loi de règlement en faisant des résultats des politiques publiques des juges de paix pour l'allocation de la dépense l'année suivante. Cela ne s'est pas produit.

M. Philippe Marini, président. – Nous pouvons espérer !

M. Didier Migaud. – La Cour proposait également l'institution d'une loi de résultat unique, portant sur l'État et la sécurité sociale, débattue en juin. L'observation conserve toute son actualité.

M. Philippe Marini, président. – Absolument !

M. Didier Migaud. – Dans son rapport sur l'exécution budgétaire de 2011, la Cour formule dix-sept recommandations susceptibles d'améliorer la qualité de la gestion budgétaire. Sur les trente recommandations de l'an passé, seize ont été, totalement ou partiellement, mises en œuvre, douze ne l'ont pas été, deux sont devenues sans objet. Pour la première fois, la Cour en publie un suivi complet cette année.

Dans un contexte de crise persistante, l'exercice budgétaire 2011 traduit l'amorce d'une stratégie de consolidation budgétaire qu'il faudra poursuivre et amplifier au cours des exercices suivants pour tenir la trajectoire. L'exercice sera difficile compte tenu des fragilités relevées, il devra s'appuyer sur des outils plus fiables et un recours plus systématique à l'évaluation.

J'en viens à l'acte de certification des comptes, le sixième depuis la promulgation de la LOLF, auquel la qualité des outils n'est pas une question étrangère. Cet exercice apporte une assurance raisonnable sur la sincérité des états financiers. Peu d'État dans le monde et dans la zone euro se soumettent ainsi au contrôle d'un auditeur externe, qui participe de la transparence financière due aux parlementaires, aux citoyens, et aux investisseurs.

La comptabilité générale 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. Par exemple, les provisions pour risques et charges, qui s'établissent à 114 milliards d'euros en 2011, recouvrent des enjeux divers, du versement des primes des plans et contrats épargne logement, à l'indemnisation des victimes civiles de guerre et des anciens combattants en passant par les versements aux collectivités locales au titre du FCTVA. Elles donneront lieu à des décaissements futurs, qui ne sont pas pris en compte dans l'exécution budgétaire de 2011. Autre point, les engagements hors bilan de l'État dont un tableau synthétique retracera pour la première fois les principaux traits à notre demande.

La Cour certifie que le compte général de l'Etat de l'exercice clos le 31 décembre 2011 et arrêté le 10 mai 2012 est régulier, sincère et fidèle. Cette certification est délivrée sous sept réserves substantielles, comprenant soixante-et-onze points significatifs d'audit, contre soixante six au 31 décembre 2010.

Aucune des sept réserves substantielles que la Cour avait formulées sur les comptes de 2010 n'est levée cette année, quoique des progrès aient été constatés sur la comptabilisation du patrimoine immobilier de l'Etat ainsi que des améliorations ponctuelles. Elles portent respectivement sur les systèmes d'information, les dispositifs de contrôle interne et d'audit interne, les produits régaliens, les passifs d'intervention et autres passifs non financiers, les actifs et passifs du ministère de la défense, les participations et les autres immobilisations financières et le patrimoine immobilier.

Deux d'entre elles se sont alourdies cette année. D'abord, nous avons étendu la réserve relative aux passifs d'intervention aux autres passifs non financiers et aux engagements hors bilan. Concernant les passifs d'intervention, la ministre des comptes publics a pris, en avril 2012, un arrêté modifiant la norme applicable, ce qui les diminuera 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 quand le montant des charges d'intervention est globalement du même ordre que les charges de fonctionnement de l'Etat 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'Etat. La Cour, qui attend une évolution ferme de l'administration sur ce sujet en 2012, prend acte de l'engagement pris par le directeur général du Trésor de se doter des outils nécessaires.

Ensuite, la réserve relative aux immobilisations financières. Le problème vient 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'Etat. Pourtant, depuis la loi HPST, ils sont soumis à la tutelle des agences régionales de santé. La certification des comptes des hôpitaux reste donc à mettre en œuvre.

Le bilan de l'Etat au 31 décembre 2011 fait apparaître une dégradation de la situation patrimoniale nette de l'Etat de près de 70 milliards : le passif net de l'Etat augmente plus rapidement que son actif net. La cause principale en est le déficit budgétaire et l'augmentation de la dette financière.

Quelques mots de l'effet de la crise grecque sur les comptes de l'Etat. Outre sa contribution au Fonds européen de stabilité financière (FESF) et au Mécanisme européen de stabilité (MES), l'Etat français a consenti un prêt bilatéral à l'Etat grec de 11,4 milliards inscrit à l'actif de son bilan. Ce prêt n'a pas été déprécié, pour des raisons expliquées par le directeur général du Trésor

dans un courrier du 24 avril 2012. Le compte général de l'Etat, arrêté au 10 mai 2012, ne tient pas compte des derniers développements. Il conviendra, au cours de l'année 2012, d'être vigilant sur la valeur de ce prêt.

Pour conclure, la bascule de la comptabilité générale de l'Etat dans Chorus au 1^{er} janvier 2012 a nécessité d'importants travaux préparatoires. Cette étape étant franchie, reste à s'approprier progressivement l'outil et à mettre en place trente-six contrôles internes appropriés. Il contribuera à l'organisation d'une fonction financière et comptable plus cohérente, nécessaire à une retranscription comptable sincère et fidèle de la réalité des opérations, des engagements et des risques qui pèsent sur l'ensemble complexe et mouvant que forment l'Etat et ses participations.

S'agissant de la certification, la dynamique d'amélioration de la qualité des comptes de l'Etat, 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 !

M. Philippe Marini, président. – Merci de cet exposé synthétique. Je m'en tiendrai à quelques questions de méthode pour lancer le débat.

La certification est une affaire de confiance absolument essentielle. Pour les investisseurs, les opinions et analyses de la Cour sont solides et irremplaçables. Ne risque-t-on pas, les mesures les plus faciles ayant été prises, de voir la Cour reproduire, année après année, les mêmes réserves substantielles ? Si tel était le cas, quel sens donner à la certification ?

La difficulté à recenser les garanties de l'Etat étonne notre commission, chacune de ces garanties ayant une base législative. Est-ce à dire que l'on s'est passé, pour certaines d'entre elles, de l'aval du Parlement ? Dispose-t-on d'une estimation du gain que représente la rémunération de ces garanties ?

Le rapport sur l'exécution budgétaire se réfère à la loi de programmation sans évoquer l'article 15, introduit à l'initiative du Sénat, créant un dispositif qui s'apparente à une « loi de règlement du programme de stabilité ». La Cour entend-elle examiner cette question dans son rapport du mois de juin ? Cet aspect est très important : l'exécution est conforme à la loi de programmation ; en va-t-il de même pour le programme de stabilité ? Quelle méthode utiliserez-vous pour aborder ce point ?

En matière d'outils de pilotage, puisque vous insistez à juste titre sur la maîtrise des dépenses, ne faudrait-il pas, pour apprécier l'ampleur des efforts à réaliser, mieux connaître la tendance spontanée de leur évolution ? Comment est-elle calculée pour chaque catégorie de dépense ? Le Gouvernement n'a jamais communiqué explicitement sur cette donnée.

La stratégie générale de maîtrise de la dépense doit s'appuyer, vous l'avez indiqué à maintes reprises, sur la mesure de l'efficacité. On ne peut que vous suivre : à quoi bon tous ces indicateurs si l'on ne s'en sert pas ? Cela dit,

cette approche, dirait un esprit mal tourné, est peut-être le meilleur moyen de ne pas faire d'économies, chaque administration et chaque catégorie de bénéficiaire cherchant à montrer que sa dépense est la plus efficace. Qui peut apprécier, de manière neutre, l'adéquation des indicateurs à leurs fonctions, si ce ne n'est, d'un côté le Parlement et, de l'autre la Cour ? Si l'on devait utiliser ces indicateurs comme élément d'arbitrage budgétaire, que faudrait-il faire : récompenser les bons élèves ou ceux dont les moyens n'étaient pas à la hauteur de la tâche ? Faire de la performance une technique de l'allocation des fonds n'est évidemment pas simple. Quels conseils la Cour peut-elle nous donner à ce sujet ?

En matière de dépenses, vous n'avez évoqué ni la réserve de précaution ni les investissements d'avenir. Sans doute comptez-vous le faire en juin ?

La Cour, dans son rapport, relève une augmentation des reste-à-payer. Ils s'établissent à 86 milliards d'euros fin 2011, soit l'équivalent de 30 % des dépenses nettes du budget général. Pouvez-vous détailler quels ministères recourent le plus à ces facilités et sur quel type de dépenses ces reports portent-ils ? Ce serait dommage de les voir se recréer après les efforts difficiles consentis pour les réduire.

Vous n'en voudrez pas aux sénateurs d'être attentifs aux relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales... Le compte d'avance aux collectivités territoriales enregistre un écart de plus de 5 milliards d'euros entre l'excédent prévu en 2010 et l'excédent réalisé. La comptabilisation des remboursements et dégrèvements de la réforme de la taxe professionnelle ne prend pas en compte l'écêtement de la CVAE si bien que 560 millions d'euros auraient totalement disparu. Pouvez-vous nous éclairer ?

Notre analyse est convergente sur les dépenses fiscales. Cela dit, renforcer l'application de la norme « zéro valeur », comme vous le préconisez dans votre rapport, est-ce vraiment réaliste dans une période comme la nôtre ?

J'en reste là. Les uns feront certainement valoir que le Gouvernement qui vient de rendre son tablier a tenu ses objectifs. Les autres mettront en avant les menaces et les risques qui pèsent sur la gestion qui commence. La Cour, instance neutre, indépendante et collégiale qui joue un rôle essentiel en cette période de transition, éclairera notre lanterne.

M. Didier Migaud. – Quelques questions de méthode, disiez-vous. Quelle modestie !

S'agissant de la certification, la Cour a proposé à Bercy, dès le début, une démarche constructive, estimant que nous avons un intérêt réciproque à la transparence. Beaucoup de progrès ont été accomplis, j'insiste sur ce point, y compris sur l'immobilier de l'Etat, sans que cela suffise pour lever nos réserves. Il importe de continuer, ce qui nous permettra d'élargir et de renouveler nos diligences. Poursuivons cette démarche.

M. Philippe Marini, président. – Elève en progrès, peut mieux faire !

M. Didier Migaud. – D'autant que 2011 n'a pas été la meilleure année : une stagnation, voire un petit recul sur certains points. D'où mon observation finale : le nombre de réserves n'est pas fixé *ne varietur*, à la hausse comme à la baisse.

Concernant le programme de stabilité, rares sont les situations où notre pays l'a respecté.

La rationalisation des choix budgétaires et le travail sur une meilleure maîtrise des dépenses ne sont pas des exercices totalement aboutis, même si des progrès sont à noter cette année. Les règles sont nécessaires, les normes sont utiles. Néanmoins, elles ne suffisent pas quand les dépenses fiscales ou le transfert sur les opérateurs permettent de les contourner. D'où la proposition d'élargir le périmètre et de passer les dépenses fiscales et les niches au tamis de l'efficacité et de la justice, nous y reviendrons en juin et en septembre. Il est tout à fait possible de respecter un objectif de diminution des dépenses fiscales et de réduction des niches en s'appuyant sur les travaux d'évaluation menés par la Cour et l'IGF, quoique l'exercice, je le reconnais, ne soit pas des plus aisés.

Les outils de pilotage sont indispensables. L'important est de s'y tenir, sauf exception majeure. A crise exceptionnelle, mesures exceptionnelles, pourvu qu'on trouve le bon équilibre entre préparation de l'avenir et redressement des comptes, une tâche qui revient aux politiques.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. – 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.

Les 86 milliards de reste-à-payer correspondent à des autorisations d'engagement techniquement consommées sans que les crédits de paiement correspondants l'aient été. Cette forte croissance s'explique, pour partie, par l'allongement des contrats et le recours accru aux partenariats public-privé (PPP). On ne peut reprocher à l'État d'appliquer strictement la comptabilité des engagements. En revanche, ce phénomène rigidifie la programmation des crédits dans les années à venir, ce qui est préoccupant. Cela vaut pour la loi de programmation militaire et les infrastructures de transport. Nous détaillerons ce point dans notre prochain rapport.

S'agissant de la réforme de la taxe professionnelle, nous avons manifesté notre étonnement l'an dernier de voir le compte d'avances aux collectivités territoriales présenter un solde excédentaire imprévu.

Objectivement, et cela rejoint nos observations sur la mauvaise comptabilisation des produits régaliens, le système d'information de la DGFIP n'est pas assez complet : il retrace seulement le recouvrement, et non le fait générateur ou le millésime. Seule la DGFIP peut faire la lumière sur ce sujet.

