

N° 393

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juillet 2007

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, de règlement du budget de l'année 2006,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

Tome I : Exposé général et examen des articles

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beauvils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3, 66 et T.A. 1

Sénat : 389 (2006-2007)

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS : L'AN I DE LA LOLF	7
I. DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT : DES RÉSULTATS EN NETTE AMÉLIORATION	13
A. UNE CROISSANCE DU PIB VOISINE DE LA CROISSANCE POTENTIELLE	14
1. <i>Une croissance du PIB intermédiaire entre la prévision du gouvernement et celle du consensus des conjoncturistes</i>	14
2. <i>Une croissance nettement inférieure à celle de nos principaux partenaires</i>	15
3. <i>Un commerce extérieur toujours déficitaire</i>	16
B. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES EN 2006	17
1. <i>Des prévisions de recettes nettement dépassées</i>	17
2. <i>Des dépenses contenues</i>	19
a) La loi de finances initiale.....	19
b) Les mouvements de crédits en cours d'exercice.....	20
(1) La poursuite de l'assainissement des reports	20
(2) Les fonds de concours.....	22
(3) La régulation budgétaire	22
(4) Les décrets d'avance.....	23
c) Le projet de loi de finances rectificative	24
d) Le présent projet de loi de règlement.....	24
3. <i>Un déficit budgétaire qui passe sous la barre des 40 milliards d'euros</i>	25
a) Un déficit de 39 milliards d'euros à l'article 1 ^{er} du présent projet de loi de règlement.....	26
b) Un déficit de 35,7 milliards d'euros selon le gouvernement	27
c) Un déficit de 39,5 milliards d'euros d'après la Cour des comptes	27
4. <i>Le pilotage du solde</i>	28
a) De la loi de finances initiale à la loi de règlement.....	28
b) Les opérations comptabilisées en période complémentaire	29
II. LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN 2006 : DES AVANCÉES PARFOIS PLUS APPARENTES QUE RÉELLES	31
A. L'ANALYSE TENDANCIELLE DES PRINCIPALES VARIABLES BUDGÉTAIRES	31
1. <i>Des prévisions de recettes par nature peu fiables</i>	31
2. <i>Une maîtrise des dépenses relativement satisfaisante</i>	32
3. <i>Dettes et déficits publics</i>	35
a) Les déficits en perspective : le rééquilibrage du solde primaire	35
b) Le respect des engagements maastrichtiens	36
B. OBSERVATIONS SUR L'EXÉCUTION 2006	38
1. <i>Une dynamique de la dépense qui persiste</i>	38
2. <i>Des pratiques à clarifier</i>	38
a) Une lisibilité des comptes affectée par d'importantes modifications de périmètre	38
b) Des sous-budgétisations récurrentes	39
c) Un coup d'arrêt appréciable mais non durable à l'augmentation de la dette	39
d) Une forte croissance des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale qui appelle des mesures correctrices	39

III. LES PREMIERS PAS DE LA LOLF	43
A. DES INSTRUMENTS DE MESURE PERFECTIBLES MAIS QUI PERMETTENT DE SE FAIRE UNE IDÉE DES PROGRAMMES LES MIEUX OU LES MOINS BIEN PILOTÉS	43
1. <i>Quels ont été en 2006 les 10 programmes les mieux et les moins bien pilotés ?</i>	43
2. <i>Des performances inégales en matière d'indicateurs de performance</i>	49
a) Plus de 20 % des programmes, concernant essentiellement la recherche et l'éducation d'une part, la santé et la solidarité d'autre part, ne fournissent de résultat que pour moins de la moitié de leurs indicateurs	50
b) Un « taux de réussite » qui varie fortement d'un programme à l'autre	51
c) Quel bilan global tirer de l'exécution en ce qui concerne les indicateurs ?	53
3. <i>Des progrès nécessaires en matière de lisibilité des rapports annuels de performances</i>	55
a) Une qualité variable d'un programme à un autre	55
b) Des informations complémentaires qui devraient figurer dans tous les RAP	56
B. LE « BIG BANG » COMPTABLE	58
1. <i>Les comptes de l'Etat 2006 certifiés par la Cour des comptes moyennant une série de réserves substantielles</i>	58
a) Le principe de la certification des comptes	58
b) 13 réserves substantielles	58
c) Des divergences d'interprétation avec l'administration et les auditeurs privés	59
2. <i>La comptabilité patrimoniale : un outil encore à exploiter</i>	60
a) Les spécificités des états financiers de l'Etat	60
b) Le bilan de l'Etat en 2006	60
c) <i>Les premiers éléments d'interprétation économique</i>	61
d) Les engagements hors-bilan	62
e) Le compte de résultat de l'Etat en 2006	64
EXAMEN DES ARTICLES	67
• <i>INTITULÉ DU PROJET DE LOI</i>	67
• <i>ARTICLE PREMIER Résultats du budget de l'année 2006</i>	68
• <i>ARTICLE 2 Tableau de financement de l'année 2006</i>	71
• <i>ARTICLE 3 Résultat de l'exercice 2006 –Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe</i>	74
• <i>ARTICLE 4 Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement</i>	81
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4 Rectification d'une erreur matérielle au sein du rapport annuel de performances « Défense »</i>	83
• <i>ARTICLE 5 Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement</i>	85
• <i>ARTICLE 6 Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement aux crédits de paiement et aux découverts autorisés</i>	86
• <i>ARTICLE 7 Règlement du compte spécial 906 « Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française »</i>	88
• <i>ARTICLE 8 Ratification de décrets relatifs à la rémunération de service rendus par l'Etat</i>	89
• <i>ARTICLE 9 (nouveau) Annexe au projet de loi de finances initiale sur les opérateurs de l'Etat</i>	92

• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 (nouveau)</i> Amélioration d'un dispositif de valorisation par la SOVAFIM du patrimoine immobilier de l'Etat	94
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 9 (nouveau)</i> Rapport au Parlement sur le Centre des monuments nationaux	95
EXAMEN EN COMMISSION	97
AUDITION DE M. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE	105
AUDITION DE M. CHRISTIAN BABUSIAUX, PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES SUR LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ETAT POUR L'EXERCICE 2006	113
TABLEAU COMPARATIF	119

AVANT-PROPOS :

L'AN I DE LA LOLF

Le présent projet de loi de règlement est le premier à être présenté et discuté dans les formes prévues par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 (LOLF), qui tend à faire de la loi de règlement, non plus une simple formalité, mais un des **moments forts de la procédure budgétaire**, au cours duquel **le gouvernement doit rendre compte de sa gestion et ne pas se contenter d'afficher des intentions**.

Il est aussi le dernier de la précédente législature et constitue, à cet égard, le socle économique et financier de la nouvelle présidence.

Une procédure d'examen élargie conforme à la nouvelle portée de la loi de règlement

Pour cette première année de pleine application de la LOLF, la transition est d'autant moins brutale que, l'année dernière, votre commission des finances avait largement anticipé ce changement en s'efforçant de donner une portée plus politique à l'examen de ce texte.

Confirmant la rénovation des modalités de discussion de la loi de règlement expérimentées l'année dernière, votre commission des finances a, d'abord, procédé à l'**audition publique « en petit hémicycle » de 9 ministres gestionnaires** sur les crédits dont ils ont la charge, du mardi 17 au jeudi 19 juillet 2007. Comme pour l'examen du projet de loi de règlement 2005, ces auditions, ouvertes à tous les sénateurs ainsi qu'au public et à la presse, ont été organisées pour assurer un maximum d'interactivité : la procédure de questions-réponses a été aménagée de façon à multiplier les intervenants et, notamment, les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis.

Au surplus, en dépit d'un calendrier nécessairement contraint du fait de l'agenda chargé du Parlement siégeant en session extraordinaire, sont organisés **deux débats de contrôle d'exécution budgétaire en séance publique**.

Dans la même perspective, votre commission des finances a décidé de prolonger l'expérience préfigurée l'année dernière en distinguant un **tome I consacré à un exposé général retraçant les résultats de l'exécution budgétaire et à des commentaires d'articles** – au contenu largement renouvelé par la LOLF – et un **tome II qui rassemble les analyses de tous les rapports annuels de performances (RAP)** des différentes missions sous la responsabilité des rapporteurs spéciaux.

En dernier lieu, le présent rapport comporte le compte rendu de l'audition par votre commission des finances de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, ainsi que de

M. Christian Babusiaux, président de la première chambre de la Cour des comptes, sur l'exécution 2006 et les comptes associés.

Pour consacrer la revalorisation de cette loi de « reddition des comptes » comme le « moment de vérité budgétaire » par excellence, elle vous proposera, comme l'année dernière, de modifier, dans le respect de la lettre de la loi organique, l'intitulé du présent projet de loi qui deviendrait : « *Projet de loi portant règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2006* ».

Un « big-bang » comptable

Le grand changement de la loi de règlement 2006 introduit par la LOLF, est la production, pour l'Etat, d'un compte de résultats et d'un bilan. Ce « big-bang » comptable – pour reprendre la formule du Premier président de la Cour des comptes, M. Philippe Séguin – est une révolution dont on n'a, sans doute, pas encore, pleinement tiré les conséquences.

L'exercice est, à l'évidence, encore imparfait. La Cour des comptes a finalement accepté de certifier les comptes moyennant 13 réserves. Celles-ci sont rappelées dans le corps du présent rapport, sans que, à ce stade, votre commission des finances veuille en exagérer la portée. **Compte tenu du temps laissé à l'administration pour définir et mettre en œuvre les nouvelles règles comptables, il n'est pas étonnant que la certification effectuée par la Cour des comptes comporte des réserves.**

Il ne faut pas non plus attacher une importance excessive au fait que **la situation nette de l'Etat soit négative de près de 600 milliards d'euros**, dès lors, notamment, que, du fait des conventions retenues, certains actifs essentiels telle la capacité à lever l'impôt, ne sont pas valorisés. C'est ce que le compte général de l'Etat appelle, à juste titre, « *les spécificités des états financiers de l'Etat* ».

Plus préoccupantes, en revanche, sont, d'une part, l'importance des engagements hors-bilan, et, d'autre part, la détérioration de cette situation au cours de l'année 2006. C'est à ces deux niveaux, engagements hors-bilan et variation de la situation nette que, sans porter à ce stade de jugement hâtif, votre commission des finances doit faire preuve de vigilance.

A cet égard, indépendamment même des charges financières qui pèsent sur le budget de l'Etat, il ne faut pas négliger les risques de rigidification de la dépense associés à certaines procédures contractuelles telles les contrats des plans Etat-Régions ou les contrats de partenariat public-privé.

D'une façon générale, on peut s'interroger sur la connaissance effective qu'a l'administration de ses engagements, même à court terme. Ainsi, la Cour des comptes souligne-t-elle que la distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement est, en l'état actuel des choses, sans véritable portée pratique, comme en témoigne le fait qu'il y a très peu de

différence entre le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. Elle conclut : « *le Parlement n'a qu'une faible visibilité sur l'ampleur des coups partis qui grèveront inévitablement les budgets suivants et réduiront donc les marges de manœuvre* ».

Une année de « rodage » sur le plan administratif

L'année dernière, votre commission des finances s'était inquiétée du risque que n'apparaisse une « **bureaucratie lolfiennne** ». Les premières indications montrent que, même si l'administration reste consciente de ces risques, des progrès sont encore à réaliser pour favoriser la fluidité des crédits au niveau déconcentré.

Le présent rapport comporte une analyse générale des rapports annuels de performances (RAP) dont la qualité, honorable dans l'ensemble, reste perfectible. Les marges de progression sont donc importantes, mais il faut surtout signaler que l'information elle-même sur laquelle ces RAP reposent, est encore souvent très lacunaire, du fait de l'hétérogénéité des systèmes d'information comptable.

Avant même de se poser la question de la pertinence des indicateurs retenus, **il convient de se demander si l'administration connaît bien les coûts des politiques publiques** qu'elle est chargée de mettre en œuvre. Ainsi selon la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution 2006, « *la connaissance des coûts et leur comptabilisation sont aujourd'hui des points faibles dans la mise en œuvre de la LOLF...* ».

A fortiori, l'évaluation de la performance, notamment en matière de dépenses d'intervention, **n'est-elle encore que balbutiante**. Et c'est ce qui justifie l'intensification des actions de contrôle de votre commission des finances mais aussi des autres commissions qui ont toute leur place dans l'exercice de cette fonction essentielle du Parlement.

Le socle de la nouvelle présidence

2006 est aussi la dernière année de la précédente législature, ce qui permet de dresser une forme de bilan économique d'ensemble.

A l'actif, on relève une série de points très largement positifs :

- en premier lieu, avec **45,5 milliards d'euros de déficit des administrations publiques** au sens du traité de Maastricht, **soit 2,5 % du PIB**, la France est parvenue non seulement à respecter ses obligations au titre du Traité de Maastricht mais à ramener son déficit **au niveau du solde stabilisant**, c'est-à-dire celui permettant de contenir le ratio dette sur PIB ; elle a également, pour la première fois depuis 2001, équilibré son **solde primaire**, c'est-à-dire qu'elle n'emprunte plus pour financer ses dépenses hors intérêt de la dette, ce qui permet de stopper l'effet « boule de neige » ;

- corrélativement, on a constaté un **coup d'arrêt dans la croissance de la dette publique**, qui, avec **1.142 milliards d'euros** contre 1.137 milliards d'euros un an plus tôt, s'est donc quasiment stabilisée en dépit de la persistance des déficits. Ce résultat doit être relativisé, dès lors qu'il est largement le fruit d'une **combinaison de mesures non pérennes** telles l'optimisation de la trésorerie et la poursuite d'une politique active de cession d'actifs. Au surplus, une telle performance pour être durable suppose nécessairement la résorption des déficits ;

- de leur côté, **les dépenses budgétaires peuvent être considérées comme contenues, même si les dépenses publiques**, dans leur ensemble, **sont loin d'être maîtrisées** : la norme « zéro volume » a donc bien été respectée, ce qui serait pleinement satisfaisant si le périmètre pris en compte était suffisamment large ;

- enfin, la précédente législature a fait adopter dans les textes ou mis au point toute **une série de bonnes pratiques budgétaires** : la constitution d'une réserve de précaution en début d'exercice pour faire face aux aléas et permettre le respect de la norme de dépense, l'affectation intégrale des plus values constatées en cours d'exercice au désendettement, dispositif dont l'efficacité tient, pour une part, à la prudence des estimations de recettes fiscales.

En revanche, il est des **zones d'ombre et des points de fragilité** sur lesquels il convient d'attirer l'attention.

Sur le plan financier, le rapport de votre commission des finances recense les **pratiques discutables qui mériteront d'être encadrées** dans l'avenir telles des **sous-budgétisations récurrentes**, la **persistance de dettes de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale** ou des tentations toujours renaissantes **de débudgétisations**.

D'une façon générale, il faut relever une **dynamique de la dépense** qui ne paraît **pas enrayée** : **depuis 1990, la progression moyenne des dépenses publiques a atteint 2,4 % en volume**, étant noté que la dernière législature, avec une croissance de 2,6 % par an, a plutôt fait moins bien que la moyenne de l'ensemble de la période.

Ces nuances, que votre commission des finances se doit d'apporter dans l'appréciation de la performance de la précédente législature, ne sauraient masquer les **acquis de principe** qu'elle a obtenus **avec la prise de conscience par l'opinion publique de la gravité de l'endettement** - dont on peut rappeler qu'il représente 18.000 euros par habitant et 43.500 euros par ménage -, ainsi que de la nécessité de définir une norme de dépense comme la référence pertinente en matière de finances publiques.

De ce point de vue, le socle de la nouvelle présidence est sans doute avant tout constitué par la conviction, désormais largement partagée par tous les Français, de la **nécessité de maîtriser la dette et les déficits**, à la fois **pour des raisons d'équité entre les générations, mais aussi d'efficacité**

économique. Car il n'est plus possible, dans un monde ouvert, de s'en remettre à la seule augmentation des prélèvements obligatoires pour rééquilibrer les comptes publics.

La maîtrise des prélèvements obligatoires passe donc nécessairement par celle de la dépense.

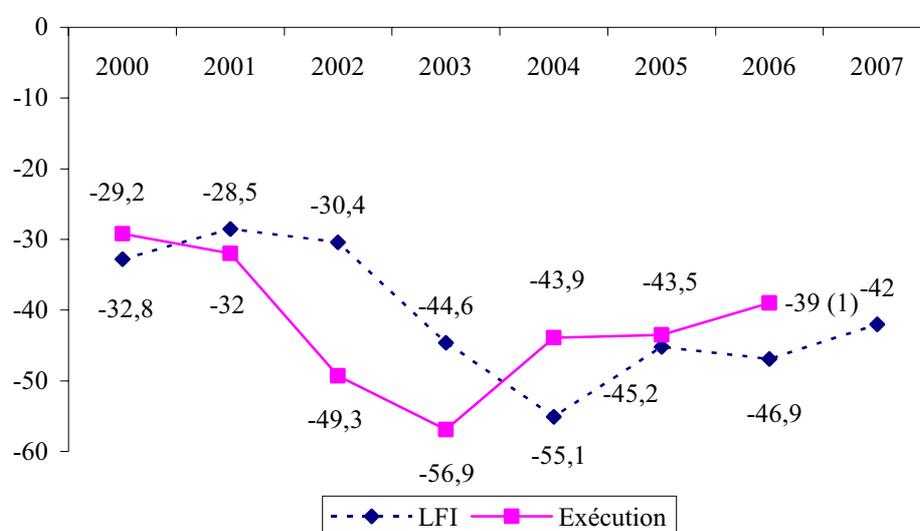
Tel est le constat sur lequel débouche l'examen des comptes définitifs de l'Etat pour 2006 et sur lequel va pouvoir s'appuyer la nouvelle politique économique que la France doit mettre en œuvre pour les années à venir si elle ne veut pas être distancée par les autres pays de l'Union européenne.

I. DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT : DES RÉSULTATS EN NETTE AMÉLIORATION

Selon le I de l'article 1 du présent projet de loi de règlement, le déficit budgétaire a été en 2006 de **39 milliards d'euros**, contre une prévision de 46,9 milliards d'euros en loi de finances.

Le solde budgétaire : prévision et exécution

(en milliards d'euros)



⁽¹⁾ Selon le présent projet de loi de règlement, contre 39,53 milliards d'euros selon la Cour des comptes (chiffres ramenés à respectivement 35,73 milliards d'euros et 36,26 milliards d'euros hors prise en compte de la régularisation du paiement des pensions de décembre 2005).

Source : Cour des comptes

Comme on le verra ci-après, **ce chiffre de 39 milliards d'euros n'est pas le seul disponible**. Le déficit a en effet été considéré comme atteignant **39,53 milliards d'euros** selon la Cour des comptes à l'issue de ses vérifications. Par ailleurs, ces deux chiffres sont ramenés à respectivement **35,73 milliards d'euros** et **36,26 milliards d'euros**, hors prise en compte de la régularisation du paiement des pensions de décembre 2005, qui « brouille » la réalité de la situation budgétaire.

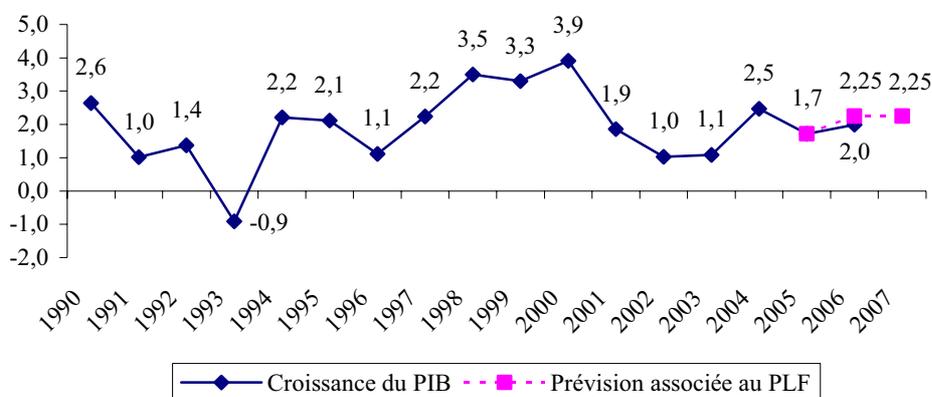
A. UNE CROISSANCE DU PIB VOISINE DE LA CROISSANCE POTENTIELLE

1. Une croissance du PIB intermédiaire entre la prévision du gouvernement et celle du consensus des conjoncturistes

La croissance du PIB en 2006 est évaluée à **2 %** par l'Insee, soit très proche de la prévision associée au projet de loi de finances pour 2005, de 2,25 %, comme l'indique le graphique ci-après.

La croissance du PIB depuis 1990

(en %)



Sources : Insee, projet de loi de finances pour 2006

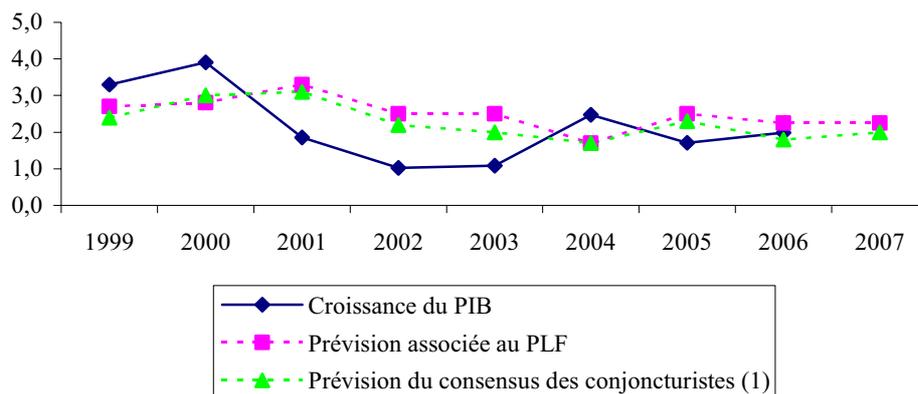
On remarque par ailleurs qu'alors que la croissance de 2005 était évaluée à 1,2 % lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2005, celle-ci a, depuis, été revue nettement à la hausse, à 1,7 %.

La croissance du PIB en 2006 a donc été **intermédiaire** entre la prévision du gouvernement et celle du consensus des conjoncturistes, de 1,8 %.

L'écart entre la croissance prévue et la croissance observée, de l'ordre de 1 point de PIB chaque année de 1999 à 2003, tend donc à se réduire depuis 2004, comme l'indique le graphique ci-après :

Les prévisions de la croissance du PIB

(en %)



(1) Commission économique de la Nation, prévisions d'octobre de l'année n-1

Sources : Insee, projets de lois de finances

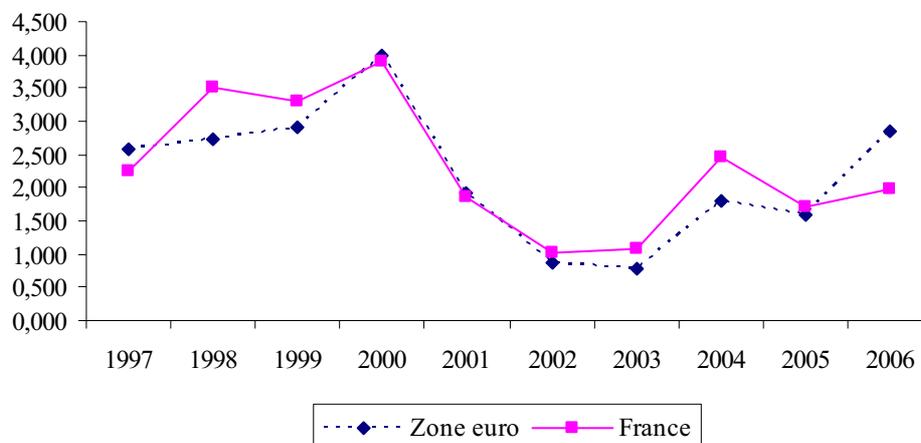
Ce phénomène peut s'expliquer par le fait que le début des années 2000 a été marqué par des phénomènes difficilement prévisibles (comme l'éclatement de la « bulle technologique »), mais aussi par le fait que depuis 2004 la croissance a été plus proche de son niveau potentiel, et donc des prévisions des économistes, qui tendent généralement à supposer un rapprochement du PIB de son potentiel.

2. Une croissance nettement inférieure à celle de nos principaux partenaires

Cette croissance du PIB de 2 % en 2006, bien que conforme à la croissance potentielle de notre économie, a été nettement inférieure à celle de nos principaux partenaires, contrairement à ce qui avait été en général le cas depuis 1998, comme l'indique le graphique ci-après :

La croissance du PIB de la France et de la zone euro

(en %)



Sources : Insee, Eurostat

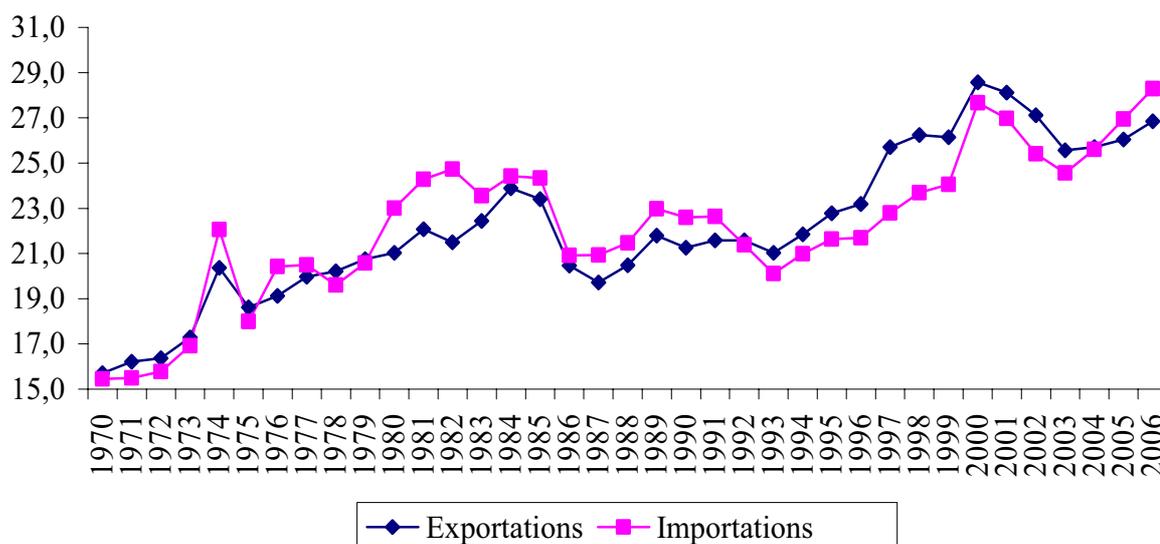
3. Un commerce extérieur toujours déficitaire

Cette croissance décevante provient en particulier d'un « décrochage » des exportations.

En 2006, pour la deuxième année consécutive, la balance commerciale a été déficitaire, comme l'indique le graphique ci-après :

Les exportations et les importations de la France

(en points de PIB)



Source : Insee

Ainsi, **la balance commerciale**, déjà déficitaire de 0,9 point de PIB (soit 16 milliards d'euros) en 2005, **a été déficitaire en 2006 de 1,4 point de PIB (soit 26 milliards d'euros)**.

Votre rapporteur général estime, comme il l'a indiqué dans son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2007, que le rôle essentiel joué par les exportations dans le déficit commercial de la France ne doit pas dissimuler le fait que la consommation des ménages est peut-être en train de devenir excessivement « riche en importations ».

Si au cours des dix dernières années, le contenu de la demande finale en importations manufacturées a régulièrement augmenté, passant pour l'ensemble de la demande finale de 11 % à 15 % – ce qui résulte de l'ouverture croissance de l'économie française, qui exporte aussi davantage –, ce phénomène tend depuis peu à s'accélérer. Il convient donc de rester prudent, et d'examiner avec vigilance, au cours des prochaines années, l'évolution du lien entre la demande intérieure – en particulier la consommation des ménages – et les importations.

B. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES EN 2006

1. Des prévisions de recettes nettement dépassées

Les **recettes de l'Etat ont été supérieures de plus de 9 milliards d'euros aux prévisions**, du fait de plus-values de recettes fiscales nettes de 10,2 milliards d'euros, comme l'indique le tableau ci-après :

Les recettes de l'Etat en 2006 : de la prévision à l'exécution

(en millions d'euros)

	LFI	LFR	LFI + LFR	Exécution	Ecart/ LFI	Ecart/LFI modifiée
	(I)	(II)	(III)=(I) + (II)	(IV)	(IV)-(I)	(IV)-(III)
Recettes fiscales nettes	257.731	4.837	262.568	267.893	10.162	5.325
Recettes non fiscales	24.844	166	25.010	24.780	-64	-230
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes	-65.397	-485	-65.882	-65.831	-434	51
Recettes nettes, hors fonds de concours	217.178	4.518	221.696	226.842	9.664	5.146
Fonds de concours	4.024		4.024	3.561	-463	-463
Total des recettes nettes du budget général, y compris fonds de concours	221.202	4.518	225.720	230.403	9.201	4.683

Source : présent projet de loi de règlement

Comme les années précédentes, les prévisions de **recettes fiscales** se sont donc révélées **peu fiables**.

Ce supplément de recettes fiscales nettes provient, pour 5,4 milliards d'euros, soit plus de la moitié, de plus-values **d'impôt sur les sociétés net**, comme l'indique le tableau ci-après :

Les recettes fiscales de l'Etat en 2006 : de la prévision à l'exécution

(en milliards d'euros)

	2005	LFI 2006	LFR	Exécution 2006	Ecart/LFI	Ecart/LFR
IR	56,44	57,48	58,18	58,62	1,14	0,44
Autres impôts directs	7,62	7,24	6,08	6,3	-0,94	0,22
IS brut	49,59	48,53	53,47	57,26	8,73	3,79
CSB	nd	0,93	1,05	1,11	0,18	0,06
Autres impôts directs et taxes assimilées	17,61	9,16	10,01	10,43	1,27	0,42
TIPP	18,93	19,32	19,26	18,87	-0,45	-0,39
TVA brute	162,49	162,66	166,1	166,27	3,61	0,17
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	28,38	20,95	21	21,28	0,33	0,28
Recettes fiscales brutes	341,04	326,27	335,15	340,13	13,86	4,98
Remboursements et dégrèvements	-69,42	-68,54	-72,58	-72,24	-3,7	0,34
dont restitutions d'IS	-8,71	-7,04	-9,3	-9,42	-2,38	-0,12
<i>IS net</i>	<i>40,88</i>	<i>42,401</i>	<i>44,17</i>	<i>47,84</i>	<i>5,439</i>	<i>3,67</i>
dont remboursements de TVA	-35,9	-36,94	-39	-39,18	-2,24	-0,18
<i>TVA nette</i>	<i>126,59</i>	<i>125,73</i>	<i>127,1</i>	<i>127,09</i>	<i>1,36</i>	<i>-0,01</i>
dont autres remboursements et dégrèvements	-24,82	-24,57	-24,28	-23,64	0,93	0,64
Recettes fiscales nettes	271,62	257,73	262,57	267,89	10,16	5,32

Source : Cour des comptes

L'impôt sur le revenu et la TVA nets ont quant à eux enregistré des suppléments de recettes de l'ordre de respectivement 1,1 et 1,4 milliards d'euros.

Ces plus-values traduisent, en particulier, **la grande difficulté à prévoir les recettes d'impôt sur les sociétés**. Ainsi, les recettes nettes de cet impôt ont encore été de 3,7 milliards d'euros supérieures aux prévisions de la loi de finances rectificative.

2. Des dépenses contenues

a) La loi de finances initiale

Le projet de loi de finances initiale pour 2006 affichait une norme de progression des dépenses de l'Etat de 0 % en volume par rapport à la loi de finances initiale pour 2005 à périmètre constant. La prévision d'inflation s'établissait à 1,8 %.