M. François Marc. – Le travail fourni et précis de la Cour éclaire utilement nos débats sur les grandes questions financières et budgétaires à venir. Pour ma part, je retiendrai trois chiffres. Le premier, une amélioration du solde budgétaire de 14 milliards, et non de 58 milliards comme l'annonçait avec grand fracas la précédente ministre du budget. Autrement dit, nous aurons à fournir de gros efforts. Côté recettes, 12 milliards manquent par rapport à 2007. La crise y est sans doute pour quelque chose. J'y vois surtout les conséquences dramatiques de la décision de réduire les recettes au moment même où nous avons besoin de ressources afin de mener des politiques ambitieuses pour la France. Enfin, la charge de la dette progresse de plus de 5 milliards d'une année sur l'autre ; nous aurons l'occasion d'en parler.

L'incapacité à mesurer le dispositif d'écrêtement de la CVAE est inquiétante. Elle révèle, au fond, une forme de carence de la comptabilité publique. Comment améliorer les circuits comptables ?

Les dépenses fiscales, qui s'élèvent à 62 milliards, connaissent une croissance spontanée. Je continue de m'interroger sur les raisons pour lesquelles le précédent gouvernement a préféré ignorer le rapport Guillaume. Quelles sont les préconisations de la Cour à ce sujet ?

S'il n'appartient pas à la Cour d'indiquer les postes sur lesquels réaliser des économies, peut-être dispose-t-elle d'une boîte à outils dans laquelle seraient identifiés les principaux leviers à actionner pour peser sur la dépense ?

Le programme d'investissement d'avenir n'a-t-il pas consisté en un habillage de dépenses classiques, financées en dehors de la norme de dépenses ? Du *window dressing*, en quelque sorte.

Enfin, quels sont les gains de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ? La Cour, contrairement à nous, dispose peut-être d'une analyse à ce sujet.

M. Didier Migaud. – L'amélioration du solde budgétaire, si l'on neutralise les éléments exceptionnels de 2010, est effectivement de 14 milliards seulement. Toute la question est de distinguer, et nous y reviendrons en juin, le conjoncturel du structurel, pour s'attaquer à la réduction de notre déficit structurel, qui est très important comparé à celui de l'Allemagne.

Le niveau de recettes est inférieur à celui de 2007, voire à celui de 2003, preuve qu'il faut agir et sur les dépenses et sur les recettes.

L'augmentation de plus de 5 milliards d'euros de la charge de la dette montre notre sensibilité à l'évolution des taux d'intérêt. Aujourd'hui, ceux-ci

sont historiquement bas, une tendance qui ne devrait pas se poursuivre. L'effet de l'inflation sur les OATi explique la progression de l'an passé.

A propos de la réforme de la taxe professionnelle, je me souviens du président de la première chambre levant les bras au ciel lorsque vous le titilliez l'an passé sur les chiffres exacts de la CVAE.

Les dépenses fiscales sont un sujet difficile. Mieux vaut remettre en cause les niches dont l'évaluation a montré qu'elles étaient moins efficaces qu'un raboutage systématique, nous l'avons toujours dit. Le travail a commencé mais reste décevant avec 800 millions de dépenses fiscales en 2011. Il faut désormais l'amplifier.

Une boîte à outils ? Tous nos rapports, me semble-t-il, ont l'ambition de faciliter la réflexion des représentants du suffrage universel sur les économies à réaliser. Nous comptons bien poursuivre sur cette voie.

M. Philippe Marini, président. – En bref, nos armoires sont remplies de boîtes à outils !

Mme Fabienne Keller. – Je salue la qualité et la précision des travaux de la Cour des comptes et le principe de la certification. A la fin de votre intervention, j'ai cru relever une inquiétude devant le manque de vitesse avec lequel l'administration donnerait suite à vos réserves. Pourtant, quel dommage ce serait de casser le thermomètre !

Vous avez souligné la faible progression de la masse salariale tout en notant les effets mitigés de ce volontarisme. Quelles pistes suggérez-vous pour réduire les dépenses de personnel ? La question est d'importance au regard de l'augmentation continue des pensions, qui atteignent 120 milliard d'euros.

Vous avez évoqué une réforme des conditions d'attribution des dépenses de guichet. Pouvez-vous développer ce point ?

Enfin, M. Arthuis avait pointé le risque de voir le prêt de 11,4 milliards d'euros à la Grèce se transformer en dette. Dispose-t-on d'une appréciation plus globale de l'impact d'une défaillance de ce pays ?

M. Philippe Marini, président. – Pour l'heure, la défaillance n'est que partielle...

M. François Patriat. – Quels seraient, selon vous, les avantages et les inconvénients d'une certification des comptes des régions, agglomérations et métropoles ?

M. Albéric de Montgolfier. – La réserve concernant le patrimoine immobilier de l'État tient-elle à l'insuffisance du recensement ou à la mauvaise qualité de l'évaluation ? Pour la lever, faut-il modifier le logiciel ou la méthode des Domaines ?

Une certification des comptes des grandes collectivités territoriales obligerait à recenser le hors bilan, une opération qui n'est pas simple pour l'État et qui l'est encore moins pour les collectivités territoriales.

Elles consentent de multiples garanties, que ce soit pour les maisons de retraite ou les logements.

M. Joël Bourdin. – Pourriez-vous m'indiquer la part des obligations indexées sur l'inflation dans les titres de dette que nous émettons ?

La Cour, dans son rapport, se montre sévère à l'égard de l'enseignement scolaire en soulignant sa propension à ajuster les indicateurs. Que faire ?

M. Vincent Delahaye. – Je me réjouis de la démarche de certification des comptes de l'État. Cela dit, le parallèle avec le travail d'un commissaire aux comptes a ses limites. Celui-ci aurait depuis longtemps tiré la sonnette d'alarme...

Votre démarche consiste plutôt à observer si le nombre et l'étendue des réserves se réduisent. Cela ne semble pas être le cas, bien au contraire. Cette année, il est question des actifs, mais aussi des passifs de la Défense. En outre, une modification de la norme se justifie-t-elle pour les passifs non financiers ?

Dans la conjoncture actuelle, ne pas certifier les comptes de l'Etat serait une bombe atomique. Pour autant, la Cour des comptes n'aurait-elle pas intérêt à signifier, comme cela se pratique dans le privé que, passé un certain seuil, elle modifiera sa démarche ? Avez-vous prévu un programme d'actions particulier pour travailler sur le hors bilan et évaluer l'étendue des dégâts ? A ce sujet, dans ma collectivité territoriale, l'engagement hors bilan est parfaitement connu.

Enfin, pour construire le bilan de l'Etat, on retient certainement la valeur du patrimoine immobilier de l'État et de ses participations au moment de l'acquisition. Disposez-vous d'une comparaison avec la valeur de marché ?

M. Philippe Marini, président. – Un édifice historique tel que le Palais du Luxembourg a-t-il une valeur de marché ?

M. Francis Delattre. – A ma grande surprise, vous avez évoqué le compte d'affectation spéciale « Pensions », qui fait peu l'actualité. Le 19 décembre, un décret a affecté une partie de ses crédits à des dépenses de rémunération. Va-t-on pouvoir finir l'année ? A moyen terme, se pose le problème du taux de contribution employeurs qui dépasse aujourd'hui 60 %. Il grimpe à une vitesse vertigineuse en étant très supérieur à celui des employeurs privés. Qu'en penser ?

Les incertitudes concernant la Défense portent-elles sur des actifs immobiliers ou des actifs purement militaires ? Dans le second cas, compliqué d'avouer qu'un sous-marin nucléaire est à moitié obsolète...

Quant aux PPP, l'extraordinaire contrat pour le fameux Pentagone à la française va-t-il amener plus de transparence ? Est-il intéressant économiquement ? Pour ma part, je suis convaincu que la Cour des comptes en noircira des rapports entiers !

M. Aymeri de Montesquiou. – Pourriez-vous préciser vos explications sur les garanties accordées par l'Etat après la LOLF et la difficulté à les recenser ?

M. Serge Dassault. – La Cour, dans son rapport pour 2011, dit clairement la nécessité de réduire la dépense et de ne pas augmenter les impôts. Je m'en réjouis, car ce n'est pas la ligne du Gouvernement. Il faudra confirmer ces orientations en juin. La hausse des dépenses, ça suffit comme ça ! Ce programme ne risque-t-il pas d'augmenter la difficulté à réduire le déficit ? Une hausse des taux d'intérêt serait totalement catastrophique.

M. Didier Migaud. – Monsieur Dassault, la Cour n'a pas changé de discours : il faut agir et sur les dépenses et sur les recettes. Les deux sont nécessaires dans le contexte actuel. Cela dit, le niveau des prélèvements obligatoires étant élevé, il faut insister davantage sur la maîtrise des dépenses. Rien ne serait pire, vis-à-vis de nos partenaires, que de ne pas tenir les engagements pris.

Je vous rassure, madame Keller, la Cour poursuivra son travail de certification des comptes. En revanche, elle ajustera sa position, je le dis à M. Delahaye, en fonction des progrès accomplis en matière de fiabilité et de transparence des comptes. Beaucoup de chemin a été parcouru. Honnêtement, notre position en 2007 était logique. Les réserves substantielles sont passées de treize à sept, restent des points sur lesquels l'administration doit progresser. L'an dernier déjà, nous pointions du doigt les passifs de la Défense. Des raisons techniques expliquent peut-être le ralentissement de la dynamique de progrès : la RGPP, Chorus. Espérons que celle-ci reprenne en 2012. Quoi qu'il en soit, la France est l'un des seuls pays au monde à accepter un tel contrôle ; c'est tout à son honneur. Des comptes fiables, fidèles et transparents ne sont pas nécessairement équilibrés ; notre pays en est la meilleure illustration, lui qui est confronté à un déficit structurel depuis trente ans.

Nos remarques quant aux dépenses d'intervention sont de l'ordre du constat : elles ont augmenté plus rapidement que la norme. Pour respecter le principe posé, il faudra soit modifier les conditions d'attribution, soit réduire d'autres dépenses. L'Etat finance 1 337 dispositifs d'intervention, sont-ils tous efficaces ? On peut en douter... Un travail d'évaluation reste à mener, notre pays ayant une fâcheuse tendance à empiler les mesures. A la représentation nationale ensuite de trancher.

M. Raoul Briet. – Monsieur Bourdin, 12 % d'encours de la dette prennent la forme d'obligations indexées sur l'indice des prix français. Quand l'inflation progresse, la charge de la dette mécaniquement aussi. Le risque n'est pas négligeable d'autant que l'inflation est, dans une large mesure, le résultat de la hausse importée du prix des matières premières.

Monsieur de Montesquiou, concernant les garanties accordées après autorisation parlementaire, manquait jusqu'alors l'outil interministériel pour tenir le registre complet des dispositifs d'application, tels les décrets ou les échanges de courrier, permettant d'apprécier la mise en œuvre de la garantie.

D'où la peine éprouvée par le producteur des comptes à donner de l'information.

Monsieur de Montgolfier, la DGFIP n'a pas ménagé ses efforts pour mieux recenser le patrimoine immobilier de l'État. Elle espérait d'ailleurs que la Cour lève sa réserve. Nous l'aurions fait si l'évaluation de certains biens de l'Etat, particulièrement à l'étranger, n'était pas manifestement inadéquate.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale « Pensions », le décret de décembre modifie à la fois le destinataire de la dépense et sa nature puisque les crédits sont désormais assimilables à une subvention d'équilibre. Sans être d'un rigorisme excessif, ce dispositif, qui n'est pas conforme à l'orthodoxie budgétaire, pose un problème de soutenabilité. Il faudra, au minimum, rehausser la contribution de l'État-employeur pour reconstituer un fonds de roulement.

M. Didier Migaud. – Enfin, monsieur Delattre, la Cour sera certainement amenée à formuler des observations sur certains PPP, mais cela sera sans doute trop tard. C'est le Parlement qui est force de proposition en la matière.

Monsieur Patriat, la certification des comptes n'aurait que des avantages s'agissant des grandes collectivités territoriales. Cela améliorerait la transparence et la qualité des comptes publics locaux. On peut imaginer un partage de la tâche entre les juridictions financières et les commissaires aux comptes selon la taille des collectivités.

M. Philippe Marini, président. – Nous reviendrons sur le référentiel de l'évolution spontanée des dépenses en juin, n'est-ce pas ?

M. Didier Migaud. – Tout à fait, car le sujet relève de la maîtrise de la dépense.

M. Philippe Marini, président. – Nous sommes déjà impatients de vous entendre !

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mercredi 11 juillet 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, puis de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. François Marc, rapporteur général, sur le projet de loi n° 655 (2011-2012) de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011.

M. François Marc, rapporteur général. – Le projet de loi de règlement a été déposé par le nouveau gouvernement, alors qu'il porte sur la gestion de la précédente majorité. Il nous faut, d'une part, approuver formellement les comptes de l'exercice 2011, qui ont été certifiés et ne comportent pas d'irrégularités pouvant nous conduire à rejeter le projet de loi ; d'autre part, porter une appréciation sur la qualité de la gestion de l'Etat en 2011, afin de prendre des repères pour les exercices à venir.

Il convient de replacer l'exécution budgétaire dans le contexte économique actuel, et de présenter l'évolution des finances publiques dans leur ensemble. En 2011, la croissance du PIB a été de 1,7 % en moyenne annuelle, soit un taux intermédiaire entre les 1,5 % prévus par le consensus des conjoncturistes et la prévision de 2 % associée au projet de loi de finances. Ce taux de croissance, bon en apparence, ne doit pas dissimuler la réalité : sur 1,7 point de croissance, 0,8 point provient des variations de stocks, car les entreprises ont reconstitué leurs stocks après la crise de 2008-2010 ; 0,7 vient de l'acquis de croissance, augmentation mécanique découlant du profil de la croissance l'année précédente. Seulement 0,2 vient de la croissance de trimestre à trimestre hors variations de stock, seule composante dynamique. Globalement, la situation économique reste difficile.

Le déficit s'élève à 5,2 points de PIB, alors que la prévision était de 5,7 points. C'est la sécurité sociale qui a connu l'amélioration la plus importante, avec un écart favorable de 0,3 point ; pour les administrations publiques locales, il a été de 0,2.

L'amélioration du solde budgétaire est certes meilleure que prévu, comme l'avait souligné Mme Péresse, mais provient pour 0,8 point de phénomènes exceptionnels : la disparition du surcoût ponctuel de la réforme de la taxe professionnelle en 2010, qui améliore mécaniquement le solde de 0,2 point ; la fin de livraisons exceptionnelles d'équipements militaires, pour 0,2 point ; la fin du plan de relance, pour 0,4 point. Si l'on ne peut que se réjouir de cette évolution mécanique, il faut savoir à quoi elle tient.

La dette de l'Etat a presque doublé depuis 2002. La part de l'Etat s'élève à 1 335 milliards d'euros en 2011, sur un total de 1 717 milliards.

J'en viens à l'exécution budgétaire 2011. Tout reste à faire, car le déficit budgétaire recule principalement à cause d'événements exceptionnels : réforme de la taxe professionnelle et fin du programme des investissements

d'avenir. Hors investissements d'avenir, la dépense de l'Etat continue d'augmenter entre 2010 et 2011. En particulier, les dépenses de fonctionnement continuent de progresser, certes légèrement, d'une année sur l'autre.

Le déficit budgétaire est réduit de 58,1 milliards d'euros : il s'améliore de 39 %, passant de 148,8 à 90,7 milliards, soit 4,55 % du PIB. Malgré cette amélioration, il reste près de deux fois supérieur aux niveaux moyens atteints entre 2000 et 2007.

Le taux de couverture des dépenses du budget général par les recettes – qui doit guider les décisions futures – est amélioré, pour atteindre 69 %. Reste que 31 % des dépenses ne sont pas couvertes par les recettes...

La réduction du déficit budgétaire de 58 milliards d'euros provient du contrecoup du projet des investissements d'avenir, pour 33 milliards ; de la fin de la mise en œuvre du plan de relance pour 6,9 milliards ; de l'impact de la réforme de la taxe professionnelle pour 3 milliards. Hors phénomènes exceptionnels donc, la réduction du déficit est limitée à 14 milliards seulement. La croissance dite spontanée des recettes fiscales, de 11 milliards d'euros en 2011, explique la majorité de la réduction du déficit budgétaire.

M. Aymeri de Montesquiou. – Qu'entendez-vous par « contrecoup » des investissements d'avenir ?

M. François Marc, rapporteur général. – Le déficit de 2010 découlait pour une part importante des investissements d'avenir, à hauteur de 33 milliards. En 2011, cette dépense n'étant pas reconduite, le solde s'améliore d'autant.

M. Philippe Marini, président. – Comment les investissements d'avenir ont-ils été pris en compte, tant au regard du déficit budgétaire que de la dette publique ?

M. François Marc, rapporteur général. – Ils ont été intégrés dans le calcul du déficit budgétaire et exécutés au niveau budgétaire en 2010. En 2011, la dépense ne figure donc plus au budget de l'Etat : le solde s'améliore mécaniquement d'autant.

M. Philippe Marini, président. – Par définition, puisqu'il s'agit d'une dépense non répétitive. *Quid* de la dette ?

M. François Marc, rapporteur général. – Les 35 milliards d'euros que l'Etat a versés à divers organismes, classés parmi les administrations publiques, constituent de simples transferts entre administrations publiques, sans impact global sur le déficit public ou la dette au sens de la comptabilité nationale. Ils n'auront d'effet sur le déficit public et la dette en comptabilité nationale qu'au rythme des dépenses effectives des opérateurs. L'impact sur le déficit public sera quant à lui plus faible que celui sur la dette, les prêts (mais pas les avances remboursables) constituant des opérations financières, qui augmentent la dette, mais pas le déficit.

M. Vincent Delahaye. – Ces 33 milliards viennent-ils en sus des 1 717 milliards d'endettement ?

M. François Marc, rapporteur général. – Non, mais ils augmenteront progressivement la dette des années à venir.

M. Philippe Marini, président. – Merci de cette clarification.

M. Edmond Hervé. – Nous aurons l'occasion de revenir sur la philosophie de ces investissements d'avenir. Ces 33 milliards n'ont pas été effectivement engagés en 2010 ! La recherche de l'effet médiatique se heurte à la rigueur comptable... Il faudra en reparler.

M. Philippe Marini, président. – Ce sera en effet indispensable, notamment quand on s'efforcera de réfléchir aux politiques de croissance et de compétitivité. Il faut bien distinguer engagements et paiements, orientations prises et décaissements.

M. François Marc, rapporteur général. – Nous en reparlerons le 18 juillet, lorsque nous auditionnerons Louis Gallois sur la mise en œuvre des investissements d'avenir. Sur le plan strictement financier, les crédits dépensés en 2010 ont été redéposés au Trésor par les opérateurs, qui les dépenseront au fur et à mesure.

M. Edmond Hervé. – Tous n'ont pas été engagés et dépensés !

M. Philippe Marini, président. – Le mécanisme est celui des autorisations d'engagement et des crédits de paiement...

M. Edmond Hervé. – Il faut se méfier des effets d'annonce.

M. Richard Yung. – Ces 33 milliards d'euros vont être empruntés, il faudra donc les rembourser. Ce qui viendra bien alourdir l'endettement le moment venu.

M. François Marc, rapporteur général. – Ces crédits ont été dépensés budgétairement. Nous sommes dans une logique de flux de trésorerie : ils seront utilisés au fur et à mesure que les projets seront mis en œuvre, mais n'auront plus d'incidence sur le solde budgétaire.

J'en viens aux recettes, qui augmentent de 29 milliards d'euros, surtout en raison de facteurs exceptionnels. Les recettes fiscales nettes de l'Etat en 2011 restent toutefois inférieures de 15 milliards d'euros au niveau de 2004. C'est le contrecoup de la politique fiscale engagée en 2007.

Lors de la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle en 2010, l'Etat s'est approprié la totalité de la recette, affectée transitoirement au budget de l'Etat, à hauteur de 16 milliards d'euros, qui ont ensuite été redistribués. En 2011, on en revient à une situation plus conforme à la loi : même s'il n'y a pas d'autonomie fiscale *stricto sensu*, les ressources sont affectées directement aux collectivités.

La question du coût de la réforme de la taxe professionnelle fait toujours débat, notamment parce que la Cour des comptes ne s'estime pas en

mesure de comprendre le fonctionnement en 2010 du compte d'avances aux collectivités territoriales, dont le solde très positif, d'environ 10 milliards d'euros, a considérablement allégé le coût affiché de la réforme en 2010. La mission d'information menée par Anne-Marie Escoffier et Charles Guené a chiffré le coût de la réforme à 5 milliards d'euros en rythme de croisière. Entre 2010 et 2011, on passe d'une situation dans laquelle la réforme apportait 14,5 milliards d'euros de recettes fiscales à l'Etat à une situation dans laquelle elle diminue de 600 millions les recettes fiscales. Mais dans le même temps, le prélèvement sur recettes passe de 32,4 milliards d'euros à 4,1 milliards. La situation est aujourd'hui stabilisée.

On observe une diminution artificielle des dépenses de 31,5 milliards, due aux investissements d'avenir. Sans une forme d'habillage des comptes, la majoration du niveau des dépenses exécutées en 2011 à hauteur des 400 millions prélevés sur les concessionnaires d'autoroute, la norme « zéro volume » n'aurait pas été respectée, pas plus que la norme « zéro valeur ».

S'agissant de l'exécution du budget 2011, vingt missions sur trente ont dépassé les plafonds triennaux fixés par la loi de programmation 2009-2011. Les principaux dépassements sont le fait des missions « Recherche et enseignement supérieur », pour 1,56 milliard, « Travail et emploi » pour 1,2 milliard et « Ville et logement » pour 0,63 milliard.

La baisse des dépenses d'intervention s'explique également par des facteurs exceptionnels. On est frappé du décalage entre le discours du précédent gouvernement, qui faisait de la maîtrise des dépenses le cœur de sa politique de finances publiques, et son incapacité à réellement infléchir les tendances spontanées à la hausse. C'est pourquoi celui-ci, quoi qu'il ait pu dire pour s'en défendre, a recouru aux hausses de prélèvements plutôt qu'aux baisses de dépenses pour tenir son déficit en 2010, 2011 et 2012.

J'en viens aux dépenses de personnel. En exécution, le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat s'est élevé en 2011 à 1 949 577 équivalents temps plein (ETP). Les suppressions effectives d'emplois se sont établies à 31 728 ETP, correspondant aux effets en année pleine des suppressions de 31 194 postes en 2010 et de 32 006 postes en 2011. A périmètre constant, sur les 63 884 départs constatés, 31 821 emplois n'ont pas été remplacés, soit un taux de non-remplacement de 49,8 %, proche de la cible annoncée. Le taux de non-remplacement a dépassé 72 % dans six des treize ministères – Economie et finances et Affaires étrangères notamment –, ce qui pose la question des moyens humains du service public. Malgré la poursuite des suppressions de postes, les dépenses de personnel ont continué de progresser de 1,7 % en 2011 à périmètre constant. Elles ont atteint 117,7 milliards d'euros en exécution. Hors pensions, elles ont progressé de 0,5 %. Les économies d'emplois résultant des suppressions de postes ont entraîné 926,3 millions d'euros d'économies, dont l'impact a toutefois été plus que compensé par les mesures catégorielles, les effets de la revalorisation du point d'indice, du glissement vieillesse-technicité, et d'autres mesures dont la garantie individuelle du

pouvoir d'achat et les mesures sur les bas salaires. Preuve qu'il n'est pas simple de stabiliser la masse salariale en valeur !

La charge de la dette excède désormais les dépenses de fonctionnement, passant de 40,5 à 46,26 milliards d'euros, soit une progression de 14,2 %. Elle représente 16 % des dépenses de l'Etat. Cette augmentation s'explique pour 60 % par un effet volume et pour 25 % par l'inflation.

La situation nette de l'Etat se dégrade : son actif s'élève à 928 milliards d'euros, son passif, à 1 762 milliards. Son résultat patrimonial s'établit à moins 86,5 milliards, dégradant une situation nette déjà négative.

Enfin, 10,8 milliards d'euros sont prévus au titre des provisions pour litige, en hausse de 761 millions par rapport à 2010, mais le Gouvernement ne transmet pas le détail des procédures et des risques encourus pour « ne pas porter à la connaissance de tiers l'appréciation que l'Etat porte sur les perspectives des affaires en cours ». Ce sujet a été abordé quand nous avons évoqué la fiscalité des OPCVM.

M. Philippe Marini, président. – Pour l'essentiel, en ce qui concerne les chiffres et leur mise en perspective, je souscris à l'analyse qui vient d'être faite. Je regrette toutefois que la diminution des dépenses soit qualifiée d'« artificielle ». Elle découle de la non-reconduction de certaines dépenses. On peut parler d'un effet arithmétique favorable, voire d'une aubaine pour le déficit de 2011, mais la baisse n'est pas « artificielle ».