Les dépenses nettes du budget général à périmètre constant s'établissaient à 276,3 milliards d'euros, contre 271,3 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2005, soit une hausse de 5 milliards d'euros, correspondant à la marge de manoeuvre liée à la prévision d'inflation.

La variation du périmètre du budget de l'Etat était significative dans le projet de loi de finances pour 2006.

En loi de finances initiale pour 2006 avaient ainsi été retranchées des dépenses, les **compensations des allègements de charges versées aux administrations de sécurité sociale**, la compensation s'effectuant désormais par un transfert de recettes.

Or ces « dépenses », très dynamiques, évoluaient de manière automatique. **Si le traitement budgétaire des compensations de charges n'avait pas été modifié, la progression des dépenses nettes du budget général se serait établie à 2,4 %** (contre 1,8 % affiché).

En outre, **la création d'établissements publics pour les investissements de recherche ou en matière d'infrastructures de transports, a pu constituer une modalité de débudgétisation des dépenses de l'Etat**. Conforme aux normes établies par Eurostat en matière de présentation des comptes publics, cette pratique altère néanmoins la stabilité affichée des dépenses de l'Etat.

Enfin, la prise en compte de la progression des prélèvements sur recettes (près de 3 milliards d'euros, + 4,8 %) amenait également à relativiser la portée de la norme « zéro volume ».

Ces éléments posent encore une fois la question de la définition et du mode de calcul de la norme de progression des dépenses, dont le périmètre devrait être élargi.

A périmètre courant, qui sert de base de comparaison entre la loi de finances initiale et le projet de loi de règlement, les dépenses nettes du budget général s'établissaient à **270,1 milliards d'euros y compris la prévision des fonds de concours désormais prévue par la LOLF**, et à **266,1 milliards d'euros hors fonds de concours**.

b) Les mouvements de crédits en cours d'exercice

Viennent s'ajouter aux dépenses inscrites en loi de finances initiale, les crédits reportés de 2005 vers 2006, les ouvertures de crédits au titre des fonds de concours et les modifications de crédits liées à des plus-values de recettes constatées sur les comptes d'affectation spéciale et les budgets annexes.

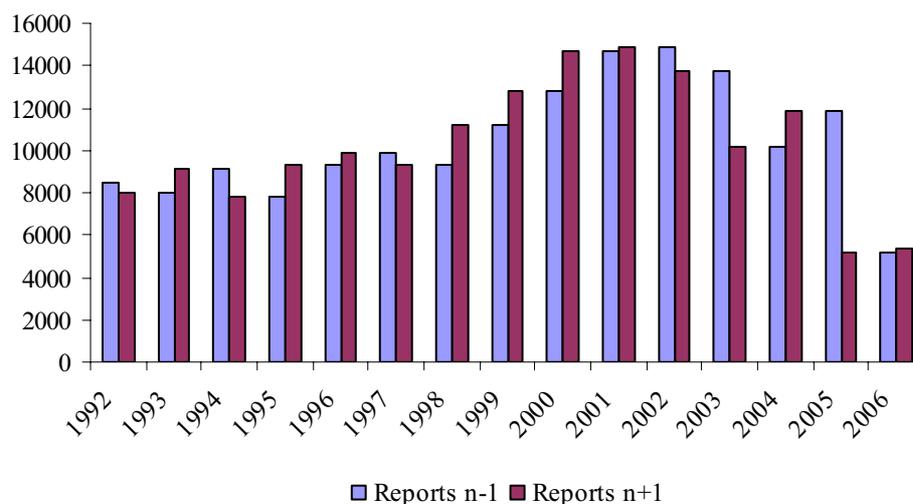
Viennent diminuer le volume des crédits sur l'exercice 2006, les reports de crédits vers 2007 et les décrets d'annulation non associés aux décrets d'avance et à la loi de finances rectificative de l'automne 2006.

(1) La poursuite de l'assainissement des reports

L'exercice 2006 fait apparaître un solde net des reports vers 2007 par rapport à ceux provenant de 2006 de 155 millions d'euros. Les reports « entrants » sur l'exercice 2005 s'établissaient à 5,2 milliards d'euros. Les reports de 2006 vers 2007 sont de 5,3 milliards d'euros.

Evolution des reports de crédits

(en millions d'euros)

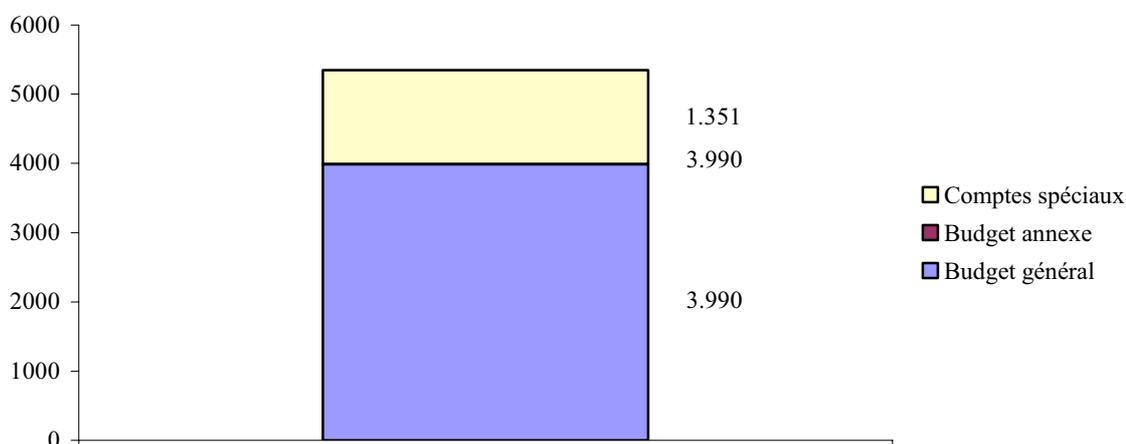


Source : présent projet de loi de règlement

La répartition des reports entre budget général, budgets annexes et comptes spéciaux montre la prédominance des reports issus du budget général.

Répartition des reports entre budget général, budgets annexes et comptes spéciaux vers l'exercice 2007

(en millions d'euros)



Source : présent projet de loi de règlement

S'agissant du budget général, les reports vers la gestion en 2007 (+ 4 milliards d'euros) sont inférieurs à ceux provenant de la gestion précédente (+ 4,6 milliards d'euros). **Entre 2002 et 2007, pour le budget général, les reports sont ainsi passés de 14 milliards d'euros à 4 milliards d'euros, soit une division par plus de 3.**

Le niveau des reports n'a ainsi jamais été aussi bas. Il faut y voir un des effets de la LOLF, qui, par la fixation d'un plafond de reports fixé à 3 % des crédits, permet d'éviter la constitution d'une réserve de dépenses différées faisant peser le risque, au cours des exercices suivants, de décaissements importants venant perturber le pilotage de la dépense.

Au sein du budget général, six missions représentent 80 % des reports vers la gestion 2007, les reports de la mission « Défense » constituant à elle seule 40 % du total. L'investissement de l'Etat est en effet principalement aujourd'hui un investissement militaire.

Les principales missions concernées par les reports vers l'exercice 2007

(en millions d'euros)

Défense	1.611
Transports	463
Sécurité sanitaire	405
Travail et emploi	259
Solidarité et intégration	217
Gestion et contrôle des finances publiques	206

Source : présent projet de loi de règlement

L'analyse de la Cour des comptes sur les reports de charges

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire des comptes de l'Etat en 2006, la Cour des comptes note que « *certaines reports de charges et restes à payer se sont accrus¹* ». Les reports de charges recensés à la clôture de l'exercice 2006 s'élèvent à 9,3 milliards d'euros, dont 3,77 milliards d'euros à l'égard des organismes de sécurité sociale. La Cour des comptes souligne que, « *pour les charges à payer, l'incapacité des administrations à indiquer la date juridique d'exigibilité de la plupart de ces sommes ne permet pas d'apprécier avec précision celles d'entre elles qui auraient dû impérativement être comptabilisées sur l'exercice budgétaire 2006* ».

Outre les reports de charges, doivent être prises en compte, selon la Cour des comptes, les dettes à plus d'un an qui sont classées en restes à payer et représentent un montant du même ordre de grandeur (9,53 milliards d'euros). La Cour des comptes indique que, dès lors que ces dettes figurent au passif du bilan de l'Etat, elles constituent des dépenses obligatoires qui auraient dû ou devront donner lieu à l'ouverture de crédits.

(2) Les fonds de concours

3,6 milliards d'euros ont été ouverts en 2006 par voie de fonds de concours, en-deçà de la prévision de 4 milliards d'euros inscrite en loi de finances initiale.

(3) La régulation budgétaire

La loi de finances initiale a constitué au titre de l'exercice 2006 une réserve de précaution de **5,5 milliards d'euros** de crédits de paiement grâce à l'application aux programmes du budget général d'un taux de mise en réserve uniforme de 0,1 % pour les dépenses de personnel et de 5 % pour les autres dépenses.

La réserve de précaution a permis de financer par redéploiement pour **1,6 milliard d'euros** de besoins nouveaux et d'aléas de gestion, la différence entre la réserve initiale et ce dernier montant ayant pu être restituée au gestionnaire. **En instituant un gel de crédits à la fois précoce et prévisible, la LOLF a donné de la visibilité aux gestionnaires.**

La part importante de crédits dégelés en 2006 (3,9 milliards d'euros) témoigne du fait que la gestion budgétaire n'a pas été véritablement tendue.

¹ Les reports de charges comprennent les factures reçues dans l'année et n'ayant pas donné lieu à ordonnancement ou mandatement, ainsi que les dépenses de guichet qui n'avaient pas été anticipées par un engagement juridique préalable ; les restes à payer, qui n'ont pas d'équivalent en comptabilité générale, correspondent aux autorisations d'engagement (AE) consommées par un engagement juridique sans qu'il y ait eu consommation de crédits de paiement (CP), soit parce que le service fait n'a pas encore été constaté, soit parce que les crédits de paiement se sont avérés insuffisants.

(4) Les décrets d'avance

Quatre décrets d'avance, pris au cours de l'exercice 2006, ont porté sur un montant de **1.636 millions d'euros** en crédits de paiement (1.699 millions d'euros en autorisations d'engagements), les ouvertures de crédits étant compensées par des annulations à due concurrence. Chaque projet de décret d'avance a été transmis pour avis à votre commission des finances en application de l'article 13 de la LOLF. Tous ont donné lieu à un avis positif, le dernier avis positif ayant néanmoins été circonscrit à cinq des missions concernées par les ouvertures de crédits¹.

Ces décrets ont été ratifiés par la loi de finances rectificative n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 :

- le **décret d'avance n° 2006-365 du 27 mars 2006** a ouvert 140,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Il a financé des mesures visant à lutter, soit contre l'épidémie de chikungunya qui touche l'île de la Réunion, pour 72,82 millions d'euros, soit contre l'épizootie de grippe aviaire, à hauteur de 68 millions d'euros, ainsi qu'à accompagner les acteurs économiques touchés par ces deux crises sanitaires ;

- le **décret d'avance n° 2006-954 du 1^{er} août 2006** a ouvert 258,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 261 millions d'euros de crédits de paiement. Le décret d'avance a financé des mesures visant à assurer l'indemnisation des victimes de spoliations du fait de législations antisémites et des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites ou d'actes de barbarie au cours de la seconde guerre mondiale et à lutter contre des crises sanitaires, à faire face à la crise traversée par le secteur viticole par le biais d'aides à la distillation et à abonder le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) ;

- le **décret d'avance n° 2006-1295 du 23 octobre 2006** a ouvert 580,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 513,3 millions d'euros de crédits de paiement pour le financement de l'allocation pour l'installation étudiante (ALINE), des mesures en faveur de l'hébergement d'urgence, de l'opération d'externalisation des véhicules de la gamme commerciale du ministère de la défense, ainsi que le financement de l'engagement des forces françaises au Liban ;

- le **décret d'avance n° 2006-1530 du 6 décembre 2006** a ouvert 719,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 721,4 millions d'euros de crédits de paiement.

¹ La sixième mission, « Action extérieure de l'Etat » a bénéficié d'ouvertures de crédits au titre des contributions internationales dont le montant a été sous-évalué de manière significative en loi de finances initiale. La dotation en crédits supplémentaires aurait pu attendre la loi de finances rectificative afin que le gouvernement s'explique sur cette sous-évaluation chronique.

c) Le projet de loi de finances rectificative

Outre la ratification des décrets d'avance précités, la loi de finances rectificative n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 a procédé aux mouvements de crédits suivants :

- des **ouvertures de crédits à hauteur de 4.697 millions d'euros** au titre du budget général, net des ouvertures de remboursements et de dégrèvements d'impôts. **3.265 millions d'euros sont dus à une opération de régularisation du paiement des dépenses de pensions** versées au mois de décembre 2005 qui n'avaient pu être comptabilisées sur l'exercice 2005. L'opération est purement comptable et sans incidence sur le déficit public tel que notifié à la Commission européenne, qui est établi en « droits constatés ». Hors opération de régularisation (qui trouve son pendant en ouverture de crédits sur le compte d'affectation spéciale « Pensions »), le montant des ouvertures nettes de crédits n'était que de 1.432 millions d'euros ;

- des **annulations de crédits nets de 1.432 millions d'euros** en crédits de paiement (942 millions d'euros en autorisations d'engagement), soit l'exacte contrepartie des ouvertures de crédits de la loi de finances rectificative hors opération de régularisation comptable.

d) Le présent projet de loi de règlement

Selon l'exposé général du présent projet de loi de règlement, la quasi-totalité des ouvertures de crédits complémentaires résulte de la mise en œuvre de la **fungibilité asymétrique** : elle a pour conséquence une majoration des dépenses autres que de personnel et dans le même temps une sous-exécution correspondante du titre 2. Ne donnant pas lieu à un mouvement réglementaire modifiant les crédits ouverts, elle se traduit dans le présent projet de loi de règlement.

Les ouvertures de crédits s'établissent à 381,3 millions d'euros, dont 344 millions d'euros au titre du budget général.

Les annulations de crédits non consommés représentent 7,1 milliards d'euros, dont 3,3 milliards d'euros au titre du budget général et 3,7 milliards d'euros au titre des comptes spéciaux.

Au total, les dépenses du budget général se sont élevées à 269,6 milliards d'euros hors remboursements et dégrèvements d'impôts. Hors fonds de concours, le montant des dépenses s'établit à **266,1 milliards d'euros, soit le niveau de la loi de finances initiale.**

Le plafond voté par le Parlement a été respecté.

3. Un déficit budgétaire qui passe sous la barre des 40 milliards d'euros

Selon le I de l'article 1 du présent projet de loi de règlement, le déficit budgétaire a été en 2006 de **39 milliards d'euros**, comme l'indique le graphique ci-après :

Le solde budgétaire : prévision et exécution

(en milliards d'euros)



(1) Selon le présent projet de loi de règlement, contre 39,53 milliards d'euros selon la Cour des comptes (chiffres ramenés à respectivement 35,73 milliards d'euros et 36,26 milliards d'euros hors prise en compte de la régularisation du paiement des pensions de décembre 2005).

Source : Cour des comptes

Pourtant, le **gouvernement communique sur un déficit de 35,73 milliards d'euros**. Comment expliquer cette contradiction ?

En fait, il existe **quatre estimations possibles** du déficit budgétaire en 2006, **les deux chiffres avancés par le gouvernement - 39 milliards d'euros et 35,73 milliards d'euros - étant erronés selon la Cour des comptes :**

- le déficit budgétaire **au sens juridique du terme** est de 39 milliards d'euros selon le présent projet de loi de règlement, et de **39,53 milliards d'euros selon la Cour des comptes** (l'écart s'expliquant par le fait que le gouvernement ne prend pas en compte certaines dépenses de 2006¹) ;

- le déficit budgétaire **corrigé du montant de la régularisation des pensions de décembre 2005**, correction permettant d'obtenir un chiffre plus

¹ Comme un découvert auprès du Crédit foncier de France (cf. ci-après).

représentatif de la réalité de la situation budgétaire, est donc de 35,73 milliards d'euros selon le gouvernement - chiffre sur lequel il a choisi de communiquer -, contre 36,26 milliards d'euros selon la Cour des comptes.