Il y a en effet lieu de creuser un peu la question du respect des normes zéro valeur et zéro volume. Il est de tradition que les gouvernements énoncent des normes et fassent tout pour pouvoir dire qu'ils les respectent, fût-ce au prix de légers mais opportuns changements de méthode... Nous verrons si cette règle se confirme. Il ne faut pas dire : « Fontaine, je ne boirai pas de ton eau » !

Le montant des dépenses fiscales et un sujet important, qu'il faudra traiter le moment venu. Ces dépenses étant évaluatives, et non limitées arithmétiquement et juridiquement comme le sont les dépenses budgétaires, les conditions de leur prévision et leur exécution doivent être étudiées de près. L'examen de cette loi de règlement permet-il de progresser dans la compréhension des mécanismes de prévision des dépenses fiscales ? Comment mieux cerner le phénomène ?

M. Aymeri de Montesquiou. – Une simple question de compréhension : dans le tableau retraçant la situation nette de l'Etat, pourquoi parle-t-on de chiffre 2010 « retraité » ?

M. François Marc, rapporteur général. – Pour que la comparaison avec les chiffres de 2010 ait du sens, il faut que le périmètre soit identique. Retraiter les chiffres de 2010 signifie les « reconditionner » pour faciliter la comparaison avec ceux de 2011. Il s'agit de corrections à la marge. Vous

aurez dans le compte général de l'Etat 2011 la liste de tous les retraitements opérés.

Parler de diminution « artificielle » des dépenses est peut-être excessif. Reste que, si le budget 2011 apparaît comme amélioré, c'est bien parce que le budget 2010 a été « plombé » par une dépense de 33,4 milliards. Cette dépense étant en réalité étalée dans le temps, il s'agit bien d'un artifice de présentation : disons que les comptes de 2010 ont été artificiellement alourdis.

M. Philippe Marini, président. – La dépense est étalée. Si vous qualifiez la réduction d' « opportune », tout le monde vous suivra !

M. François Rebsamen. – Disons fort opportune !

M. François Marc, rapporteur général. – Les normes de dépenses sont globalement respectées, même si les plafonds sont dépassés. Si elles sont contournées, c'est la preuve qu'elles sont contraignantes, ce qui devrait rassurer ceux qui sont chargés du contrôle !

Il faudra en effet porter un regard attentif sur les dépenses et niches fiscales lors de la loi de finances pour 2013.

M. Philippe Marini, président. – Il va falloir dénicher un certain nombre d'habitants de ces niches.

M. François Marc, rapporteur général. – Sans se faire mordre...

M. Philippe Marini, président. – Ce ne sont plus les mêmes qui risquent de se faire mordre...

M. Charles Guené. – La réforme de la taxe professionnelle avait pour but essentiel de diminuer les charges des entreprises et pour but accessoire que l'Etat cesse de contribuer autant à l'impôt économique : il versait environ la moitié de l'impôt économique, malgré les tentatives pour bloquer la part indexée. En 2010, par le biais de la compensation relais, le surcoût de la réforme était de 7,8 milliards d'euros. En régime de croisière, la réforme ne coûte plus que 4,8 milliards. Mathématiquement, le déficit budgétaire s'en trouve amélioré de 3 milliards.

Je porterai toutefois un jugement plus nuancé que M. Marc : sans réforme, l'Etat aurait eu à payer au moins ce surcoût, voire davantage ! Il s'agit certes d'un événement conjoncturel et exceptionnel, mais aussi d'une volonté d'améliorer le déficit budgétaire.

M. François Trucy. – Certains constats sont difficiles et douloureux. Quand on analyse l'évolution de la dépense liée à la réduction des emplois budgétaires, il faut tenir compte de l'engagement du précédent gouvernement de redistribuer la moitié de l'économie potentielle réalisée sous forme de mesures catégorielles. Quant aux dépenses liées au point d'indice et au glissement vieillesse-technicité, elles découlent inéluctablement des garanties qu'offre le statut des fonctionnaires. Reste le supplément de 447 millions, qui

correspond à des mesures catégorielles exceptionnelles, garantie individuelle du pouvoir d'achat et mesures sur les bas salaires.

M. Philippe Marini, président. – Cela témoigne du caractère social de la politique conduite, en faveur des fonctionnaires les plus modestes...

M. François Trucy. – La vraie conséquence du non-renouvellement d'un départ sur deux, c'est qu'à terme, il y aura moins de retraites de fonctionnaires à payer !

M. Philippe Marini, président. – Vous soulignez la politique généreuse de pouvoir d'achat pratiquée à l'égard des fonctionnaires par le précédent gouvernement !

M. Richard Yung. – Quel paradoxe : on économise 900 millions d'euros, mais on dépense 1 300 millions ! La masse salariale augmente de 400 millions malgré le non-remplacement d'un départ sur deux ! Cela doit nous conduire à nous interroger sur cette politique... Les mesures catégorielles en faveur des bas salaires étaient sans doute nécessaires, mais on voit bien les limites de l'exercice.

En outre, je m'interroge sur la progression du déficit budgétaire entre 2007 et 2009 : en deux ans, il a quadruplé, passant de 34 à 138 milliards d'euros ! Est-ce la conséquence de la politique fiscale menée ?

M. Jean Arthuis. – C'est la conséquence de la relance !

M. Philippe Marini, président. – Cela montre que le précédent gouvernement affichait à l'égard de la fonction publique une sévérité qu'il ne pratiquait pas. Le Gouvernement actuel afficherait-il une bienveillance qu'il ne pratiquera pas ? Le doute est permis.

M. Jean-Paul Emorine. – N'oublions pas que nous avons traversé une crise épouvantable ! Quand le Gouvernement Fillon a annoncé les investissements d'avenir, ce qui relevait d'un choix politique, vous les aviez bien comptés dans le déficit. Je me souviens des commentaires de l'époque...

La réforme de la taxe professionnelle traduisait le souci du gouvernement de l'époque de ne pas aggraver la charge de l'Etat tout en donnant de l'oxygène aux entreprises. La compensation va avoisiner les 4 milliards d'euros. Il s'agit bien d'une politique de soutien aux entreprises. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises fait l'objet d'une péréquation entre départements en fonction des dépenses d'aide sociale ou de la longueur des voiries.

Certaines missions dépassent les plafonds triennaux ? Je me réjouis que ce soit dans des domaines aussi importants que la recherche et l'enseignement supérieur, le travail et l'emploi ou la ville et le logement !

L'économie découlant du non-remplacement d'un départ sur deux dans la fonction publique a été réaffectée pour moitié à la masse salariale : l'honnêteté intellectuelle exige de le faire figurer dans le tableau retraçant l'augmentation des dépenses de personnel. A la SNCF, dont j'ai été

administrateur, la masse salariale augmentait de 3 % à 4 % par an, contre 1 % à 2 % dans d'autres secteurs... La Cour des comptes tient compte de cette politique en faisant valoir que le Gouvernement aurait dû intégralement supprimer la dépense liée à la réduction du nombre de fonctionnaires. Il faut rétablir la vérité !

Les dépenses exceptionnelles ? Elles sont nécessaires. Je rappelle que la loi de finances pour 2002, signée par le gouvernement Jospin, avait oublié le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) par les conseils généraux !

M. Edmond Hervé. – Je n'ai jamais mis en cause le principe des investissements d'avenir, mais leurs modalités sont à revoir. Ne tardons pas trop à étudier la question des dépenses fiscales.

En tant que rapporteur de la mission « Justice », j'appelle votre attention sur les conséquences du développement des partenariats public-privé, qui rigidifient à terme le budget. Certaines économies sont impossibles : impossible notamment de réduire les frais de justice, d'autant que nous avons multiplié les textes et les demandes d'expertise.

Enfin, je félicite M. Marc pour la qualité de son rapport et la justesse de ses expressions.

M. Philippe Marini, président. – Votre solidarité sera appréciée par le rapporteur général !

M. Jean Germain. – Il faudra aborder frontalement le sujet des dépenses de personnel. Expliquer à l'opinion que la suppression d'un fonctionnaire sur deux se traduit par des dépenses supplémentaires peut conduire à perdre en crédibilité, tant cela paraît contre-intuitif ! Tous les économistes disent qu'il faut stabiliser la masse salariale des administrations publiques. Il va falloir se montrer plus mendésistes ! Plutôt que de lancer des oukases contre les fonctionnaires qui seraient trop nombreux et incompetents, affirmons que le niveau actuel de la masse salariale dans les administrations d'Etat ne doit pas être dépassé.

Le compte d'affectation spéciale des pensions civiles et militaires ne porte « que » sur les 53 milliards d'euros par an de contribution directe de l'Etat, ce qui conduit à se demander s'il faut continuer à ne retracer ces dépenses qu'au moment de leur paiement ou les intégrer en amont, dans une partie du traitement. Quels que soient les ministres, cette question est incontournable.

M. Guené a utilisé des éléments de langage pour nous dire combien la réforme de la taxe professionnelle a été excellente, mais certains d'entre vous ont pu, au mois de septembre, se rendre compte par eux-mêmes de ses effets électoraux.

M. Philippe Marini, président. – Mon cher collègue, vous devriez vous en réjouir profondément.

M. Jean Germain. – Monsieur le président, *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*. Cette réforme n'a pas eu l'effet escompté. A-t-elle amélioré la compétitivité des entreprises ? J'en doute. A-t-elle complètement perturbé les collectivités ? On peut dire que oui !

J'en reviens aux dépenses de personnel, qui ont augmenté alors que certaines ont été externalisées puisque, par exemple, la dotation des universités finance désormais des postes d'enseignants qui n'apparaissent donc plus comme tels dans le budget de l'Etat.

Enfin, merci au rapporteur général pour la concision et la justesse de ses propos.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Mon intervention portera sur l'AFITF (l'agence de financement des infrastructures de transport de France) qui relève d'un programme dont je suis rapporteure spéciale. Alors que le budget de l'agence s'élève à 2 milliards d'euros, financés pour moitié par ses ressources propres et pour moitié par l'Etat, l'augmentation massive de ses engagements est inquiétante : ils s'élèvent à 9 milliards ce qui donne lieu à un total de restes à payer de 14 milliards.

Dans la mesure où la taxe sur les poids lourds, représentant environ 1 milliard d'euros, n'entrera en application que mi-2013, la soutenabilité financière de l'AFITF pose question et représente un vrai risque pour le budget de l'Etat, appelé à augmenter sans cesse ses dotations. Il y a là un sujet de contrôle dont notre commission pourrait se saisir l'an prochain.

M. Philippe Marini, président. – Nous attendons avec intérêt les travaux que vous ne manquerez pas de lancer dans ce domaine.

Mme Marie-France Beaufils. – Des différences importantes existent entre l'évaluation des recettes et leur réalisation, différences imputables à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et à l'impôt sur les sociétés, mais aussi à l'auto-liquidation du bouclier fiscal par les personnes assujetties à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Comme le rapporteur général et M. Hervé, je suis d'avis de regarder de plus près les dépenses fiscales.

La croissance de la charge de la dette étant pour 25 %, nous dit-on, attribuable à des emprunts indexés sur l'inflation, que sait-on de l'ancienneté de ceux-ci et de la façon d'en sortir ? Ce n'est pas toujours la bonne solution.

Si les taux de non-remplacement des personnels ont été très forts dans certains ministères, les effectifs des services du Premier ministre ont en revanche crû de 145 % ! Quant aux mesures catégorielles adoptées, dont il n'est pas sûr qu'elles aient correspondu aux pratiques habituelles, il faudrait savoir à qui elles ont bénéficié. A des personnels d'encadrement ou bien à des agents des catégories B et C ? Pour le reste, comme il le sait, je ne partage pas les propos de Jean Germain sur les dépenses de personnel.

Il conviendrait aussi d'observer en profondeur comment la révision générale des politiques publiques (RGPP) a eu des conséquences très lourdes

sur la dynamique économique des territoires, en se traduisant en retour par des pertes de recettes.

Si le rapport indique que les concours de l'Etat aux collectivités territoriales ont été presque stabilisés, le tableau présenté par le rapporteur général sur les incidences financières de la réforme de la taxe professionnelle par l'Etat conduit à s'interroger sur l'effet de cette réforme et à comparer la situation avec ce qui prévalait auparavant, c'est-à-dire 2009. En outre, comme le démontre le rapport Laignel, rendu dans le cadre du comité des finances locales, cette stabilisation des concours s'est traduite par une baisse de l'investissement public, dont les effets se font fortement sentir sur le secteur du bâtiment et des travaux publics.

M. Philippe Marini, président. – En écoutant Marie-France Beaufiles, je me prenais à imaginer sur Public Sénat un débat avec M. Germain arbitré par François Trucy sur la gestion de la masse salariale de la fonction publique...

M. Yannick Botrel. – Je souhaiterais savoir quel est le montant réel de la dette de l'Etat selon les normes nationales.

Indépendamment de l'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur les finances de l'Etat, peut-on savoir quel a été son effet sur la compétitivité des entreprises ?

M. François Rebsamen. – Je pense moi aussi qu'il faudrait disposer des chiffres de 2009 pour mesurer l'effet exact de la réforme de la taxe professionnelle. Nous n'avons pas besoin d'analyser son effet sur la désorganisation des collectivités territoriales, car nous la constatons tous les jours, dans la mesure où ce transfert de l'Etat aux collectivités, décidé dans la précipitation, l'improvisation et l'absence de concertation, pèse sur la capacité de prévision budgétaire et d'investissement de ces dernières. Il ne suffit pas de dire « cela aurait pu être pire ». La seule vérification qui vaille est celle des effets sur l'emploi par chaque catégorie d'entreprises.

Les mesures catégorielles appellent un grand nombre d'interrogations puisque certaines d'entre elles devraient avoir des incidences jusqu'en 2015 ! Des engagements pluriannuels ont été pris. Je connais par exemple un ministère pour lequel ces mesures représentent à elle seules une augmentation de 7 % des dépenses de personnel ! Il ne s'agit pas seulement des mesures en faveur des bas salaires, mais aussi d'augmentations visant l'encadrement, à visée électoraliste.

M. Philippe Marini, président. – Il faut effectivement mettre en œuvre ces mesures qui témoignent du dialogue social existant entre le précédent gouvernement et les syndicats de la fonction publique. Il y a eu des avancées...

M. Francis Delattre. – C'est sûr, il y a eu des résultats !

M. Philippe Marini, président. – ... même si cela pose problème dès lors que, comme il le faut sans doute, l'on en revient à une logique plus quantitative.

M. Philippe Dominati. – Ayant depuis des années critiqué l'intervention de l'Etat dans l'économie, je ne puis que me féliciter du débat que nous avons ce matin.

Je suis aussi heureux, monsieur le rapporteur général, de vous entendre évoquer notre incapacité à infléchir les dépenses de personnel, et j'espère que cela vaut engagement de votre part. La croissance de 1,7 % de ces dépenses met en évidence le leurre de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux et la nécessité d'aller plus loin pour parvenir à la stabilité.

Enfin, concernant la provision de 10,7 milliards d'euros pour faire face aux risques liés aux contentieux, si je comprends parfaitement que Bercy, pour des raisons juridiques, ne veuille pas communiquer, j'espère en revanche que notre rapporteur général, est, quant à lui, tenu informé.

M. Philippe Marini, président. – Certains aspects de la pensée libérale semblent rejoindre la pensée d'inspiration mendésiste évoquée par M. Germain...

M. Jean Arthuis. – Je me félicite du débat que nous avons, dans la mesure où la loi de règlement est le moment de vérité budgétaire. Toute la question est maintenant de donner une traduction comptable à cette vérité.

Si la baisse des effectifs se fait en achetant la paix sociale par des mesures catégorielles à destination des professeurs ou des policiers, l'on aboutit à une contradiction insupportable. La difficulté est de vouloir baisser les dépenses de personnel sans se raconter d'histoires, car si des habiletés de communication peuvent donner une satisfaction momentanée, le réalisme finit rapidement par s'imposer. Pour cela, il faudrait que nous parvenions, au-delà des clivages, à faire prévaloir un certain nombre de principes, ce qui ferait progresser la pensée politique dans ce pays et améliorerait aussi sa crédibilité. L'un de ces principes pourrait porter sur le temps de travail des fonctionnaires.

Pour compléter notre information il conviendrait sans doute de faire figurer les provisions pour pensions à payer, auxquelles s'ajouteraient les garanties données par l'Etat aux régimes spéciaux et au régime général.

Enfin, depuis que nous savons désormais que lorsqu'un Etat de la zone euro est en difficulté, ce n'est pas l'Union mais les autres Etats qui interviennent pour l'aider, avez-vous pu, monsieur le rapporteur général, vous faire une idée de la situation des autres Etats membres ? La Cour des Comptes vérifie-t-elle les comptes de ces pays puisque la Grèce, l'Italie, l'Espagne, le Portugal ou l'Irlande peuvent représenter pour nous des dettes latentes susceptibles de détériorer la situation nette de l'Etat ?

M. Philippe Marini, président. – Monsieur le Président Arthuis, grâce au rapporteur général et au contexte, l'examen de la loi de règlement donne lieu à ce débat que vous appelez de vos vœux.

M. François Rebsamen. – Tous les cinq ans !

M. Serge Dassault. – En tant que rapporteur spécial des crédits de l'emploi, j'étais très choqué de constater que, lorsqu'on l'on propose de diminuer des dépenses que l'on considère inutiles, nous ne sommes pas écoutés, et qu'à l'inverse lorsque l'on propose des augmentations de crédits qui se justifient, l'on n'est pas écouté non plus. Cette fonction est décevante, surtout lorsque l'on constate que l'Etat a abondé, sans nous en avertir, ces crédits de l'emploi de 1,2 milliard d'euros. Pour quoi faire ? On ne sait pas !

La suppression de la taxe professionnelle n'est pas une panacée puisqu'elle s'est traduite par un transfert de charge de l'investissement vers l'emploi, défavorable aux entreprises de main d'œuvre. Pour ce qui est, par exemple, de Dassault Aviation et de Dassault Systèmes, la réforme s'est traduite par une augmentation de l'impôt payé. Je suis favorable à un retour à la taxe professionnelle ! Pour le reste, j'applaudis des deux mains à toute baisse des crédits budgétaires.

M. Philippe Marini, président. – Ces propos démontrent qu'il n'y a pas de différence entre la pensée du maire honoraire de Corbeil-Essonnes et celle du président d'un grand groupe industriel, ce qui est assez rare.

M. Yann Gaillard. – J'éprouve un malaise croissant en constatant que c'est la première fois que l'examen de la loi de règlement s'accompagne d'un jugement sur la politique du gouvernement précédent. Je n'avais jamais vu ça ! Quelle que soit la grande honnêteté intellectuelle du rapporteur général, il n'a pas pu s'empêcher de porter un jugement sur différentes mesures. Notre commission devient plus politique qu'à son habitude et j'attends avec beaucoup d'intérêt qu'elle revienne à son fonctionnement plus traditionnel lors de l'examen de la loi de règlement de l'an prochain.

M. Philippe Marini, président. – Parfois l'on est tenté de voir les choses en rose avant de s'adapter à la réalité des choses.

M. Philippe Dallier. – La mission « Ville et logement » dont j'étais chargé jusqu'à l'an dernier a connu un dérapage budgétaire lié à la nature de certaines dépenses, mais aussi à une sous-budgétisation chronique. J'espère que nos collègues de la nouvelle majorité obtiendront des crédits à la hauteur des besoins.

Sur la taxe professionnelle, je vous renvoie à l'excellent rapport de Charles Guéné dont la publication a été décidée à l'unanimité de la mission commune d'information et je ne peux vous laisser dire que les collectivités auraient, dans leur ensemble, subi les conséquences apocalyptiques de la réforme ! La situation est très différente selon qu'il s'agit de régions, de départements ou de communes, ces dernières ayant bénéficié d'une

compensation à l'euro près et certaines d'entre elles, telle que la ville de Paris, ayant même connu un accroissement de leur base fiscale.

Sur la masse salariale, nous avons subi à la fois les inconvénients de notre annonce de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux et d'une hausse des dépenses, puisque 50 % des économies ont été redistribués. L'exemple de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des impôts est particulièrement emblématique de la façon dont on a acheté la paix sociale, le montant des primes versées à cette occasion n'ayant pas pu nous être communiqué !

J'entends M. Germain évoquer la nécessité d'une extrême rigueur. Si vous souhaitez bloquer le glissement-vieillesse-technicité (GVT) pendant deux ou trois ans, faites-le ! Nous vous accompagnerons de tous nos vœux de succès !

M. Philippe Marini, président. – Voilà un thème intéressant pour notre futur débat.

M. Philippe Adnot. – Il ne faut pas seulement regarder le montant des dépenses fiscales, mais le retour de richesses qu'elles assurent. Plutôt que de pratiquer la politique du rabet que j'ai en horreur, c'est sur un bilan de l'intérêt de chacune de ces dépenses que nous devrions nous fonder.

M. Philippe Marini, président. – Monsieur Adnot, je puis vous reconnaître une grande constance sur ce point.

M. Francis Delattre. – Le montant des engagements hors bilan au titre des pensions s'élève à environ 1 200 milliards d'euros. Il y a une véritable dynamique de ces dépenses, le taux de la contribution employeurs pour les pensions civiles étant passé de 49,9 % à plus de 68 % entre 2006 et 2009, ce chiffre étant de 122 % pour les pensions militaires. Alors que l'ensemble des réformes, y compris celle des régimes spéciaux, devait se traduire par une économie de 4,6 milliards d'euros en 2020, elle pourrait être revue à la baisse du fait des premiers ajustements auxquels il a été procédé, ce qui renvoie chacun à ses responsabilités.

Rappelons en outre que l'une des réformes les plus importantes accomplies ces dernières années fut celle du guichet unique des différents services fiscaux, sur laquelle le gouvernement Jospin avait auparavant échoué. Si elle a été en quelque sorte achetée par la redistribution de 50 % des économies réalisées aux personnels concernés, cela se justifiait largement par la façon dont cette nouvelle organisation a effectivement affecté ces agents.

Monsieur le rapporteur général, nous avons entendu dire que la contribution territoriale pourrait ne plus être déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Si tel était le cas, cela favoriserait-il l'emploi ?

M. Jean-Claude Frécon. – Il serait effectivement intéressant de disposer d'un tableau mesurant les incidences de la réforme de la taxe professionnelle sur le budget de l'Etat par rapport à l'avant 2009.

En tant que rapporteur spécial de la mission relative aux engagements financiers de l'Etat, je note que, si le montant de la charge de la dette a bien été inférieur de 1,4 milliard d'euros au plafond fixé pour la charge de la dette négociable dans la loi de programmation, cette charge a néanmoins augmenté de 5,7 milliards d'euros en 2011 par rapport à 2010.

Serait-il possible de disposer de chiffres démontrant l'effort réalisé sur les dépenses de personnel non seulement par l'État, mais aussi par les collectivités territoriales ? Pour elles, cette réduction ne s'est pas toujours accompagnée de réductions de charges correspondantes ? Une partie de ces charges ont même été transférées, par convention, à des organismes publics ou privés. Est-il possible de disposer d'une évaluation en la matière ? C'est un sujet important, comme en témoigne le partenariat public-privé qui donne l'impression d'une moindre charge pour la collectivité, mais qui, à terme, ne se révèle pas si rentable.

M. François Fortassin. – C'est même une bombe à retardement !

M. Charles Guené. – Les attaques portées contre la réforme de la taxe professionnelle appellent quelques précisions. Notre rapport, qui a été approuvé à l'unanimité et était tout en nuances, a montré que, si la situation était loin d'être parfaite, les entreprises y ont gagné 8 milliards d'euros. Pour 60 % d'entre elles il y a eu un gain, pour 20 % rien n'a changé et les autres 20 % ont été pénalisées. Mais pour ces dernières, la mesure envisagée consistant à inclure la nouvelle contribution économique territoriale (CET) dans la base imposable de l'IS ne sera pas plus favorable. Ensuite, précisons que les chiffres de 2009 apparaissent en creux dans l'évolution affichée pour 2010 et que des informations précises sur le sujet sont disponibles dans plusieurs documents dont le rapport Durieux.

Je ne peux laisser M. Rebsamen nous dire que les collectivités territoriales ne peuvent plus faire de prévisions. Alors que les entreprises n'ont pas de visibilité au-delà de six mois et que la Nation a du mal à voir au-delà d'une année, comment les collectivités pourraient-elles s'exonérer de cette réalité ?

Le rapport de l'Observatoire des finances locales, dont je suis le rapporteur, fait effectivement apparaître une légère baisse des dépenses des collectivités en 2011, mais leur autofinancement s'est accru et elles en ont profité pour rembourser leurs emprunts, témoignant ainsi une certaine inquiétude. Leur moyens n'ont donc pas été réduits et il ne faut pas confondre le ressenti et la réalité.