Les quatre estimations possibles du déficit budgétaire en 2006

(en milliards d'euros)

	Solde budgétaire selon le gouvernement	Solde budgétaire selon la Cour des comptes⁴
Solde budgétaire au sens juridique du terme (avec régularisation des pensions de décembre 2005)	- 39,00 (chiffre retenu par le I de l'article 1 du présent projet de loi de règlement)	- 39,53 (le « vrai » déficit selon la Cour des comptes)
Solde budgétaire hors régularisation des pensions de décembre 2005 (qui « brouille » la réalité de la situation budgétaire)	- 35,73 (chiffre le mieux mis en valeur dans le présent projet de loi de règlement)	- 36,26

Source : d'après la Cour des comptes

a) Un déficit de 39 milliards d'euros à l'article 1^{er} du présent projet de loi de règlement

Le chiffre de **39 milliards d'euros** figurant au I de l'article 1^{er} du présent projet de loi de règlement comprend, comme cela est normal, la **régularisation des pensions** de décembre 2005, de 3,266 milliards d'euros.

On rappelle que l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006 a eu pour conséquence un ajustement de l'imputation des pensions sur l'année civile alors qu'elle était décalée d'un mois selon l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. La question se posait donc de savoir si le mois de décembre 2005, payé en 2005, devait être imputé budgétairement en gestion 2005, ou en gestion 2006.

La précédente législature avait **deux possibilités** :

- soit elle inscrivait cette dépense dans la loi de finances rectificative pour 2005, ou dans la loi de règlement pour 2005, ce qui dégradait d'autant le solde de 2005 ;

- soit, comme le recommandait la Cour des comptes, elle inscrivait cette dépense par la loi de finances rectificative pour 2006, ce qui lui permettait d'améliorer le solde de 2005, au prix d'une dégradation du solde de 2006.

⁴ Avec prise en compte de dépenses supplémentaires, comme le découvre auprès du CCF (cf. ci-après).

La précédente législature a retenu cette **seconde possibilité**, ce qui lui a permis d'afficher un déficit budgétaire de 43,5 milliards d'euros en 2005, alors que, sinon, il aurait été de 46,8 milliards d'euros.

Par cohérence, il convient, pour 2006, de retenir la même règle d'imputation. Selon le I de l'article 1^{er} du présent projet de loi de règlement, le déficit budgétaire a donc été de 39 milliards d'euros en 2006 : « le résultat budgétaire est arrêté à la somme de - 38.999.871.540,16 euros y compris mesure de régularisation concernant les pensions de décembre 2005 »⁵. Ainsi, lors de son audition par votre commission des finances le 20 juin 2007, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a indiqué que le déficit budgétaire de l'Etat avait été en 2006 de 39 milliards d'euros.

b) Un déficit de 35,7 milliards d'euros selon le gouvernement

Cependant, le gouvernement, à juste titre, préfère mettre en valeur le chiffre précité de **35,7 milliards d'euros**, correspondant à celui de 39 milliards d'euros, corrigé des 3,266 milliards d'euros de régularisation des pensions, et traduisant donc mieux la réalité de la situation budgétaire.

En particulier, **ce chiffre de 35,7 milliards d'euros permet de mettre en évidence l'effort de consolidation budgétaire en 2006**, qui a bien été égal à la différence entre le déficit de 2005, de 43,5 milliards d'euros, et ce chiffre de 35,7 milliards d'euros, soit 7,8 milliards d'euros.

Ainsi, c'est ce chiffre de 35,7 milliards d'euros qui figure dans le communiqué de presse du 29 mai 2007 du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. De même, selon l'exposé des motifs du présent projet de loi de règlement, « *en 2006, le déficit inscrit en loi de finances initiale (- 46,9 milliards d'euros) est ramené en exécution à 35,7 milliards d'euros hors FMI et FSC contre - 43,5 milliards d'euros en 2005* ». De manière analogue, si les différents tableaux de l'exposé des motifs, tout comme celui figurant au II de l'article 1^{er} ⁶, indiquent les deux chiffres de 35,7 milliards d'euros et de 39 milliards d'euros, la présentation est conçue pour mettre le premier en valeur.

c) Un déficit de 39,5 milliards d'euros d'après la Cour des comptes

Inversement, **la Cour des comptes estime que si l'on prenait en compte certaines dépenses payées en 2006 et que le gouvernement ne juge pas opportun de comptabiliser, le déficit, au sens juridique du terme, serait non de 39 milliards d'euros, mais de 39,5 milliards d'euros.**

⁵ Cela n'empêche pas une note de bas de page de préciser que « hors mesure de régularisation concernant les pensions, le résultat budgétaire s'établit à - 35.734.057.256,20 euros ».

⁶ Mais non le texte de l'article 1^{er} lui-même, qui indique bien, dans son I, que « le résultat budgétaire est arrêté à la somme de - 38.999.871.540,16 euros y compris mesure de régularisation concernant les pensions de décembre 2005 ».

Cet écart, de l'ordre de 0,5 milliard d'euros, correspond en quasi-totalité au découvert auprès du Crédit foncier de France qui a permis à l'Etat de financer la forte augmentation des demandes de remboursement des primes dues aux banques lors de la clôture par les ménages de leurs plans d'épargne logement.

Un « vrai » déficit de 39,5 milliards d'euros, selon la Cour des comptes

« A la suite d'une modification du régime fiscal et social des plans d'épargne logement, les demandes de remboursement des primes dues aux banques lors de la clôture par les ménages des dépôts opérés à ce titre ont augmenté en moyenne de 50 % en 2006. L'Etat s'est alors trouvé confronté à la nécessité de faire face à la très forte augmentation des règlements à effectuer par le Crédit foncier de France (CFF), chargé de verser pour son compte les primes précitées. Au lieu d'ouvrir des crédits budgétaires, il a financé ces dépenses au moyen d'une autorisation de découvert auprès du CFF (715 millions d'euros à fin 2006). Cette charge doit figurer pour son intégralité (et non pour les seuls montants ouverts en loi de finances rectificative, soit 220 millions d'euros) au nombre des dépenses de l'Etat. Elle a été correctement imputée dans les comptes de comptabilité générale. Elle doit aussi être prise en compte pour le calcul du solde budgétaire. Il y a donc lieu de majorer à ce titre le déficit affiché de 495 millions d'euros (715-220).

« Par ailleurs, une partie de l'emprunt contracté en cours d'année pour remédier à l'insuffisance des crédits nécessaires pour couvrir les dépenses de fonctionnement du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) n'avait pas été remboursée à la fin de l'exercice (cf. page 93). Le montant correspondant (36 millions d'euros) aurait dû être payé ou comptabilisé en 2006.

« Dès lors, une juste présentation du solde budgétaire au terme de l'exercice 2006 doit ajouter 0,531 milliard d'euros au déficit annoncé, qui est ainsi porté à 39,53 milliards d'euros (et à 36,26 milliards d'euros non compris la régularisation des charges de pensions du mois de décembre 2006 ».

Source : Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006

On rappelle que la certification des comptes par la Cour des comptes concerne la seule comptabilité générale : cette certification ne concerne donc pas le déficit budgétaire.

Les deux positions - celle du gouvernement et celle de la Cour des comptes - semblent légitimes. Votre rapporteur général relève, par ailleurs, que la divergence porte sur une somme relativement faible, par rapport au montant global du déficit.

4. Le pilotage du solde

a) De la loi de finances initiale à la loi de règlement

La prévision de solde budgétaire a fait l'objet d'une révision minimale, de l'ordre de 1,3 milliard d'euros, par la loi de finances rectificative, comme l'indique le tableau ci-après :

Le solde budgétaire : de la loi de finances initiale à la loi de règlement

(en millions d'euros)

	LFI	Modifica- tions LFR	LFI + LFR	Exécu- tion	Ecart entre LFI et exécution	Ecart entre LFI rectifiée et exécution
Solde du budget général	-48.900	1.253	-47.647	-42.483	6.417	5.164
Solde du budget général, hors mesure de régularisation concernant les pensions	-48.900	4.518	-44.382	-39.218	9.682	5.164
Solde des comptes spéciaux (hors FMI)	1.953	0	1.953	3.484	1.531	1.531
SOLDE D'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES						
.Hors FMI	-46.947	1.253	-45.694	-38.999	7.948	6.695
.Hors FMI, hors FSC	-46.947	1.253	-45.694	-38.999	7.948	6.695
.Hors FMI, hors FSC et hors mesure de régularisation concernant les pensions	-46.947	4.518	-42.429	-35.734	11.213	6.695

Source : présent projet de loi de règlement

La quasi-totalité de la révision du déficit budgétaire en 2006 a donc été réalisée par le présent projet de loi de règlement. Cela s'explique par le fait qu'à quelques mois de la fin de 2006, les recettes fiscales, en particulier celles d'impôt sur les sociétés, n'étaient toujours pas connues avec précision, comme on l'a indiqué ci-avant.

b) Les opérations comptabilisées en période complémentaire

Selon la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire des comptes de l'Etat en 2006, le volume global des opérations de la période complémentaire, entre le 1^{er} décembre 2006 et le 19 janvier 2007, reste important : 124 milliards d'euros. Certes, elle note que 80 % des opérations réalisées l'avaient été avant le 31 décembre. De surcroît, une part significative de celles enregistrées en janvier s'explique par les défaillances des systèmes d'information.

Il faut souligner néanmoins que certains retards dans l'exécution de la dépense sont liés à l'absence d'ouvertures de crédits ou à la sous-évaluation de plusieurs dotations en loi de finances initiale (289,8 millions d'euros pour la prime de Noël des allocataires du RMI ou 185 millions d'euros au titre des dispositifs d'aide dans le secteur agricole, par exemple), ce qui a rendu nécessaires des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative.

II. LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN 2006 : DES AVANCÉES PARFOIS PLUS APPARENTES QUE RÉELLES

A. L'ANALYSE TENDANCIELLE DES PRINCIPALES VARIABLES BUDGÉTAIRES

1. Des prévisions de recettes par nature peu fiables

Depuis 1999, les prévisions de recettes fiscales de la loi de finances initiale ont présenté en moyenne un écart de 7,5 milliards d'euros par rapport aux recettes effectivement observées, comme l'indique le tableau ci-après :

Ecarts de prévision pour les recettes fiscales nettes

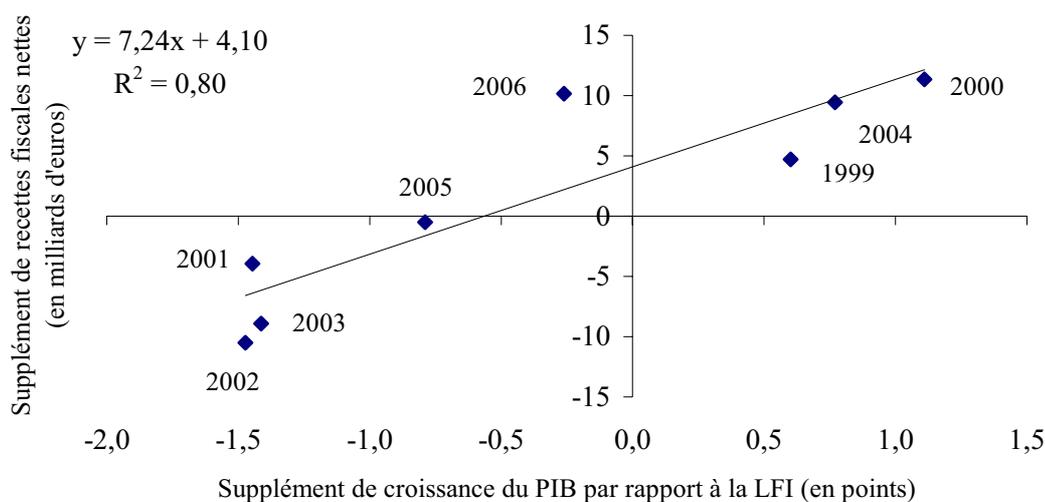
(en milliards d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Suppléments de recettes par rapport à la LFI	4,7	11,36	-3,95	-10,51	-8,92	9,45	-0,51	10,15

Source : Cour des comptes

Cette imprécision des prévisions de recettes fiscales est indissociable de celle des prévisions de croissance du PIB. En effet, les écarts de croissance du PIB entre prévision et exécution sont fortement corrélés aux écarts de recettes fiscales, comme l'indique le graphique ci-après :

Ecarts de prévision pour les recettes fiscales nettes :
lien avec les écarts de prévisions pour la croissance du PIB



Sources : Cour des comptes, Insee

L'écart entre prévision et exécution a été majoré par un double phénomène.

Tout d'abord, une erreur de prévision de croissance du PIB s'accompagne généralement d'une erreur de prévision de l'élasticité des recettes fiscales au PIB.

Ensuite, les prévisions de recettes fiscales du gouvernement ont été plutôt prudentes : alors que ses prévisions de croissance du PIB, supérieures en moyenne de 0,2 point au consensus des conjoncturistes, et de 0,4 point à la croissance observée, ont été volontaristes, les recettes fiscales nettes ont été en moyenne supérieures de 7,5 milliards d'euros à ses prévisions.

L'année 2006 a été une année atypique, le fort supplément de recettes fiscales nettes - supérieur à 10 milliards d'euros - s'étant accompagné d'une croissance du PIB inférieure de 0,25 point aux prévisions.

La prévision des recettes fiscales en loi de finances initiale semble donc relever de la « mission impossible », alors que, comme on l'a vu ci-avant, la prévision de la croissance du PIB pour l'année suivante est un exercice très aléatoire.

2. Une maîtrise des dépenses relativement satisfaisante

Pour la quatrième année consécutive, le plafond de dépenses a été strictement respecté et les dépenses ont ainsi été stabilisées en volume, soit une progression de 1,8 % en valeur, à périmètre constant.

Ce résultat a été obtenu grâce aux marges de manœuvre octroyées par la LOLF en ce qui concerne la fongibilité asymétrique des crédits et la mise en œuvre en début d'exercice d'une réserve de précaution.

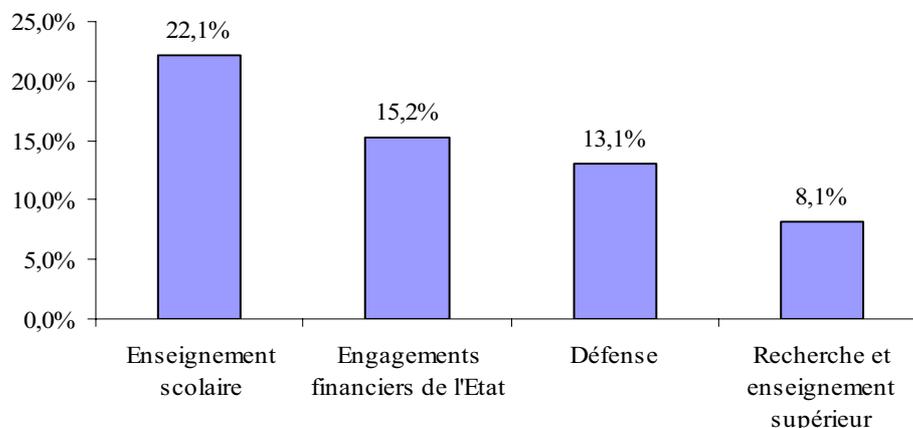
Ce bon résultat n'a pas été obéré par une progression des reports, qui ont, au contraire, été contenus.

Au total, le taux de couverture des dépenses par les recettes s'est amélioré au cours de la dernière législature de manière sensible, passant de 82,2 % en 2002 à 85,5 % en 2006.

Quatre missions représentaient 58,5 % des crédits, hors remboursements et dégrèvements, en 2006.