M. François Marc, rapporteur général. – Je tiens à remercier nos collègues pour l'intérêt qu'ils ont porté à ce débat sur la loi de règlement, débat qui illustre parfaitement le rôle de notre assemblée, chargée de contrôler l'action du Gouvernement. Il m'a donné l'occasion de renouveler des appréciations que j'avais déjà portées lors de l'examen de la loi de règlement de 2010.

Sur la réforme taxe professionnelle, dont le coût s'élève bien à 5 milliards d'euros environ en rythme de croisière, un excellent rapport du Sénat vient d'être publié et la comparaison avec l'avant 2009 est effectivement très intéressante.

Autre sujet, la diminution des effectifs. Rappelons que, si les économies ont été compensées par des mesures catégorielles représentant 60 % du total, une partie de ces mesures serait de toute façon intervenue. Pour les lois de finances initiales pour 2011 et 2012, le Gouvernement avait fait état d'un retour catégoriel, c'est-à-dire de mesures discrétionnaires prises pour répondre à la décision concernant les effectifs, évalué entre 30 % et 40 % de la moindre dépense.

François Trucy, l'explication des 447 millions d'euros tient à des décisions d'indemnisation de personnels de la défense affectés par des restructurations, à des retenues pour fait de grève ou au surcoût d'opérations extérieures.

En réponse à Richard Yung, j'indiquerai qu'entre 2007 et 2009, le produit de l'impôt sur les sociétés a été divisé par deux du fait de la crise, soit une chute de recettes de 25 milliards d'euros. Un certain nombre de mesures expliquent aussi la dégradation du déficit budgétaire, tel que le paquet TEPA pour 10 milliards d'euros.

Jean-Paul Emorine a évoqué les investissements d'avenir. Nous obtiendrons sans doute des éclaircissements complémentaires lors de l'audition du commissaire général à l'investissement dont le Gouvernement souhaite d'ailleurs renforcer le rôle. Rappelons toutefois que notre commission, par la voix de ses rapporteurs généraux, a toujours été critique sur le mécano budgétaire induit par ces investissements.

Il a évoqué également la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la péréquation, à propos de laquelle tout n'a pas encore été validé.

A Edmond Hervé et Philippe Adnot, revenus sur la question des dépenses fiscales, je répondrai qu'il y aura lieu de préciser les choses à l'automne lors du débat sur les prélèvements obligatoires. Alors que le rapport Guillaume avait noté de 0 à 3 chacune des dépenses fiscales en fonction leur intérêt socio-économique, le Gouvernement précédent s'était plutôt attaqué à des niches bien notées ! Dans cette chasse aux niches, s'il est un sujet auquel il faudra s'atteler rapidement, c'est bien celui de l'identification de celles qui sont les plus improductives.

Jean Germain, je ne crois pas que l'on puisse faire état de dérapages sur les dépenses liés à la réforme des universités dans la mesure où elle s'est faite à dépenses constantes.

Concernant l'augmentation des engagements de l'AFITF, l'on ne peut qu'encourager Marie-Hélène Des Esgaulx dans le travail qu'elle entreprend.

La croissance des effectifs des services du Premier ministre s'explique surtout par celle des autorités administratives indépendantes. Il nous appartiendra d'examiner, dans les semaines et les mois qui viennent, les propositions que nous fera chaque ministre sur le fonctionnement de l'Etat.

La dette au sens de la comptabilité nationale et la dette maastrichtienne (qui contrairement à elle est consolidée, et évaluée en valeur nominale, et non en valeur de marché) ne prennent pas en compte des flux aussi virtuels entre administrations publiques que ceux correspondant aux investissements d'avenir, budgétairement décaissés mais ensuite conservés par les opérateurs ou redéposés au Trésor. La seule chose qui compte, c'est l'argent qui est effectivement injecté dans l'économie par les administrations publiques considérées globalement : c'est lui, et lui seul, qui correspond à l'augmentation de dette publique.

Philippe Dominati se félicite du respect des grands principes. L'avenir montrera si l'inflexion des dépenses publiques se confirme. Nous devons nous engager dans ce sens.

Sur les litiges à venir, la LOLF donne au rapporteur général tous pouvoirs pour contrôler sur pièces et sur place, à Bercy, tous les éléments nécessaires à son information détaillée. Il reste des choses à éclaircir.

Je remercie Jean Arthuis pour sa riche intervention, qui m'incite à beaucoup voyager, pour pouvoir porter une appréciation sur les comptes des autres Etats et savoir si les 12 milliards d'euros prêtés à la Grèce ont quelque chance d'être restitués...

M. Albéric de Montgolfier. – Je peux vous répondre sans voyager !

M. François Marc, rapporteur général. – Compte tenu des échéances européennes qui sont devant nous, nous devons porter un regard attentif sur ces questions. Je constate que la Cour des comptes elle-même n'est pas encore entrée dans cette démarche...

M. Jean Arthuis. – Cela pose un vrai problème de gouvernance.

M. François Marc, rapporteur général. – Sur les engagements de retraites hors bilan, peut-être convient-il en effet de faire preuve de davantage de vigilance dans l'analyse des risques. Dans le compte général de l'Etat, les engagements relatifs aux fonctionnaires civils et militaires atteignent 1 192 milliards d'euros, auxquels il convient d'ajouter 108 milliards pour les fonctionnaires de La Poste, 33 milliards pour les ouvriers d'Etat et 19 milliards pour les autres pensions, l'ensemble des engagements hors bilan s'élevant à plus de 1 300 milliards d'euros. La France est un grand et beau pays, capable d'y faire face, je n'ai pas d'inquiétude à ce sujet.

Pour Serge Dassault, la réforme de la taxe professionnelle n'est pas une panacée. Peut-être faudra-t-il, en effet, prévoir des ajustements.

Je n'ai pas d'éléments précis pour répondre aux interrogations de Philippe Dallier sur le logement. Nous devons réfléchir aux variations et aux montants des dépenses fiscales, comme nous y appelle Philippe Adnot.

Je réponds à Francis Delattre sur les cotisations employeurs que, pour l'instant, la contribution économique territoriale (CET) est déductible de l'IS, comme la taxe professionnelle l'était...

M. Francis Delattre. – Cela va-t-il durer ?

M. François Marc, rapporteur général. – En 2011, la hausse de l'IS liée à la CET est de 1,6 milliard d'euros...

La question de Jean-Claude Frécon sur l'effet des partenariats publics privés sur les engagements de l'Etat est bonne. Elle appelle des investigations et un suivi attentif.

- Présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente -

Examen de l'amendement proposé par le rapporteur général

M. François Marc, rapporteur général. – L'amendement que j'ai déposé crée un article additionnel après l'article 8, tendant à insérer chaque année au projet de loi de règlement et rapport de gestion une annexe détaillant l'ensemble des garanties accordées par l'Etat. Il répond à une question soulevée depuis plusieurs années par MM. Marini et Arthuis. M. Frécon a obtenu que la commission demande à la Cour des comptes un meilleur recensement des engagements hors bilan. Lors de la discussion du projet de loi de règlement de l'année dernière, nous avons obtenu un engagement du ministre à ce sujet. Certes, il n'a pas complètement abouti, mais l'Assemblée nationale a, de son côté, pris une initiative de même esprit. La Cour des comptes s'est inquiétée du manque d'information du Parlement sur ce point.

M. Jean Arthuis. – Cet amendement va dans la bonne direction. Il serait temps d'harmoniser, au niveau européen, ces dispositions, dans le cadre de la solidarité des Etats membres de la zone euro. Il serait vain de parler de règle d'or si les mêmes principes de présentation des comptes publics et les mêmes diligences ne sont pas appliqués par tous. Il convient d'insister pour que le Gouvernement soumette ce point au débat lors des prochaines rencontres destinées à améliorer la gouvernance de la zone euro.

Une nouvelle norme de présentation des comptes a été adoptée en 2011 pour les PPP, que l'on a vu se multiplier, à l'époque où ils apparaissaient comme une facilité de financement, allégeant le budget, mais le plombant en fait à terme par de nombreuses annuités. Cette norme assimile les PPP à de l'endettement pur et simple. Les premiers tableaux que j'avais vus alors étaient incomplets. Est-on sûr aujourd'hui de la sincérité de ce document ?

M. Jean-Claude Frécon. – Cet amendement répond à mon dernier rapport. La Cour des comptes elle-même faisait part, dans le sien, de ses incertitudes sur les conséquences de certains engagements financiers. Cela concerne nos obligations européennes.

M. Vincent Delahaye. – Ce texte est insuffisant. Un tableau devrait retracer l'ensemble des engagements hors bilan : non pas uniquement les garanties, mais aussi les prêts accordés à des Etats européens...

M. Jean Arthuis. – Les prêts sont comptabilisés en actifs.

M. Vincent Delahaye. – Oui, mais il faut analyser les risques qu'ils comportent. Je crains que ce nouvel article ne nous aide pas à y voir plus clair. Les réserves de la Cour des comptes sur la certification des comptes 2011 font état de nombreuses incertitudes sur ces engagements hors bilan. Aussi la rédaction de cet amendement me laisse-t-elle dubitatif.

M. Albéric de Montgolfier. – Les engagements hors bilan incluent-ils les appels en garantie au titre de l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR), où je siège, qui coiffe le consortium de réalisation (CDR) du Crédit Lyonnais ?

Mme Fabienne Keller, présidente. – Il existe encore !

M. Albéric de Montgolfier. – Oui, il subsiste de nombreux contentieux, qui peuvent rapporter, en cas d'issue favorable, ou déboucher sur un appel en garantie de l'Etat, comme dans une affaire récente.

M. Francis Delattre. – Il convient de viser les PPP. En termes de droit civil, il faudrait mentionner les « garanties et cautions » plutôt que les engagements.

M. Jean Arthuis. – Seules les garanties accordées par l'Etat sont concernées. Dans certaines situations, l'Etat s'engage davantage. Ainsi, un établissement public en difficultés financières serait à la charge de l'Etat, même si celui-ci ne lui a pas accordé sa garantie. Il conviendrait de viser l'ensemble des garanties mises à sa charge.

M. François Marc, rapporteur général. – Nous nous en tenons au champ de l'article 34 de la LOLF, qui fixe les conditions d'octroi de la garantie de l'Etat. Celle-ci ne peut être fondée que sur les dispositions d'une loi de finances.

M. Jean Arthuis. – On aime bien se raconter des histoires. Il faut insister sur la réalité des engagements de l'Etat. L'opacité que nous avons longtemps cultivée provient du temps du franc, lorsque celui qui en disait trop était taxé de « mauvais Français ». Nous n'en sommes heureusement plus là. Avec l'euro, nous sommes entrés dans l'ère de la transparence.

M. Roland du Luart. – Cet amendement est clair et bien rédigé. Je le voterai tel qu'il est présenté. Il marque une belle avancée, conforme à ce que nous avons demandé des deux côtés de notre assemblée.

Mme Fabienne Keller, présidente. – La Cour des comptes nous rendra à l'automne un rapport sur l'ensemble du hors-bilan, en application de l'article 58-2 de la LOLF, ce qui nous permettra de poursuivre ce débat.

M. François Marc, rapporteur général. – En effet, cet amendement prolonge le travail mené par MM. Marini et Frécon. Le compte général de l'Etat dresse une liste des garanties non exhaustive. Cet amendement a pour effet d'en améliorer le recensement, afin d'en connaître l'ensemble et de mieux informer le Parlement. Je vous propose d'en rester là pour le moment.

L'amendement n° 1 portant article additionnel après l'article 8 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption du projet de loi n° 655 (2011-2012), adopté par l'Assemblée nationale, de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011 ainsi complété.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Article 1^{er}

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
Budget général			
Recettes			
Recettes fiscales brutes		339 412 987 691,38	
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>		84 395 468 897,63	
Recettes fiscales nettes (a)		255 017 518 793,75	
Recettes non fiscales (b)		16 379 425 456,52	
Montant net des recettes, hors fonds de concours (c) = (a) + (b)		271 396 944 250,27	
<i>A déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (d)</i>		74 066 834 737,13	
Total net des recettes, hors prélèvements sur recettes (e) = (c) – (d)		197 330 109 513,14	
Fonds de concours (f)		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		
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	84 395 468 897,63		
Montant net des dépenses (h)	287 422 311 766,89		
Fonds de concours (i)	3 828 887 887,30		
Montant net des dépenses, y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)	291 251 199 654,19		
Total du budget général, y compris fonds de concours	291 251 199 654,19	201 158 997 400,44	– 90 092 202 253,75

(En euros)

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 1^{er}

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 1^{er}

Sans modification.

Texte du projet de loi

	Dépenses	Recettes	Soldes
Budgets annexes			
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

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 :

(En milliards)

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Article 2
Sans modification.

Article 2
Sans modification.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

	<i>d'euros)</i>
	Exécution 2011
BESOIN DE FINANCEMENT	
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
TOTAL DU BESOIN DE FINANCEMENT ⁽¹⁾	188,6
RESSOURCES DE FINANCEMENT	
Émissions à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels), nettes des rachats	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
TOTAL DES RESSOURCES DE FINANCEMENT ⁽¹⁾	188,6

(1) Le total des besoins et des ressources de financement (188,6 milliards d'euros) n'est pas égal à la somme des lignes correspondantes, présentées à la centaine de million près du fait des arrondis.

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 d'euros)

	2011
Charges de fonctionnement nettes	
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
Total des charges de fonctionnement direct (I).....	205 936
Subventions pour charges de service public	26 497
Dotations aux provisions	2
Total des charges de fonctionnement indirect (II).....	26 498
Total des charges de fonctionnement (III = I + II).....	232 435
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
Total des produits de fonctionnement (IV).....	63 804
Total des charges de fonctionnement nettes (V = III - IV)	168 631
Charges d'intervention nettes	
Transferts aux ménages	35 069
Transferts aux entreprises	11 683
Transferts aux collectivités territoriales.....	76 196

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Article 3

Sans modification.

**Propositions
de la Commission**

Article 3

Sans modification.

Texte du projet de loi

Transferts aux autres collectivités	23 176
Charges résultant de la mise en jeu de garanties	489
Dotations aux provisions et aux dépréciations.....	27 742
Total des charges d'intervention (VI)	174 356
Contributions reçues de tiers	6 075
Reprises sur provisions et sur dépréciations	27 718
Total des produits d'intervention (VII)	33 793
Total des charges d'intervention nettes (VIII = VI - VII)	140 563
Charges financières nettes	
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
Total des charges financières (IX)	61 755
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
Total des produits financiers (X)	16 999
Total des charges financières nettes (XI = IX - X)	44 756
Total des charges nettes (XII = V + VIII + XI)	353 950

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Produits régaliens nets

(En millions d'euros)

	2011
Impôt sur le revenu	51 538
Impôt sur les sociétés.....	40 161

Texte du projet de loi

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
Total des produits fiscaux nets (XIII)	278 675
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités.....	6 961
Total des autres produits régaliens nets (XIV).....	6 961
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
Total ressources propres du budget de l'Union européenne basées sur le revenu national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	- 18 223
Total des produits régaliens nets (XVI = XIII + XIV- XV).....	267 412

Solde des opérations de l'exercice

(En millions d'euros)

	2011
Charges de fonctionnement nettes (V).....	168 631
Charges d'intervention nettes (VIII).....	140 563
Charges financières nettes (XI).....	44 756
Charges nettes (XII)	353 950
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
Produits régaliens nets (XVI)	267 412
Solde des opérations de l'exercice (XVI - XII)	- 86 538

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

II.- Le résultat comptable de l'exercice 2011 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

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

(En millions d'euros)

	31 décembre 2011		
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net
Actif immobilisé			
Immobilisations incorporelles	45 234	14 262	30 972
Immobilisations corporelles.....	524 927	71 926	453 001
Immobilisations financières.....	324 787	31 956	292 830
Total actif immobilisé.....	894 947	118 144	776 803
Actif circulant (hors trésorerie)			
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
Total actif circulant (hors trésorerie).....	141 391	31 015	110 376
Trésorerie			
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
Total trésorerie	28 324		28 324
Comptes de régularisation	12 456		12 456
Total actif (I)	1 077 118	149 159	927 958

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

	31 décembre 2011		
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net
Dettes financières			
Titres négociables.....			1 332 139
Titres non négociables.....			238
Dettes financières et autres emprunts.....			6 612
Total dettes financières.....			1 338 990
Dettes non financières (hors trésorerie)			
Dettes de fonctionnement.....			6 547
Dettes d'intervention.....			5 893
Produits constatés d'avance.....			11 323
Autres dettes non financières.....			128 868
Total dettes non financières.....			152 631
Provisions pour risques et charges			
Provisions pour risques.....			13 190
Provisions pour charges.....			100 559
Total provisions pour risques et charges.....			113 749
Autres passifs (hors trésorerie)			28 897
Trésorerie			
Correspondants du Trésor et personnes habilitées.....			86 179
Autres.....			0
Total trésorerie.....			86 179
Comptes de régularisation			42 043
Total passif (hors situation nette) (II)			1 762 488
Report des exercices antérieurs.....			- 1 161 092
Écarts de réévaluation et d'intégration.....			326 563
Solde des opérations de l'exercice.....			
Situation nette (III = I - II)			- 834 530

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 même tableau.

(En euros)

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d’engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d’autorisations d’engagement complémentaires	Annulations d’autorisations d’engagement non engagées et non reportées
Action extérieure de l’État	2 955 845 865,21		21 038 269,79
– 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
Administration générale et territoriale de l’État	2 800 337 442,47		35 838 672,53
– 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
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 583 001 453,32		18 595 476,68
– 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
Aide publique au développement	5 031 837 058,62		217 867 918,38
– 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

Texte adopté par l’Assemblée nationale

Article 4

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 4

Sans modification.

Texte du projet de loi		Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—		—	—
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 245 988 380,87		4 069 128,13
– 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
Conseil et contrôle de l'État	655 634 753,89		3 424 348,11
– 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
Culture	2 949 277 488,88		64 472 492,12
– 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
Défense	38 994 192 265,39		890 114 449,61
– 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
Direction de l'action du Gouvernement	1 380 588 274,50		27 149 212,50
– 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
Écologie, développement et aménagement durables	12 427 148 954,65		234 776 490,35
– 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

	Texte du projet de loi		Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	—		—	—
– 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	
Économie	2 013 873 278,34		32 409 413,66	
– 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	
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	61 855 502 591,75		19 105 142,25	
– 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 —		Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 668 073 793,69		104 719 473,31	
– 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	
Immigration, asile et intégration	724 791 057,99		2 962 209,01	
– 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	
Justice	7 252 194 512,45		288 422 247,55	
– 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	
Médias, livre et industries culturelles	1 361 435 574,66		11 851 875,34	
– 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			
Outre-mer	2 018 386 796,30		58 048 960,70	
– 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	
Politique des territoires	399 981 815,36		20 370 163,64	
– 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	

	Texte du projet de loi		Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	—		—	—
Pouvoirs publics	1 009 770 444,34		5 898 731,66	
– 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	
Provisions			22 786 098,00	
– Provision relative aux rémunérations publiques				
– Dépenses accidentelles et imprévisibles			22 786 098,00	
Recherche et enseignement supérieur	25 334 429 385,24		18 320 343,76	
– 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	
Régimes sociaux et de retraite	6 360 056 646,91		1 008,09	
– Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 935 020 699,81		0,19	

	Texte du projet de loi —		Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
– 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	
Relations avec les collectivités territoriales	2 621 484 392,58		68 224 500,42	
– 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	
Remboursements et dégrèvements	84 395 468 897,63		1 537 462 102,37	
– 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	
Santé	1 221 090 357,13		6 332 572,87	
– Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	543 956 596,53		5 456 833,47	
– Protection maladie	677 133 760,60		875 739,40	
Sécurité	16 862 543 915,80		84 159 657,20	
– Police nationale	9 120 778 897,85		68 959 917,15	
– Gendarmerie nationale	7 741 765 017,95		15 199 740,05	
Sécurité civile	436 970 161,91		15 913 053,09	
– 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	
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 341 632 815,42		31 087 761,58	
– 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	

	Texte du projet de loi		Texte adopté par l'Assemblée nationale		Propositions de la Commission	
	—		—		—	
– 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	
Sport, jeunesse et vie associative		436 957 628,32			2 253 498,68	
– Sport		222 551 070,75			1 056 398,25	
– Jeunesse et vie associative		214 406 557,57			1 197 100,43	
Travail et emploi		12 284 894 244,52			197 967 638,48	
– 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	
Ville et logement		7 802 798 438,31			88 979 060,69	
– 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	
TOTAL		380 172 108 430,72			4 379 407 657,28	

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**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 même tableau.

(En euros)

Désignation des missions et des programmes	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Action extérieure de l'État	2 975 875 027,22		8 495 714,78
– 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
Administration générale et territoriale de l'État	2 556 569 690,70		3 915 331,30
– 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
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 574 970 322,69		441 372,31
– 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
Aide publique au développement	3 297 330 116,85		24 575 303,15
– 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

	Texte du projet de loi		Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	—		—	—
– Développement solidaire et migrations	27 681 072,51		0,49	
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 255 401 912,65		433 043,35	
– 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	
Conseil et contrôle de l'État	573 271 301,71		3 836 259,29	
– 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	
Culture	2 754 207 381,48		1,52	
– 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	
Défense	38 750 300 067,53	7 909 427,26	6 391 459,73	
– 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	
Direction de l'action du Gouvernement	1 033 919 707,39		21 961 456,61	
– 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	440 150 467,51		31 544,49	

	Texte du projet de loi		Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
déconcentrées				
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	

	Texte du projet de loi		Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	—		—	—
– 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	
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 676 162 725,18		3 617 684,82	
– 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	
Immigration, asile et intégration	723 765 951,23		15 002,77	
– Immigration et asile	646 332 094,59		15 001,41	
– Intégration et accès à la nationalité française	77 433 856,64		1,36	
Justice	7 107 397 072,15		5 652 391,85	
– 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	
Médias, livre et industries culturelles	1 350 386 657,74		1,26	
– 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			
Outre-mer	1 937 840 433,48		3 811 362,52	
– Emploi Outre-mer	1 284 706 408,03		3 811 361,97	
– Conditions de vie Outre-mer	653 134 025,45		0,55	
Politique des territoires	340 180 877,16		3 108 467,84	

	Texte du projet de loi		Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	—		—	—
– 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	
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		Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	—		—	—
Régimes sociaux et de retraite	6 359 506 481,91		18 009,09	
– 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	
Relations avec les collectivités territoriales	2 603 545 263,11		22 604 762,89	
– 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	
Remboursements et dégrèvements	84 395 468 897,63		1 537 462 102,37	
– 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	
Santé	1 226 016 695,70		4 496 601,30	
– Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	547 327 557,59		3 620 823,41	
– Protection maladie	678 689 138,11		875 777,89	
Sécurité	16 806 823 281,71		21 767,29	
– Police nationale	9 086 181 741,18		0,82	
– Gendarmerie nationale	7 720 641 540,53		21 766,47	
Sécurité civile	417 623 258,78		852 217,22	
– 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			
—			
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 353 910 867,28	0,36	1 691 464,08
– 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
Sport, jeunesse et vie associative	448 268 976,13		358 795,87
– Sport	234 897 760,40		0,60
– Jeunesse et vie associative	213 371 215,73		358 795,27
Travail et emploi	11 745 570 857,24		1 749 210,76
– 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
Ville et logement	7 943 186 251,21		5 188 148,79
– 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
TOTAL	375 646 668 551,82	7 909 427,62	1 947 272 420,80

**Texte adopté par
l’Assemblée nationale**

—

**Propositions
de la Commission**

—

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 même tableau.

(En euros)

Désignation des budgets annexes	Autorisations d’engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d’autorisations d’engagement complémentaires	Annulations d’autorisations d’engagement non engagées et non reportées
Contrôle et exploitation aériens	2 061 015 678,38		22 496 551,62
– 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
Publications officielles et information administrative	175 123 131,50	82 900,39	12 437 657,89
– 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
TOTAL	2 236 138 809,88	82 900,39	34 934 209,51

Texte adopté par l’Assemblée nationale

Article 5

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 5

Sans modification.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

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 même tableau.

(En euros)

Désignation des budgets annexes	Dépenses	Recettes	Ajustements de la loi de règlement	
			Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations des crédits non consommés et non reportés
Contrôle et exploitation aériens	2 004 639 560,99	2 004 639 560,99	9 066 956,05	14 809 837,06
– 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>	
Publications officielles et information administrative	224 449 756,83	224 449 756,83	44 295 683,68	13 077 258,85
– 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>	
TOTAL	2 229 089 317,82	2 229 089 317,82	53 362 639,73	27 887 095,91

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 même tableau.