Les 4 premières missions du budget général en exécution 2006

(en % des crédits, hors remboursements et dégrèvements)



Source : projet de loi de règlement

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire des comptes de l'Etat en 2006, la Cour des comptes souligne néanmoins que **toutes les possibilités liées à la fongibilité asymétrique des crédits n'ont pas encore été explorées**. Elle note que « *le recours au mécanisme de la fongibilité a permis dans quelques cas, avant que n'interviennent d'éventuels abondements par décret d'avance ou en loi de finances rectificative, d'ajuster les dotations en fonction des insuffisances constatées ou de financer des dépenses nouvelles décidées en cours d'année, en profitant parfois du rythme variable de consommation des crédits selon les dotations* », mais regrette cependant que les mouvements de crédits soient restés limités : moins de 400 millions d'euros.

Cette prudence des gestionnaires serait due au souci de ne pas risquer un dépassement des enveloppes de crédits disponibles, dans un contexte marqué à la fois par le caractère désormais limitatif des dotations, qui donnerait notamment une importance particulière à la qualité des calculs de la masse salariale et par la difficulté à suivre le niveau des dépenses compte tenu des défaillances des systèmes d'information.

En revanche, **la généralisation des dépenses à caractère limitatif a montré ses vertus**. Ainsi, selon la Cour des comptes, les chapitres provisionnels et évaluatifs représentaient jusqu'en 2005 au ministère de la justice un sixième environ des crédits, notamment au titre de l'aide juridictionnelle et des frais de justice. Ces crédits étaient systématiquement sous-évalués. La généralisation du caractère limitatif des crédits a conduit ce ministère, notamment, à mieux maîtriser ce type de dépenses.

Enfin, s'agissant des emplois, il faut souligner que les ministères n'ont consommé que 98,8 % du plafond des autorisations d'emplois inscrites dans le budget. **29.794 équivalents temps plein ont ainsi été « économisés » par rapport au plafond de la loi de finances initiale, soit 1,3 % du total.**

**Ecart du plafond d'emplois par ministère
entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution**

	LFI 2006	Total des transferts en cours de gestion	Consommation	Différence en valeur absolue
<i>Budget général</i>	2.338.472	0	2.308.839	-29.633
Affaires étrangères	16.720	13	16.664	-69
Agriculture	39.919	896	39.243	-1.572
Culture	13966	-383	13360	-223
Défense et anciens combattants	440.329	0	429.166	-11.163
Ecologie	3.717	-3.433	200	-84
Economie, finances et industrie	173.959	1.209	173.274	-1.894
Education nationale et recherche	1.250.488	-30	1.243.898	-6.560
Emploi, cohésion sociale et logement	13.925	-3.103	10.699	-123
Equipement	93.215	4.855	96.572	-1.498
Intérieur et collectivités territoriales	185.984	2	184.061	-1.925
Jeunesse et sports	7.149	0	6.885	-264
Justice	71.475	0	67.895	-3.580
Outre-mer	4.900	0	4.636	-264
Santé et solidarités	14.931	-10	14.839	-82
Services du Premier ministre	7.795	-16	7.447	-332
<i>Budgets annexes</i>	12.562	0	12.401	-161
Contrôle et exploitation aériens	11.329	0	11.193	-136
Journaux officiels	574	0	565	-9
Monnaies et médailles	659	0	643	-16
Total	2.351.034	0	2.321.240	-29.794

Source : projet de loi de règlement

Ce sont surtout les ministères de la défense (- 11.000 emplois) et le ministère de l'éducation nationale (- 6.590 emplois) qui contribuent à la moindre consommation d'équivalents temps plein. Pour une large part, **il s'agit d'économies « en trompe l'œil », constituées par un écart entre les prévisions en loi de finances initiale et les réalisations.**

Ainsi, pour 20.700 ETPT, l'écart entre prévision et réalisation résulte des « *conditions particulières d'élaboration de la première loi de finances au format LOLF, et de la détermination des plafonds d'emplois au moyen d'outils encore imparfaits* », ce qui aurait conduit à surestimer les effectifs réels présents au 1^{er} janvier 2006.

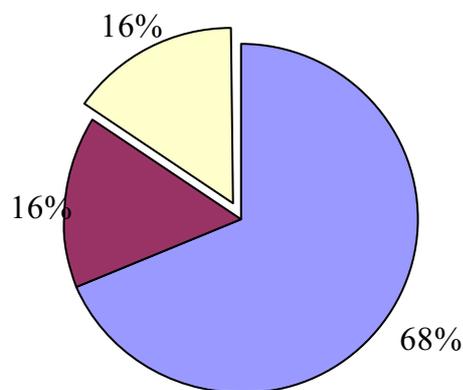
Pour 4.800 ETPT, l'écart résulte de mouvements de décentralisation plus importants ou plus rapides que prévu. On rappelle en effet que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu d'importants transferts de compétences, et donc de personnel, de l'Etat au profit des collectivités territoriales, essentiellement en direction des

départements et des régions⁷. Le nombre d'emplois concernés, de même que le montant des sommes en jeu, n'étant en pratique pas exactement connu avant la réalisation du transfert, la loi de finances initiale se contente d'une estimation provisoire, le montant exact de la compensation étant ensuite ajusté dans le cadre de la loi de finances rectificative. Les transferts, en particulier de personnel, réalisés en 2006, ont bien entendu été intégralement compensés aux collectivités territoriales⁸, conformément à l'article 72-2 de la Constitution.

Enfin, pour 4.100 ETPT, il s'agit bel et bien d'efforts de gestion lié au fait que **les gestionnaires ont différé ou modéré certains recrutements**, ou que les départs à la retraite ont été supérieurs aux prévisions.

Répartition de l'écart entre prévision et réalisation en matière d'effectifs

(en %)



- Mauvaise évaluation des effectifs en LFI au 1^{er} janvier 2006
- Mouvements de décentralisation plus rapides que prévus
- Efforts de gestion supplémentaires par rapport aux suppressions d'emplois de la LFI

Source : projet de loi de règlement

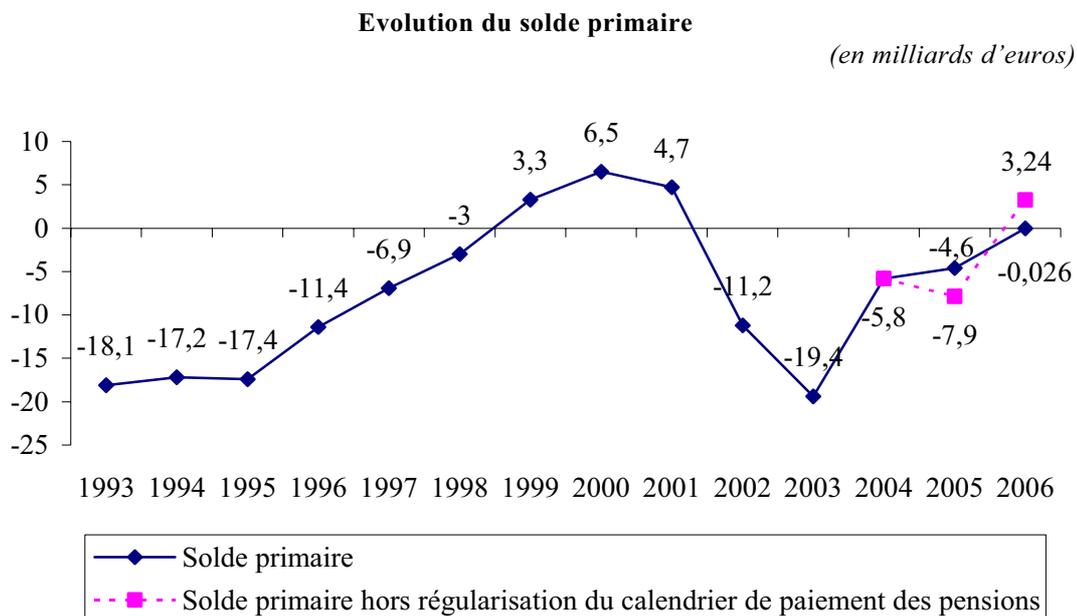
3. Dette et déficits publics

a) Les déficits en perspective : le rééquilibrage du solde primaire

Comme le souligne la Cour des comptes, pour la première fois depuis 2001, l'Etat a enregistré en 2006 un solde primaire - c'est-à-dire un solde budgétaire avant paiement des intérêts de la dette - proche de l'équilibre.

⁷ Ces transferts de compétences doivent être réalisés de manière progressive, entre le 1er janvier 2005 et le 31 décembre 2008. Le principal transfert de personnel est celui de la gestion des agents TOS relevant du statut de la fonction publique, qui découle de l'exercice, par ces personnels, du droit d'option offert par l'article 109 de la loi précitée, et n'interviendra, en pratique, qu'à partir de 2007.

⁸ Par des transferts d'une part du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers dans le cas des régions, et d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance dans celui des départements.



Ainsi, selon la Cour des comptes, le solde primaire a été en 2006 de - 0,026 milliard d'euros (+ 3,24 milliards d'euros hors régularisation du calendrier de paiement des pensions).

b) Le respect des engagements maastrichtiens

En 2006, le solde public s'est considérablement amélioré, passant de - 3 points de PIB en 2005 à **- 2,5 points de PIB** en 2006 (contre - 2,9 points de PIB selon la programmation associée à la loi de finances pour 2006), comme l'indique le tableau ci-après :

Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques

(en points de PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007 (3)
Etat					
Au sens de la comptabilité nationale	-3,9	-3,2	-3,1	-2,7	-2,5
Au sens de la comptabilité budgétaire (1)	-3,6	-2,6	-2,5	-2,0	-2,3
<i>en milliards d'euros</i>	- 56,9	- 43,9	- 43,5	- 39,0 (2)	-42,0 (4)
Organismes divers d'administration centrale	0,3	0,6	0,4	0,6	0,1
Administrations publiques locales	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,1
Administrations de sécurité sociale	-0,6	-0,9	-0,2	-0,3	-0,1
Administrations publiques *	-4,1	-3,6	-3,0	-2,5**	-2,5

* Au sens du traité de Maastricht.

** Au sens de la comptabilité nationale, le solde des administrations publiques est de - 2,6 points de PIB en 2006. En effet, le déficit public au sens du Traité de Maastricht diffère légèrement du besoin de financement des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, car il prend en compte les gains ou pertes d'intérêts sur produits dérivés (+0,9 milliard d'euros en 2006).

Sources: Insee, sauf (1) rapports économiques, sociaux et financiers ; (2) projet de loi de règlement pour 2006 ; (3) programme de stabilité 2008-2010 ; (4) loi de finances initiale pour 2007

Si le déficit public s'est réduit en 2006, c'est essentiellement parce que les **recettes** ont augmenté plus rapidement que prévu. Ce dynamisme s'explique par la **forte élasticité des recettes publiques au PIB** - phénomène paradoxalement inclus dans la notion de « solde structurel », malgré sa nature conjoncturelle -, qui n'est pas durable, et devrait être suivie à moyen terme du phénomène inverse.

Le dynamisme des recettes est d'autant plus remarquable qu'en 2005, le déficit public était repassé sous la barre des 3 points de PIB, grâce à une recette exceptionnelle, **la soulte du régime de retraites des IEG** (industries électriques et gazières), de 8,4 milliards d'euros⁹, soit 0,5 point de PIB. La disparition de cette soulte n'a été que très partiellement compensée en 2006, à hauteur de 0,1 point de PIB, par un « dividende exceptionnel » de La Poste.

Le caractère relativement satisfaisant de l'exécution 2006 ne doit pas dissimuler l'essentiel, qui est que **les dépenses ont cru nettement plus rapidement que prévu** (avec une croissance de 2,1 % en volume, contre une prévision de 1,6 % selon la programmation associée à la loi de finances pour 2006), **et ne sont donc toujours pas maîtrisées.**

⁹ Selon l'Insee, « une partie de la soulte (3,1 milliards d'euros) a été versée en 2005 au fonds de réserve des retraites (FRR) chargé de la gérer pour le compte de la CNAV. Le montant restant (4,6 milliards d'euros 2005) donnera lieu à vingt annuités constantes en pouvoir d'achat, versées à la CNAV. Conformément aux règles européennes de comptabilité, le montant total de la soulte est enregistré en 2005. S'y ajoute un droit d'entrée dans les régimes de retraite complémentaire (0,8 milliard d'euros). Au total, ce sont 8,4 milliards qui viennent réduire le déficit des administrations de sécurité sociale en 2005 » (« Insee première » n° 1078, mai 2006).

B. OBSERVATIONS SUR L'EXÉCUTION 2006

1. Une dynamique de la dépense qui persiste

La norme de dépense apparaît tenue en volume. Néanmoins, comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire des comptes de l'Etat en 2006, la question du périmètre de la norme de dépense doit être posée. Afin de généraliser le mouvement de maîtrise de la dépense publique, cette norme mériterait d'être élargie. La Cour des comptes propose ainsi de prendre en compte :

- les **dépenses financées au moyen de ressources extrabudgétaires** (en 2006, 350 millions d'euros ont ainsi été prélevés sur les fonds propres des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) et le Crédit foncier de France a versé une avance de 490 millions d'euros) ;

- les dépenses des comptes spéciaux ;

- **les dépenses financées au moyen de certaines taxes affectées** et de certains remboursements et dégrèvements et prélèvements sur recettes. Par ailleurs, il convient d'avoir en mémoire les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, à l'exception des admissions en non-valeur, mais aussi les remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat ainsi que l'équivalent du montant des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

Une norme de dépense ainsi élargie aurait abouti à une croissance de la dépense de 589,6 milliards d'euros en 2005 à 622,7 milliards d'euros en 2006, soit une progression de 5,6 %.

2. Des pratiques à clarifier

a) Une lisibilité des comptes affectée par d'importantes modifications de périmètre

Sur le plan des finances publiques, il n'y a pas de différence de nature entre une politique publique financée directement sur crédits budgétaires et celle qui serait mise en œuvre par une agence financée par le biais d'une dotation budgétaire ou d'une taxe affectée.

La Cour des comptes constate que **le montant des taxes affectées a augmenté de plus de 50 % en euros courants, passant de 112,9 milliards d'euros à 172,8 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007.**

Ce phénomène qualifié « d'agencisation de l'Etat » par votre rapporteur général aboutit à des mesures de périmètre très importantes, qui doivent être désormais prises en compte dans la norme de dépense.

b) Des sous-budgétisations récurrentes

Certains cas de sous-budgétisations récurrentes sont désormais bien connus : opérations extérieures de la mission « Défense », opérations de maintien de la paix de la mission « Action extérieure de l'Etat », fonds national de garantie contre les calamités agricoles.

La Cour des comptes, dans son rapport précité, indique par ailleurs les dépenses d'épargne-logement, qui figurent dans la mission « Engagements financiers de l'Etat », étaient évaluées en loi de finances initiale pour 2006 à 1,2 milliard d'euros alors que la dépense finale a atteint 1,9 milliard d'euros.

c) Un coup d'arrêt appréciable mais non durable à l'augmentation de la dette

Le dernier gouvernement est parvenu à enrayer la croissance de la dette des administrations publiques, au sens du traité de Maastricht.

Avec 1.142 milliards d'euros contre 1.137 milliards d'euros un an plus tôt, celle-ci s'est effectivement quasiment stabilisée en dépit de la persistance des déficits.

Ce résultat doit être relativisé, dès lors qu'il est largement le fruit d'une combinaison de mesures non pérennes telles l'optimisation de la trésorerie et la poursuite d'une politique active de cession d'actifs.

Au surplus, une telle performance pour être durable suppose nécessairement la résorption des déficits.

d) Une forte croissance des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale qui appelle des mesures correctrices

Votre rapporteur général relève également que les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale ont connu une très vive progression au cours de l'exercice 2006, passant globalement **de 5,3 milliards d'euros au 31 décembre 2005 à près de 7 milliards d'euros au 31 décembre 2006.**

Le tableau qui suit présente l'état des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale, ventilé par caisse ou régime.