(En euros)

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d’engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d’autorisations d’engagement complémentaires	Annulations d’autorisations d’engagement non engagées et non reportées
<i>Comptes d’affectation spéciale</i>			
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	621 843 723,52	0,01	69 463 741,49
– 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
Développement agricole et rural	111 436 085,68		53 862,32
– 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
Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique			105 000 000,00
– 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
Gestion du patrimoine immobilier de l’État	369 081 464,63		117 151 422,37
– Contribution au désendettement de l’État	56 483 097,98		0,02
– Contributions aux dépenses immobilières	312 598 366,65		117 151 422,35
Gestion et valorisation des ressources tirées de l’utilisation du spectre hertzien	89 313 689,92		0,08
– Désendettement de l’État			
– Optimisation de l’usage du spectre hertzien	89 313 689,92		0,08
Participations financières de l’État	716 194 735,85		4 365 387 923,15
– 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
Pensions	52 810 644 593,00		13 865 262,00
– 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

Texte du projet de loi

– Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 526 728 705,12		321 484,88
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	175 000 000,00		
– 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		
Financement national du développement et de la modernisation de l’apprentissage	473 981 588,14		0,86
– 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
Total des comptes d’affectation spéciale	55 367 495 880,74	0,01	4 670 922 212,27
Comptes de concours financiers			
Accords monétaires internationaux	-	-	-
– Relations avec l’Union monétaire ouest-africaine	-	-	-
– Relations avec l’Union monétaire d’Afrique centrale	-	-	-
– Relations avec l’Union des Comores	-	-	-
Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics	6 789 077 520,26		955 305 015,74
– 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		
Avances à l’audiovisuel public	3 222 000 000,00		
– 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		
Avances au fonds d’aide à l’acquisition de véhicules propres	395 216 699,32		11 783 300,68
– 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
Avances aux collectivités territoriales	84 168 003 312,06		2 526 196 687,94
– Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie			6 000 000,00

Texte du projet de loi

– 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
Prêts à des États étrangers	761 542 895,15	174 562,15	230 437 625,00
– 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			
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	123 970 068,82		349 931,18
– 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		
Total des comptes de concours financiers	95 459 810 495,61	174 562,15	3 724 072 560,54

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 mêmes tableaux.

(En euros)

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l’année		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Comptes d’affectation spéciale				
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	683 852 915,92	1 300 871 008,04		68 773 114,08
– 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
Développement agricole et rural	108 378 736,11	110 446 137,40		53 861,89
– 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

Texte du projet de loi

Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique				105 000 000,00
– 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
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	422 116 710,58	615 742 344,18		0,42
– Contribution au désendettement de l'État	56 483 097,98			0,02
– Contributions aux dépenses immobilières	365 633 612,60			0,40
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	89 313 689,92	936 129 513,48		0,08
– Désendettement de l'État				
– Optimisation de l'usage du spectre hertzien	89 313 689,92			0,08
Participations financières de l'État	716 194 735,85	634 612 076,99		4 365 387 923,15
– 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
Pensions	52 810 958 189,64	52 569 733 372,86		2,36
– 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
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	175 000 000,00	215 803 430,00		
– 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			
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	466 342 472,18	626 574 034,57		0,82
– 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
Total des comptes d'affectation spéciale	55 472 157 450,20	57 009 911 917,52		4 539 214 902,80
Comptes de concours financiers				
Accords monétaires internationaux				-
– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine				-
– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale				-

Texte du projet de loi

– Relations avec l’Union des Comores				-
Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics	6 789 077 520,26	6 700 922 625,50		955 305 015,74
– 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			
Avances à l’audiovisuel public	3 222 000 000,00	3 221 807 808,05		
– 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			
Avances au fonds d’aide à l’acquisition de véhicules propres	396 321 234,28	197 854 255,68		10 678 765,72
– 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
Avances aux collectivités territoriales	84 312 673 781,50	85 008 983 666,28		2 381 526 218,50
– 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
Prêts à des États étrangers	7 607 228 991,37	817 187 320,77	73 749,82	846 346 053,45
– 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
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	130 824 622,38	4 071 385 099,86		208 545 377,62
– 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
Total des comptes de concours financiers	102 458 126 149,79	100 018 140 776,14	73 749,82	4 402 401 431,03

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 6

I.- Alinéa sans modification

(En euros)

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	621 843 723,52	0,01	69 463 741,49
– 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
Développement agricole et rural	111 436 085,68		53 862,32
– 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
Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique			105 000 000,00
– Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce			30 000 000,00
<u>– Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce.</u>			75 000 000,00
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	369 081 464,63		117 151 422,37
– Contribution au désendettement de l'État	56 483 097,98		0,02
– Contributions aux dépenses immobilières	312 598 366,65		117 151 422,35
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	89 313 689,92		0,08
– Désendettement de l'État			
– Optimisation de l'usage du spectre hertzien	89 313 689,92		0,08
Participations financières de l'État	716 194 735,85		4 365 387 923,15
– 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

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Pensions	52 810 644 593,00		13 865 262,00
– 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
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	175 000 000,00		
– 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		
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	473 981 588,14		0,86
– 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
Total des comptes d'affectation spéciale	55 367 495 880,74	0,01	4 670 922 212,27
Comptes de concours financiers			
Accords monétaires internationaux	-	-	-
– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine	-	-	-
– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale	-	-	-
– Relations avec l'Union des Comores	-	-	-
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	6 789 077 520,26		955 305 015,74
– 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		
Avances à l'audiovisuel public	3 222 000 000,00		
– 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		

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	395 216 699,32		11 783 300,68
– 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
Avances aux collectivités territoriales	84 168 003 312,06		2 526 196 687,94
– 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
Prêts à des États étrangers	761 542 895,15	174 562,15	230 437 625,00
– 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			
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	123 970 068,82		349 931,18
– 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		
Total des comptes de concours financiers	95 459 810 495,61	174 562,15	3 724 072 560,54

II.- Alinéa sans modification

(En euros)

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Comptes d'affectation spéciale				
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	683 852 915,92	1 300 871 008,04		68 773 114,08
– 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			

Texte adopté par l'Assemblée nationale

– 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
Développement agricole et rural	108 378 736,11	110 446 137,40	53 861,89
– 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
Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique			105 000 000,00
– Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce			30 000 000,00
– <u>Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce</u>			75 000 000,00
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	422 116 710,58	615 742 344,18	0,42
– Contribution au désendettement de l'État	56 483 097,98		0,02
– Contributions aux dépenses immobilières	365 633 612,60		0,40
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	89 313 689,92	936 129 513,48	0,08
– Désendettement de l'État			
– Optimisation de l'usage du spectre hertzien	89 313 689,92		0,08
Participations financières de l'État	716 194 735,85	634 612 076,99	4 365 387 923,15
– 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
Pensions	52 810 958 189,64	52 569 733 372,86	2,36
– 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
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	175 000 000,00	215 803 430,00	
– 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		
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	466 342 472,18	626 574 034,57	0,82
– Péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage	200 000 000,00		
– Contractualisation pour le développement et la	265 183 000,00		

Texte adopté par l'Assemblée nationale

modernisation de l'apprentissage				
– Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance	1 159 472,18			0,82
Total des comptes d'affectation spéciale	55 472 157 450,20	57 009 911 917,52		4 539 214 902,80
Comptes de concours financiers				
Accords monétaires internationaux				
– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine				-
– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale				-
– Relations avec l'Union des Comores				-
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	6 789 077 520,26	6 700 922 625,50		955 305 015,74
– 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			
Avances à l'audiovisuel public	3 222 000 000,00	3 221 807 808,05		
– 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			
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	396 321 234,28	197 854 255,68		10 678 765,72
– 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
Avances aux collectivités territoriales	84 312 673 781,50	85 008 983 666,28		2 381 526 218,50
– 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
Prêts à des États étrangers	7 607 228 991,37	817 187 320,77	73 749,82	846 346 053,45
– 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	216 831 707,82		73 749,82	

Texte adopté par l'Assemblée nationale

dettes envers la France				
– 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
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	130 824 622,38	4 071 385 099,86		208 545 377,62
– 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
Total des comptes de concours financiers	102 458 126 149,79	100 018 140 776,14	73 749,82	4 402 401 431,03

Propositions de la Commission

—

Sans modification.

Texte du projet de loi

(En euros)

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la
commission

Tableau sans
modification

	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement
	Dépenses	Recettes	Majorations du découvert
Comptes de commerce			
– 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	
Total des comptes de commerce	53 492 588 514,82	53 751 502 859,36	
Comptes d'opérations monétaires			
– 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	

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 :

III.- Sans modification

(En euros)

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2011	
	Débiteurs	Créditeurs
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>		5 771 233 708,50
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
<i>Comptes de concours financiers</i>	32 666 643 279,34	2 334 354,21
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	
<i>Comptes de commerce</i>	32 405 126,26	3 371 489 236,34
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
Comptes d'opérations monétaires	7 576 364 779,09	2 617 920 678,60
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	
TOTAUX	40 275 413 184,69	11 762 977 977,65

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 complexe » ;

– d'un solde débiteur de 7 876 235,13 € afférent au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ».

IV.– Sans modification.

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 :

(En euros)

Désignation du compte spécial	Opérations de l'année		Solde au 31 décembre 2011	
	Dépenses	Recettes	Débitéur	Créditeur
<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	
TOTAL	131 514 685,32	89 911 199,96	20 658 747,45	

Article 7

Sans modification.

Article 7

Sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>Code de la Défense 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>.....</p> <p style="text-align: center;">Article L. 5331-1</p> <p>Sont applicables à Mayotte les dispositions des articles L. 5111-1 à L. 5120-2 et L. 5211-1 à L. 5213-2.</p> <p style="text-align: center;">Article L. 5341-1</p> <p>Sont applicables dans les îles Wallis et Futuna les dispositions des articles L. 5111-1 à L. 5120-2 et L. 5211-1 à L. 5213-2.</p> <p>.....</p> <p style="text-align: center;">Article L. 5351-1</p> <p>Sont applicables en Polynésie française les dispositions des articles L. 5111-1 à L. 5120-2 et L. 5211-1 à L. 5213-2.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>I.– L'article L. 5211-1 du code de la défense est abrogé.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>I.– Sans modification.</p> <p style="text-align: center;"><u>I bis (nouveau).– 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 ».</u></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>Sans modification.</p>

Texte en vigueur

—

.....

Article L. 5361-1

Sont applicables en Nouvelle-Calédonie les dispositions des articles L. 5111-1 à L. 5120-2 et L. 5211-1 à L. 5213-2.

.....

Article L. 5371-1

Sous réserve des stipulations du traité sur l'Antarctique publié par le décret n° 61-1300 du 30 novembre 1961, sont applicables aux Terres australes et antarctiques françaises les dispositions des articles L. 5111-1 à L. 5112-3, L. 5114-1 à L. 5121-2 et L. 5211-1 à L. 5213-2.

.....

PARTIE 5 : DISPOSITIONS
ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES

.....

LIVRE II : DISPOSITIONS FINANCIÈRES
ET COMPTABLES

.....

TITRE I^{er} : PROCÉDURES POUR LES
BESOINS DE LA DÉFENSE

.....

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Chapitre I^{er} : Fonds d'avances</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>II.– L'intitulé du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du même code est ainsi rédigé : « Avances de trésorerie ».</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>II.– Sans modification.</p>	<p style="text-align: center;">—</p>
<p>Loi n° 48-1347 du 27 août 1948 portant fixation du budget des dépenses militaires pour l'exercice 1948</p>	<p>III.– Sont abrogés :</p>	<p>III.– Sans modification.</p>	
<p>Article 34</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>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</p>			

Texte en vigueur

—

budgétaires allouées pour la dernière période de l'année.

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 (États associés. – France d'outre-mer)

Article 7

Les dispositions 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 sont applicables aux fonds d'avances constitués en application des dispositions réglementaires au profit des unités stationnées dans les territoires d'outre-mer et en Indochine.

Les délégations de crédits peuvent être faites par le ministre intéressé, dès le 16 octobre, sur les chapitres de solde et d'alimentation de l'exercice suivant et dans la limite du quart des crédits prévus au titre du budget de l'exercice précédent.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Texte du projet de loi

—

2° 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 (États associés - France d'outre-mer) ;

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Texte en vigueur

—

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

Article 8

Les dispositions prévues par
l'article 34 de la loi n° 48-1347 du 27 août
1948 et l'article 7 de la loi n° 53-73 du 6
février 1953 sont étendues aux chapitres de
prestations familiales.

Texte du projet de loi

—

3° 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.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Article additionnel après l'article 8

Le compte général de l'Etat annexé au
projet de loi de règlement des comptes et
rapport de gestion comporte, chaque année,
une annexe détaillant l'ensemble des
garanties accordées par l'Etat et, pour
chacune d'entre elles, les limites dans
lesquelles elle a été accordée.