**Etat semestriel des dettes de l'Etat envers la sécurité sociale,
ventilé par caisse ou régime au 31 décembre 2006**

(en millions d'euros)

Caisse ou régime	Situation brute au 31/12/2006 (a)	Situation nette au 31/12/2005 arrêtée au 31/01/2006 (b)	Coût des mesures 2006 en « trésorerie» (c)	Versements effectués par l'Etat entre le 01/01/2006 et le 31/12/2006 au titre de 2006 (d)	Situation « brute » au 31/12/2006 (e)	Versements de janvier 2007 se rattachant aux exercices 2006 et antérieurs (f)	Situation nette au 31/12/2006 (g=e-f)
CNAMTS -AM	2 038	1 735	9 953	8 946	2 454	166	2 288
CNAMTS-AT	227	175	1 842	1 742	274	29	245
CNAF	2 064	1 128	17 182	16 237	1 846	368	1 478
CNAVTS	1 012	782	6 869	6 297	1 245	163	1 082
ACOSS (au titre du plan textile)	-19	-19	0	0	-19	0	-19
Sous-total régime général	5 322	3 802	35 846	33 222	5 801	727	5 074
CCMSA	551	456	1 700	1 558	603	16	588
FFIPSA	3 121	621	45	49	617	0	617
SNCF	104	92	214	33	272	0	272
RSI	289	275	115	0	388	0	388
Autres régimes	82	62	72	45	58	0	57
Sous-total autres régimes	4 147	1 506	2 146	1 685	1 938	16	1 922
Total général	9 469	5 308	37 992	34 907	7 739	743	6 996

Source : d'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (juillet 2007)

Ces dettes ne pèsent pas directement sur les comptes du régime général, qui possède une comptabilité en droits constatés, mais uniquement sur son bilan. Elles suscitent toutefois **des frais financiers** qui s'élèvent à plusieurs dizaines de millions d'euros. Une fraction supplémentaire de 1,69 % du droit de consommation sur les tabacs (évaluée alors à **159,7 millions d'euros**) a d'ailleurs été affectée à la sécurité sociale, dans le cadre de la loi de finances pour 2007, afin de compenser ces charges financières au titre de l'année 2006.

Cette situation appelle deux remarques s'agissant de l'évolution constatée en 2006 :

1- d'une part, cette photographie fait ressortir les **insuffisances des prévisions budgétaires et la sous-évaluation manifeste de certaines dépenses en loi de finances initiale**, en particulier de l'allocation de parent isolé (API) et de l'aide médicale de l'Etat (AME). On note ainsi une dérive importante de ces deux postes de dépenses inscrits sur la mission « Solidarité et intégration », puisque ce sont ainsi près de 431 millions d'euros qui ont été dépensés en plus des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2006 (1,1 milliard d'euros pour l'API et l'AME).

Ces dettes atteignent aujourd'hui des proportions très importantes et, dans le cadre de l'aide médicale de l'Etat (920 millions d'euros), absolument inacceptables au regard du principe de sincérité budgétaire : dans ce dernier cas, les dettes représentent d'ores et déjà près de quatre fois les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2007

(233,48 millions d'euros). Les dettes au titre de l'API ont quasiment doublé au cours de l'exercice 2006 pour atteindre 409 millions d'euros au 31 décembre dernier ;

2- d'autre part, le rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire transmis par le gouvernement relève que « *des responsables de programme utilisent la **fongibilité** permise par la LOLF pour transférer les crédits initialement dévolus à la compensation des **exonérations pour financer des mesures nouvelles**, non prévues dans leur budget initial, ce qui conduit ainsi à créer de la dette à la sécurité sociale* ». Ce constat impose, comme le souligne le rapport précité du gouvernement, de **renforcer les règles d'engagement** des crédits et de limiter les possibilités de redéploiements de crédits destinés à assurer la compensation des allègements de charges sociales. La responsabilité des responsables de programme concernés devrait pouvoir être mise en jeu.

Des enseignements doivent être tirés de ce dérapage des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale, au moment où des économies sont plus que jamais nécessaires pour assurer la soutenabilité de nos dépenses de sécurité sociale. La responsabilisation des différents acteurs du système de sécurité sociale doit en effet s'accompagner d'une **clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale**.

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, M. Eric Woerth, a annoncé, lors de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale du 4 juillet 2007, que l'Etat rembourserait une partie de ses dettes à la sécurité sociale dès l'exercice 2008. Le rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire transmis par le gouvernement précise que « *la clarification des relations entre l'Etat et la sécurité sociale implique d'engager, dès 2007 et la préparation des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, l'**apurement de la dette de l'Etat** à l'égard de la sécurité sociale* ». **Votre commission des finances portera une attention particulière au respect de cet engagement.**

III. LES PREMIERS PAS DE LA LOLF

Le présent projet de loi de règlement clôt le premier cycle budgétaire entièrement réalisé sous l'empire de la LOLF.

A. DES INSTRUMENTS DE MESURE PERFECTIBLES MAIS QUI PERMETTENT DE SE FAIRE UNE IDÉE DES PROGRAMMES LES MIEUX OU LES MOINS BIEN PILOTÉS

1. Quels ont été en 2006 les 10 programmes les mieux et les moins bien pilotés ?

Le présent projet de loi de règlement est **le premier à comporter en annexe des rapports annuels de performances (RAP)** présentant, pour chaque mission, les résultats de l'exécution 2006 au « format LOLF », c'est-à-dire, en particulier, indiquant dans quelle mesure les prévisions d'évolution des indicateurs de performance, figurant dans la loi de finances initiale pour 2006, ont été atteintes.

L'un des intérêts essentiels de la LOLF est de permettre de **comparer la qualité de la gestion** des différents programmes, en s'appuyant sur des critères objectifs. Bien que de nombreux programmes n'aient pas en 2006 encore atteint leur « régime de croisière », il peut sembler utile d'effectuer quelques comparaisons, afin d'identifier ceux qui présentent encore d'importantes « marges de progression ». A titre liminaire, il convient par ailleurs de relever l'intérêt d'une stabilité des objectifs et indicateurs de performance pour disposer de séries statistiques longues, de nature à permettre un pilotage de l'action publique.

Pour ce faire, votre rapporteur général s'est efforcé, en s'appuyant sur des données aussi objectives que possible, d'établir **un « palmarès » des programmes qui, en 2006, semblaient les mieux pilotés, ou présenter les plus importantes « marges de progression ».**

Une telle démarche - encore à caractère exploratoire sur le plan méthodologique, notamment dans ses aspects qualitatifs - **tend à marquer tout l'intérêt que portent votre rapporteur général et votre commission des finances à la notion et donc au suivi de la performance. Il s'agit de pouvoir opérer un « chaînage vertueux » entre l'exécution budgétaire l'année (n-1) et la prévision budgétaire l'année (n+1) pour, le cas échéant, adapter les prévisions budgétaires aux résultats atteints.**

Les **trois critères** retenus ont été :

- le pourcentage d'indicateurs dont l'exécution 2006 est renseignée ;
- le « taux de réussite », c'est-à-dire le pourcentage d'indicateurs, parmi ceux qui s'étaient vu assigner une prévision en loi de finances initiale, dont l'exécution a été au moins aussi favorable que la prévision ;
- la qualité des rapports annuels de performances, appréciée selon le degré de précision des commentaires que l'on y trouve.

En revanche, votre rapporteur général **s'est abstenu d'évaluer la pertinence des indicateurs retenus**, cette appréciation relevant des compétences de ses collègues rapporteurs spéciaux. Le lecteur est invité à se reporter à ce propos aux contributions des rapporteurs spéciaux réunies dans le tome II du présent rapport. **Les classements ci-après s'appuient donc sur des données purement quantitatives, ce qui limite évidemment la portée de l'analyse.**

Selon les trois critères retenus, **les dix programmes les « mieux pilotés » en 2006 sont ceux indiqués par le tableau ci-après :**

Les dix programmes du budget général les « mieux pilotés » en 2006

(notes sur 10)

Numéro du programme	Intitulé	Montant LFI 2006 (CP, milliards d'euros)	Renseignement de l'exécution 2006 (1)	Taux de réussite (2)	Degré de détail des RAP (3)	MOYENNE
145	Epargne	1,2	10	10	10	10
119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	0,698	10	8,3	10	9,4
200	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)*	55,038	10	10	7,5	9,2
201	Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)*	13,34	10	10	7,5	9,2
222	Stratégie en matière d'équipement*	0,099	7,5	10	10	9,2
164	Cour des comptes et autres juridictions financières	0,171	10	7,3	10	9,1
174	Passifs financiers miniers	0,672	9,1	8	10	9
104	Accueil des étrangers et intégration	0,561	10	8	8,8	8,9
107	Administration pénitentiaire	2,135	9,3	10	7,5	8,9
124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1,066	10	8,8	7,5	8,8
Pour mémoire : moyenne des 124 programmes du budget général		2,6	7,0	5,5	6,6	6,4

* Notation non significative (cf. ci-après).

(1) Pourcentage d'indicateurs dont l'exécution 2006 est renseignée (10 = 100 %).

(2) Pourcentage d'indicateurs, parmi ceux qui se sont vu assigner une prévision en loi de finances initiale, dont l'exécution a été au moins aussi favorable que la prévision (10 = 100 %).

(3) En s'appuyant sur les appréciations des rapporteurs spéciaux (0 = absence des informations de base, 5 = informations de base, 10 = informations détaillées).

Remarque : ce classement s'appuie sur des données purement quantitatives, et ne prend pas en compte la qualité des indicateurs retenus.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les rapports annuels de performances (RAP) pour 2006

On observe que ces programmes sont le plus souvent de nature financière, ce qui contribue à expliquer la qualité de leur gestion : ils sont plus faciles à gérer que, par exemple, des programmes portant sur la fourniture de services collectifs directement mis à la disposition du public, ou cherchant à agir sur la situation économique et sociale. Tel est le cas des programmes 145 « Epargne », qui concerne les primes accordées par l'Etat dans le cadre des plans épargne logement (PEL), 119 « Concours financiers

aux communes et groupements de communes », qui concerne les dotations de l'Etat aux communes, 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières », comprenant en particulier les crédits de la Cour des comptes, et 174 « Passifs financiers miniers », relatif aux prestations accordées aux anciens mineurs.

Tous les programmes les « mieux pilotés » ne relèvent pourtant pas de cette catégorie, comme le montrent les programmes 104 « Accueil des étrangers et intégration », qui permet notamment la prise en charge financière des demandeurs d'asile et le financement de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et 107 « Administration pénitentiaire », qui finance en particulier les prisons et la réinsertion sociale des détenus.

La présence du programme 222 « Stratégie en matière d'équipement » parmi les dix programmes les mieux pilotés est quant à elle essentiellement optique, et vient du fait qu'un seul de ses 8 indicateurs s'était vu assigner une prévision en loi de finances initiale, ce qui explique son « taux de réussite » de 100 %. Ce programme a d'ailleurs été supprimé par la loi de finances initiale pour 2007. Bien que de manière moins marquée, le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » se trouve dans une situation analogue, avec un taux de réussite de 88 %, mais qui ne porte que sur 8 des 14 indicateurs du programme.

Par ailleurs, les indicateurs des programmes 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » et 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » semblent très insuffisants, comme l'a maintes fois souligné votre rapporteure spéciale, notre collègue Marie-France Beaufile, ce qui tend à remettre en cause la présence de ces deux programmes parmi les dix les mieux pilotés.

En sens inverse, **dix programmes semblent présenter des « marges de progression » importantes**, comme l'indique le tableau ci-après :

Les dix programmes du budget général dont la gestion semble devoir être la plus améliorée par rapport à 2006

(notes sur 10)

Numéro du programme	Intitulé	Montant LFI 2006 (CP, milliards d'euros)	Renseignement de l'exécution 2006 (1)	Taux de réussite (2)	Degré de détail des RAP (3)	MOYENNE
106	Actions en faveur des familles vulnérables	1,103	1,7	0,0	5,0	2,2
172	Orientation et pilotage de la recherche	0,369	2,2	0,0	5,0	2,4
215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	0,432	3,3	3,1	2,5	3,0
109	Aide à l'accès au logement	5,115	3,0	2,0	5,0	3,3
203	Réseau routier national	0,915	4,0	1,4	5,0	3,5
193	Recherche spatiale	1,248	4,0	4,0	2,5	3,5
231	Vie étudiante	1,738	4,7	0,5	6,3	3,8
187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1,137	2,9	3,8	5,0	3,9
202	Rénovation urbaine	0,233	4,3	0,0	7,5	3,9
135	Développement et amélioration de l'offre de logement	1,232	5,0	2,5	5,0	4,2
Pour mémoire : moyenne des 124 programmes du budget général		2,6	7,0	5,5	6,6	6,4

(1) Pourcentage d'indicateurs dont l'exécution 2006 est renseignée (10 = 100 %).

(2) Pourcentage d'indicateurs, parmi ceux qui se sont vu assigner une prévision en loi de finances initiale, dont l'exécution a été au moins aussi favorable que la prévision (10 = 100 %).

(3) En s'appuyant sur les appréciations des rapporteurs spéciaux (0 = absence des informations de base, 5 = informations de base, 10 = informations détaillées).

Remarque : ce classement s'appuie sur des données purement quantitatives, et ne prend pas en compte la qualité des indicateurs retenus.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les rapports annuels de performances (RAP) pour 2006

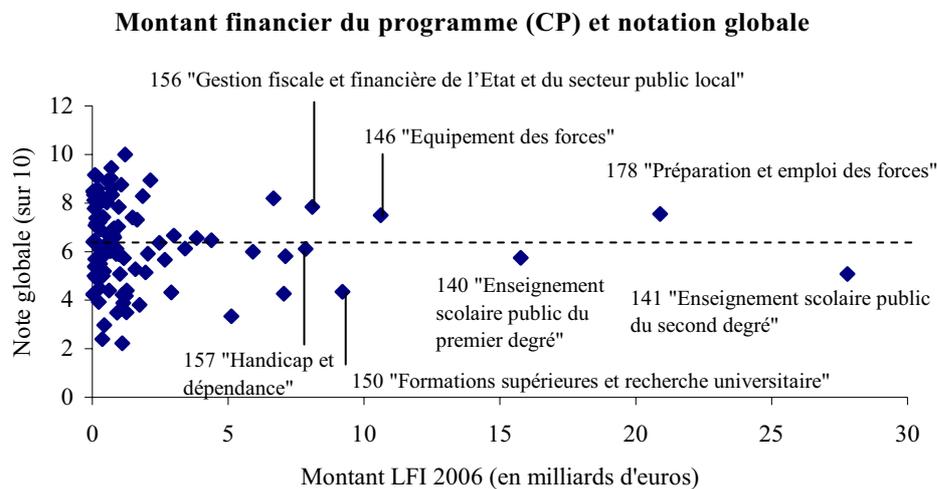
De manière préoccupante, à deux exceptions près¹⁰, ces programmes concernent seulement **deux domaines**, qui présentent une **importance particulière** pour le développement économique et le bien-être de nos concitoyens :

- **l'éducation et la recherche**, avec les programmes 172 « Orientation et pilotage de la recherche », censé piloter le système français de recherche et d'innovation, 193 « Recherche spatiale », qui sert essentiellement à financer le Centre national d'études spatiales (CNES), 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources », qui regroupe les subventions octroyées à divers organismes (INRA, IFREMER, BRGM...) et 231 « Vie étudiante », qui finances les bourses aux étudiants ;

¹⁰ Il s'agit des programmes 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » et 203 « Réseau routier national ».

- **la politique sociale**, avec le programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables », qui sert essentiellement à financer l'allocation parent isolé (API), et les trois principaux programmes relatifs à la **politique de la ville** : les programmes 109 « Aide à l'accès au logement », qui regroupe l'ensemble des aides à la personne, 202 « Rénovation urbaine », qui sert de cadre à la mise en œuvre des opérations de rénovation dans les quartiers sensibles dont les principes ont été fixés par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, et 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement », qui regroupe essentiellement les aides à la pierre.

Il n'y a pas de corrélation entre le montant des crédits du programme et sa notation globale, comme l'indique le graphique ci-après. Les programmes les plus importants ne sont donc ni mieux, ni plus mal pilotés que les autres.



Pour des raisons de comparabilité, ce graphique exclut les programmes purement financiers 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » (55 milliards d'euros), 117 « Charges de la dette et trésorerie de l'Etat » (39 milliards d'euros) et 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » (9 milliards d'euros).

La ligne en pointillés donne la note globale moyenne des 124 programmes du budget général.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les rapports annuels de performances (RAP) pour 2006

Ainsi, parmi les principaux programmes, les programmes 178 « Préparation et emploi des forces » (20,9 milliards d'euros) et 146 « Equipement des forces » (10,6 milliards d'euros), qui constituent respectivement les moyens de fonctionnement et d'investissement des armées, sont légèrement mieux notés que la moyenne, de même que le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » (8,1 milliards d'euros), qui a pour principal objet le calcul de l'assiette, le recouvrement et le contrôle des recettes de l'Etat et des collectivités territoriales, le paiement des dépenses publiques et la tenue des comptes publics. En sens inverse, les trois principaux programmes relatifs à

l'éducation, les programmes 140 « Enseignement scolaire public du premier degré » (15,8 milliards d'euros), 141 « Enseignement scolaire public du second degré » (27,8 milliards d'euros) et 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » (9,2 milliards d'euros), sont en dessous de la moyenne.

La qualité du pilotage des dix principaux programmes du budget général

(notes sur 10)

Numéro du programme	Intitulé	Montant LFI 2006 (CP, milliards d'euros)	Renseignem-ent de l'exécution 2006 (1)	Taux de réussite (2)	Degré de détail des RAP (3)	MOYENNE
200	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat (crédits évaluatifs)*	55,038	10,0	10,0	7,5	9,2
117	Charges de la dette et trésorerie de l'Etat (crédits évaluatifs)	39,174	10,0	5,0	10,0	8,3
141	Enseignement scolaire public du second degré	27,790	5,6	2,2	7,5	5,1
178	Préparation et emploi des forces	20,900	9,6	6,8	6,3	7,5
140	Enseignement scolaire public du premier degré	15,767	5,3	4,4	7,5	5,7
201	Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)*	13,340	10,0	10,0	7,5	9,2
146	Equipement des forces	10,610	10,0	5,0	7,5	7,5
150	Formations supérieures et recherche universitaire	9,210	2,4	3,1	7,5	4,3
156	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8,100	8,5	5,0	10,0	7,8
157	Handicap et dépendance	7,848	3,3	10,0	5,0	6,1
Pour mémoire : moyenne des 124 programmes du budget général		2,6	7,0	5,5	6,6	6,4

* Notation peu significative, en raison de l'insuffisance des indicateurs.

(1) Pourcentage d'indicateurs dont l'exécution 2006 est renseignée (10 = 100 %).

(2) Pourcentage d'indicateurs, parmi ceux qui se sont vu assigner une prévision en loi de finances initiale, dont l'exécution a été au moins aussi favorable que la prévision (10 = 100 %).

(3) En s'appuyant sur les appréciations des rapporteurs spéciaux (0 = absence des informations de base, 5 = informations de base, 10 = informations détaillées).

Remarque : ce classement s'appuie sur des données purement quantitatives, et ne prend pas en compte la qualité des indicateurs retenus.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les rapports annuels de performances (RAP) pour 2006

Les résultats de ces tableaux sont explicités dans les développements ci-après.

2. Des performances inégales en matière d'indicateurs de performance

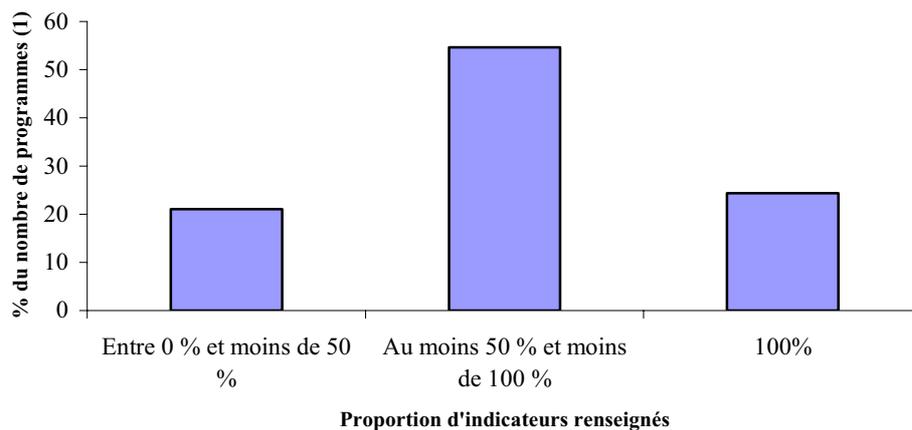
Le budget général de 2006 comprend 124 programmes. En chiffres arrondis, chacun de ces programmes comporte en moyenne 10 indicateurs,

dont 7 voient leur exécution 2006 indiquée. Ainsi, **seulement 70 % des indicateurs sont renseignés pour l'exécution 2006**. Par ailleurs, pour chaque programme, ce sont en moyenne seulement 6 indicateurs qui sont assortis d'une prévision en loi de finances initiale, et, parmi ces derniers, 3,5 qui ont été au moins aussi bons que la prévision. Le « **taux de réussite** » est donc de **l'ordre de 60 % parmi les indicateurs pour lesquels il existait une prévision, et de 35 % parmi l'ensemble des indicateurs**.

a) Plus de 20 % des programmes, concernant essentiellement la recherche et l'éducation d'une part, la santé et la solidarité d'autre part, ne fournissent de résultat que pour moins de la moitié de leurs indicateurs

La **proportion d'indicateurs dont l'exécution 2006 est renseignée** varie fortement d'un programme à l'autre, comme l'indique le graphique ci-après :

L'information sur l'exécution 2006 des indicateurs



(1) Ne sont pas pris en compte les cinq programmes sans indicateur : 121 « Concours financiers aux régions », 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale », 168 « Majoration de rentes », 173 « Passifs financiers ferroviaires », 229 « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales ».

Source : commission des finances du Sénat, d'après les rapports annuels de performances (RAP) pour 2006

La large majorité des programmes se situent honorablement en ce qui concerne la proportion d'indicateurs renseignés pour l'exécution 2006 : environ 80 % ont la majorité de leurs indicateurs renseignés, et, parmi eux, environ un quart (20 % du total) ont la totalité de leurs indicateurs renseignés.

En revanche, **environ 20 % des programmes ne fournissent l'exécution 2006 que pour moins de la moitié de leurs indicateurs**. Cela est d'autant plus préoccupant que, parmi cette vingtaine de programmes :

- environ 40 % concernent la recherche ou l'enseignement, dont les moyens doivent être considérablement accrus au cours des prochaines années ;

- environ un tiers concernent la santé ou la solidarité, et ont donc un impact direct sur le bien-être de nos concitoyens.

Toutefois, nombre d'indicateurs, censés mesurer la valeur scientifique de la recherche française, ne pourront, par construction, être mis en place qu'au bout de plusieurs années. Il s'agit, en particulier, des indices de citation à 2 ans des articles de scientifiques français dans les revues spécialisées. Nos collègues Philippe Adnot et Maurice Blin, alors rapporteurs spéciaux, en avaient d'ailleurs fait état.

Les programmes dont moins de 50 % des indicateurs ont leur exécution 2006 renseignée

24 programmes, soit environ 20 % des programmes, ne renseignent l'exécution 2006 que pour moins de la moitié de leurs indicateurs.

Parmi ces programmes, **10 sont relatifs à la recherche ou à l'éducation :**

- 7 concernent la recherche : les programmes 194 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » (le seul à ne renseigner aucun de ses indicateurs, ce programme ayant depuis, il est vrai, été supprimé par la loi de finances initiale pour 2007), 191 « Recherche duale (civile et militaire) », 172 « Orientation et pilotage de la recherche », 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources », 193 « Recherche spatiale », 189 « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » ;

- 3 concernent le ministère de l'éducation nationale : les programmes 139 « Enseignement privé du premier et du second degré », 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », et 231 « Vie étudiante ».

Sont également concernés **7 programmes relatifs à la santé ou à la solidarité :**

- 2 concernent la santé (programmes 204 « Santé publique et prévention » et 157 « Handicap et dépendance ») ;

- 3 concernent la politique de la ville (programmes 202 « Rénovation urbaine », 109 « Aide à l'accès au logement » et 147 « Equité sociale et territoriale et soutien ») ;

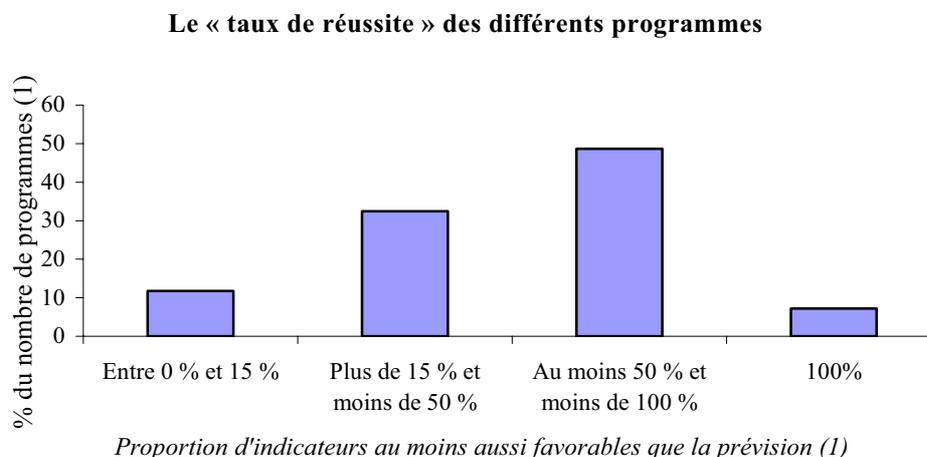
- 2 autres programmes concernent la solidarité (les programmes 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » et 177 « Politiques en faveur de l'inclusion sociale - Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »).

D'autres programmes renseignent moins de 50 % de leurs indicateurs : les programmes 185 « Rayonnement culturel et scientifique », 115 « Audiovisuel extérieur », 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », 203 « Réseau routier national », 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », 101 « Accès au droit et à la justice ».

b) Un « taux de réussite » qui varie fortement d'un programme à l'autre

Parmi les deux tiers d'indicateurs qui sont assortis d'une prévision en loi de finances initiale, **le taux de « réussite », on l'a vu, de l'ordre de 60 %**

en moyenne, varie lui aussi fortement d'un programme à l'autre, comme l'indique le graphique ci-après :



⁽¹⁾ Ne sont pas pris en compte les cinq programmes sans indicateur¹¹ et les huit programmes pour lesquels la loi de finances initiale n'indiquait aucune prévision¹².

Source : commission des finances du Sénat, d'après les rapports annuels de performances (RAP) pour 2006

Ce « taux de réussite », de 60 % en moyenne pour l'ensemble des indicateurs, est inégalement réparti entre programmes, comme le montre le fait que près de 50 % des programmes ne connaissent de « réussite » que pour une minorité de leurs indicateurs.

Ce taux de réussite est de 100 % pour une dizaine de programmes. Sont concernés les programmes 107 « Administration pénitentiaire », 116 « Chaîne française d'information internationale », 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles », 145 « Epargne », 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », 157 « Handicap et dépendance », 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », et 222 « Stratégie en matière d'équipement ».

En sens inverse, **une dizaine de programmes se caractérisent par un « taux de réussite » inférieur à 15 %, voire nul.**

¹¹ 121 « Concours financiers aux régions », 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale », 168 « Majoration de rentes », 173 « Passifs financiers ferroviaires », 229 « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales ».

¹² 101 « Accès au droit et à la justice », 115 « Audiovisuel extérieur », 126 « Conseil économique et social », 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », 185 « Rayonnement culturel et scientifique », 191 « Recherche duale (civile et militaire) », 194 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », 220 « Statistiques et études économiques ».

- Certains de ces programmes figurent parmi ceux, présentés ci-avant, qui ont un **taux de renseignement des indicateurs très faible**. On retrouve ainsi certains programmes concernant la recherche et l'éducation (programmes 172 « Orientation et pilotage de la recherche » et 231 « Vie étudiante »), ou encore la santé et la solidarité (programmes 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » et 202 « Rénovation urbaine »).

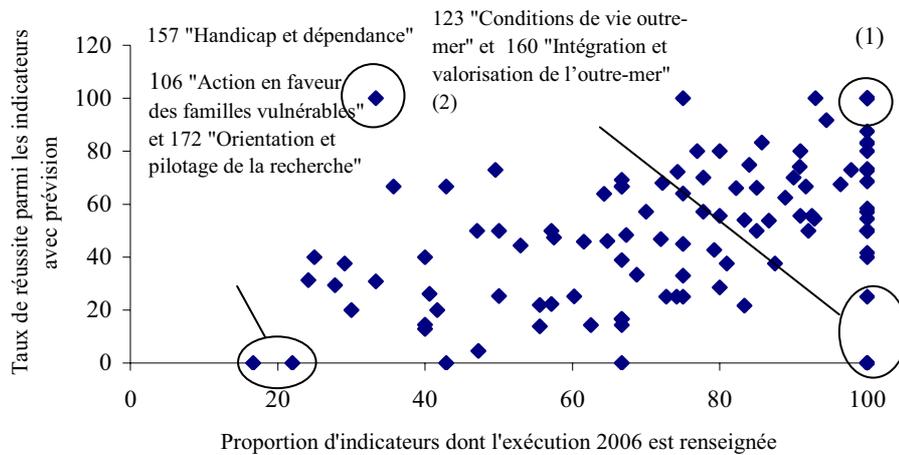
- D'autres programmes présentent, tout simplement, un **taux d'échec élevé**. Sont en particulier concernés des programmes relatifs à l'outre-mer (programmes 160 « Intégration et valorisation de l'outre-mer » et 138 « Emploi outre-mer »). Sont également concernés les programmes 120 « Concours financiers aux départements », 139 « Enseignement privé du premier et du second degré », 143 « Enseignement technique agricole », 151 « Français à l'étranger et étrangers en France », 203 « Réseau routier national » et 210 « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

Dans le cas du programme 120 « Concours financiers aux départements », le taux de réussite nul doit cependant être nuancé par le fait que ce programme a un unique indicateur, et donc, nécessairement, des scores « extrêmes ».

c) Quel bilan global tirer de l'exécution en ce qui concerne les indicateurs ?

Au total, **si l'on combine les deux critères précités** - proportion d'indicateurs dont l'exécution 2006 est renseignée, proportion de « réussites » parmi les indicateurs assortis d'objectif fixés en loi de finances initiale -, on obtient le graphique ci-après :

Bilan global de l'exécution 2006, en ce qui concerne les indicateurs



(1) Programmes 116 « Chaîne française d'information internationale », 145 « Epargne », 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »

(2) Le programme 120 « Concours financiers aux départements » a également une proportion d'indicateurs renseignés égale à 100 %, et un taux de réussite nul. Cependant, comme il a un unique indicateur, ce chiffre est peu significatif

Source : commission des finances du Sénat, d'après les rapports annuels de performances (RAP) pour 2006

Cinq programmes (en haut à droite sur le graphique) se distinguent par le fait que la totalité de leurs indicateurs sont renseignés, et que leur « taux de réussite » est de 100 %. Il s'agit des programmes 116 « Chaîne française d'information internationale », 145 « Epargne » -ce programme concernant les primes versées par l'Etat dans le cadre des plans d'épargne logement-, 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », et 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ».

Certes, le choix des indicateurs retenus pour certains de ces programmes peut être critiqué - comme ceux des programmes 200 et 201, réunis au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements », on l'a vu jugés insuffisants par votre commission des finances -, mais, selon les critères retenus, leur gestion a été tout à fait satisfaisante. On peut toutefois remarquer que certains de ces programmes (les programmes 116, 200 et 201 en particulier) ont un faible nombre d'indicateurs, ce qui favorise les « scores extrêmes ».

D'autres programmes se caractérisent, au contraire, par une **gestion probablement perfectible.**

Tel est bien entendu le cas de ceux, précités, qui ont une faible proportion d'indicateurs renseignés, ou dont le « taux de réussite » est faible.

On peut par ailleurs identifier, en bas à gauche sur le graphique, deux programmes qui réunissent la double particularité d'avoir **à la fois une très faible proportion d'indicateurs dont l'exécution 2006 est renseignée, et un « taux de succès » nul**. Il s'agit des programmes précités 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » et 172 « Orientation et pilotage de la recherche ».

Dans le cas des programmes 160 « Intégration et valorisation de l'outre-mer » et 123 « Conditions de vie outre-mer », il faut se féliciter de ce que la totalité des indicateurs aient été renseignés. Cependant, ces programmes se caractérisent également par un « taux de réussite » faible dans le cas du programme 123, et nul dans celui du programme 160.

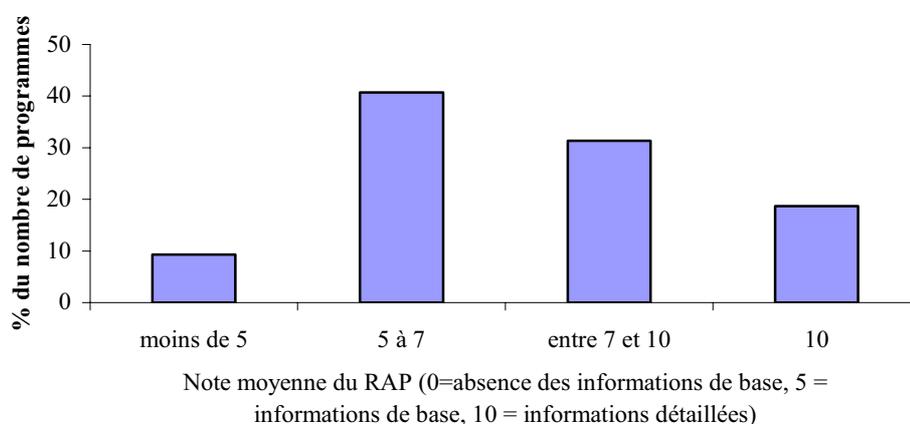
Le résultat du programme 157 « Handicap et dépendance » (en haut à gauche) est lui aussi ambigu, ce programme présentant la double caractéristique d'avoir un « taux de réussite » élevé, puisque 100 % des prévisions de la loi de finances ont été réalisées, alors que moins de 35 % de ses indicateurs étaient renseignés pour 2006. Ce paradoxe vient du fait que, sur ses 12 indicateurs, seulement deux étaient associés à une prévision en loi de finances. Son « taux de réussite » élevé n'a donc guère de signification.

3. Des progrès nécessaires en matière de lisibilité des rapports annuels de performances

a) Une qualité variable d'un programme à un autre

La **qualité des explications** fournies par les rapports annuels de performances (RAP) est, comme on l'a indiqué, **globalement satisfaisante**. Cependant, **elle varie fortement d'un programme à l'autre**, comme l'indique le graphique ci-après :

La qualité des commentaires des rapports annuels de performances (RAP)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les rapports annuels de performances (RAP) pour 2006

Ainsi, si l'on s'appuie sur les appréciations des rapporteurs spéciaux, **9 RAP sur 10 donnent globalement satisfaction pour la qualité de leurs commentaires** : 40 % des RAP peuvent être considérés comme « bons », 30 % comme « plus que bons », et 20 % comme « très bons ». Parmi les « très bons » RAP, figurent ceux des 25 programmes ci-après.

**Les 24 rapports annuels de performances aux meilleurs commentaires,
selon la commission des finances du Sénat**

Il s'agit de ceux des programmes 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique »; 114 « Appels en garantie de l'Etat »; 117 « Charges de la dette et trésorerie de l'Etat (crédits évaluatifs) »; 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »; 120 « Concours financiers aux départements »; 121 « Concours financiers aux régions »; 122 « Concours spécifiques et administration »; 131 « Création »; 145 « Epargne »; 151 « Français à l'étranger et étrangers en France »; 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »; 161 « Intervention des services opérationnels »; 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières »; 168 « Majoration de rentes »; 170 « Météorologie »; 174 « Passifs financiers miniers »; 192 « Recherche industrielle »; 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »; 199 « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services »; 205 « Sécurité et affaires maritimes »; 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »; 218 « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle »; 222 « Stratégie en matière d'équipement »; 229 « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales ».

En revanche, **environ 10 % des RAP pourraient voir leurs commentaires nettement améliorés**. On ne sera pas étonné de retrouver ici certains programmes précités, présentant une forte proportion d'indicateurs dont l'exécution n'est pas renseignée. Sont ainsi particulièrement concernés **trois programmes relatifs à la recherche** : les programmes 194 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », 191 « Recherche duale (civile et militaire) » et 193 « Recherche spatiale », le premier ayant été supprimé par la loi de finances initiale pour 2007. Les RAP des programmes 173 « Passifs financiers ferroviaires », 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », 228 « Veille et sécurité sanitaires », 137 « Egalité entre les hommes et les femmes » et 225 « Transports aériens » semblent eux aussi présenter d'importantes marges de progression.

b) Des informations complémentaires qui devraient figurer dans tous les RAP

La **qualité des informations fournies** dans les rapports annuels de performances (RAP) est **globalement satisfaisante**.

Les RAP présentent cependant des informations insuffisantes au niveau de **l'ensemble de la mission**. Certes, on comprend bien qu'en l'absence de « responsable de mission », il serait difficile d'obtenir des responsables de programme la rédaction d'un texte commun.

Il semble cependant nécessaire de **consolider les principales données chiffrées au niveau de l'ensemble de la mission**. Ainsi, la partie commune aux différents programmes pourrait comprendre :

- un tableau synthétique indiquant, par programme, le nombre d'indicateurs, le nombre d'indicateurs renseignés et le nombre d'indicateurs correspondant aux prévisions ;
- des tableaux synthétiques plus détaillés, relatifs à l'exécution¹³ ;
- les virements de crédits au sein de la mission ;
- le plafond d'emplois et l'exécution en matière d'emplois ;
- la présentation consolidée des « tableaux en croix » relatifs au suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement.

Au-delà de ces **éléments de synthèse** au niveau de la mission, d'autres informations semblent nécessaires, **au niveau des programmes** :

- état d'avancement des lois de programmation ;
- informations financières complémentaires¹⁴ ;
- commentaires détaillés sur la mise en oeuvre de la fongibilité asymétrique ;
- informations détaillées sur l'exécution des opérateurs ;
- informations détaillées sur l'exécution des budgets opérationnels de programme (BOP).

Par ailleurs, la notion de prévisions budgétaires mériterait d'être diffusée : les dépenses qualifiées de prévisionnelles correspondent au solde des crédits votés en lois de finance (initiale et rectificative) et des « ouvertures et annulations » de crédits en exécution. Or, l'information relative à ces « ouvertures et annulations de crédits » n'est généralement pas détaillée dans l'analyse des mouvements de crédits.

¹³ Crédits de la loi de finances initiale, reports de l'année antérieure, crédits disponibles (les tableaux relatifs à l'exécution indiquent seulement les crédits de loi de finances initiale et l'exécution, alors que les crédits disponibles peuvent être considérablement différents des premiers), crédits mis en réserve, crédits annulés parmi les crédits mis en réserve (information dont l'absence rend la compréhension de l'exécution difficile), crédits annulés parmi les crédits non mis en réserve, mises en réserve levées, autres mouvements de crédits, exécution, solde de gestion, reports sur l'année suivante.

¹⁴ Crédits de la loi de finances initiale, reports de l'année antérieure, crédits disponibles (les tableaux relatifs à l'exécution indiquent seulement les crédits de loi de finances initiale et l'exécution, alors que les crédits disponibles peuvent être considérablement différents des premiers), crédits mis en réserve, crédits annulés parmi les crédits mis en réserve (information dont l'absence rend la compréhension de l'exécution difficile), crédits annulés parmi les crédits non mis en réserve, mises en réserve levées, autres mouvements de crédits, exécution, solde de gestion, reports sur l'année suivante.

B. LE « BIG BANG » COMPTABLE

1. Les comptes de l'Etat 2006 certifiés par la Cour des comptes moyennant une série de réserves substantielles

a) Le principe de la certification des comptes

Le troisième alinéa de l'article 27 de la LOLF dispose que « *les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

En application du 5° de l'article 58 de la LOLF qui précise le contenu de la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes, celle-ci est responsable de « *la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat accompagnée du compte rendu des vérifications opérées* ». Elle se réfère aux normes internationales d'audit ISA (International Standards on Auditing) définies par la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC).

2006 est la première année d'application de cette disposition relative à la certification. On peut rappeler que celle-ci se définit comme l'opinion écrite et motivée que formule un organisme indépendant sur la conformité des états financiers d'une entité, dans tous ses aspects significatifs, à un ensemble donné de règles comptables.

b) 13 réserves substantielles

Pour ce premier exercice, comme l'indique la Cour des comptes, il convient de replacer les difficultés relevées dans un contexte qui tient pour une bonne part au caractère inachevé de la réforme budgétaire et aux délais nécessaires à la mise en place d'une informatique financière adaptée.

Les limitations générales à l'exercice de certification relevées par la Cour des comptes

« Les limitations générales tiennent, en premier lieu, aux systèmes d'information financière de l'Etat qui ne sont pas entièrement adaptés à la nouvelle comptabilité générale, ne permettent pas d'appliquer l'intégralité du référentiel comptable et ne ménagent pas systématiquement de chemin de révision permettant de remonter des états financiers aux opérations comptables d'origine et vice-versa. Elles découlent, en second lieu, des faiblesses des dispositifs de contrôle et d'audit internes à l'administration sur lesquels la Cour n'a pu que partiellement s'appuyer ; ces faiblesses actuelles n'ont pas permis d'abaisser suffisamment les risques d'erreurs significatives dans les comptes ».

L'opinion exprimée sur les comptes de l'Etat a été portée à la connaissance de votre commission des finances par M. Christian Babusiaux, président de la Première chambre de la Cour des comptes le mercredi 20 juin 2007.

La Cour des comptes « *ne peut certifier sans réserve qu'au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'Etat, dans tous ses aspects significatifs, soit régulier, sincère et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'Etat au 31 décembre 2006. Mais compte tenu à la fois des travaux déjà réalisés par l'administration pour établir le premier compte général de l'Etat sans avoir bénéficié d'une période transitoire, des informations détaillées contenues dans ce document et des engagements pris pour lever à court ou moyen terme les incertitudes et réduire les limitations et les désaccords qui subsistent, la Cour formule sur le compte général de l'Etat arrêté au 31 décembre 2006 une certification assortie de 13 réserves substantielles* ».

Ces réserves concernent :

- les systèmes d'information financière de l'Etat ;
- le dispositif de contrôle et d'audit internes ;
- les actifs du ministère de la défense ;
- les comptes des opérateurs ;
- les immobilisations corporelles et incorporelles spécifiques ;
- les contrats d'échanges de taux pour la gestion de la dette ;
- le compte des opérations de la Coface effectuées avec la garantie de l'Etat ;
- la section des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations ;
- le réseau routier ;
- le parc immobilier ;
- les obligations fiscales ;
- les passifs d'intervention ;
- les comptes des Pouvoirs publics.

Un certain nombre de réserves devraient pouvoir être levées lors de la certification des comptes pour 2007.

c) Des divergences d'interprétation avec l'administration et les auditeurs privés

Il convient de noter que, dans certains cas, il existe des conflits d'interprétation des normes comptables entre la Cour des comptes et les auditeurs privés.

Ainsi, la Cour des Comptes a émis une réserve sur le traitement comptable des contrats d'échanges de taux pour la gestion de la dette (swaps). La Cour des comptes estime que ces swaps sont spéculatifs car ils augmentent l'exposition de l'Etat au risque d'évolution ultérieure des taux. Le dispositif comporterait une prise de risque en anticipant sur l'évolution à venir des taux. Les modalités de mise en place, de gestion et de suivi des contrats d'échange de taux ne respecteraient pas les conditions prévues par la norme comptable n° 11.

Or, l'agence France Trésor souligne que **le respect de la norme comptable n° 11 a été confirmé par deux grands cabinets d'audit : KPMG**, auditeur contractuel de l'agence France Trésor au titre de l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2004, et PriceWaterhouseCoopers, mandaté par la direction générale de la comptabilité publique. Selon ces auditeurs respectés, les contrats d'échange de taux correspondent bien à des opérations de macrocouverture, dont le traitement comptable apparaît conforme aux normes internationales.

A propos de certains sujets techniques, votre rapporteur général estime que **le certificateur devrait s'appuyer sur des auditeurs internationaux afin de trancher certaines questions d'interprétation des normes comptables.**

2. La comptabilité patrimoniale : un outil encore à exploiter

Un des changements les plus importants introduits en matière comptable consiste, à côté de l'introduction d'une comptabilité en droits constatés, dans l'établissement d'une situation financière et patrimoniale de l'Etat.

a) Les spécificités des états financiers de l'Etat

Ainsi le présent projet de loi de règlement comporte-t-il, en annexe conformément à l'article 54 de la LOLF, le compte général de l'Etat qui prend la suite de l'ancien compte général de l'administration des finances.

Il convient, comme on l'a déjà souligné, de s'attacher plus aux variations qu'aux valeurs absolues.

Ainsi que cela a été indiqué en introduction, il faut tenir compte des « spécificités des états financiers de l'Etat », qui explique le « déséquilibre structurel » de son bilan.

Selon le compte général de l'Etat, *« au bilan tout d'abord, contrairement à une entreprise, l'Etat ne dispose pas de capital social. Les produits de l'Etat sont essentiellement des produits régaliens, qui procèdent pour une grande part de la capacité de l'Etat à lever l'impôt. La capacité à lever l'impôt pourrait être considérée comme un actif incorporel. Par application des normes de l'Etat, cet élément n'est pas intégré au bilan de l'Etat car il n'est pas évaluable, situation que l'on retrouve dans les Etats étrangers. Enfin, l'Etat est aussi pourvoyeur de services qui ne dégagent pas en comptabilité de produits mesurables en contrepartie ».*

b) Le bilan de l'Etat en 2006

Dans le bilan d'ouverture, l'actif et le passif étaient évalués respectivement à 611 milliards d'euros et 1.112 milliards d'euros soit une situation nette négative de 501 milliards d'euros.

Mais, comme permet de le constater le tableau ci-dessous, plus significatives sont les variations d'un exercice à l'autre.

En millions d'euros	01/01/06	31/12/06
ACTIF IMMOBILISÉ	476.314	425.492
<i>immobilisations incorporelles</i>	25.638	25.511
<i>immobilisations corporelles</i>	292 166	232.051
<i>immobilisations financières</i>	158 510	167.930
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)	81.929	87.228
TRÉSORERIE ACTIVE	42.223	17.098
COMPTES DE RÉGULARISATION	10.740	8.197
TOTAL ACTIF (I)	611.206	538.015
DETTES FINANCIÈRES	897.735*	893.936*
DETTES NON FINANCIÈRES	77.970	92.758
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES	46.923	50.079
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)	12.192	13.594
TRÉSORERIE	63.181	69.289
COMPTES DE RÉGULARISATION	14.443	11.503
TOTAL PASSIF (II)	1.112.443	1.131.159
SITUATION NETTE (I – II)	- 501.238	- 593.144

* Ces montants correspondent, bien entendu, à la seule dette de l'Etat. La dette de l'ensemble des administrations publiques a été en 2006, selon l'Insee, de 1.142,2 milliards d'euros, dont 883,9 milliards d'euros pour l'Etat, 90,5 milliards d'euros pour les organismes divers d'administration centrale, 127,3 milliards d'euros pour les collectivités territoriales, et 40,4 milliards d'euros pour la sécurité sociale.

Source : compte général de l'Etat 2006

Ainsi, les **principales variations ayant affecté les comptes 2006** résultent des mouvements ci-après :

- le transfert à titre gratuit de 17.000 kilomètres de voiries aux collectivités territoriales, soit une sortie d'actifs de 67 milliards d'euros ;
- les dotations, cessions, et revalorisations des participations, soit une augmentation nette des immobilisations financières de 13 milliards d'euros ;
- la diminution des créances liées aux prises en pension de titres de l'Etat, qui a entraîné une diminution de la trésorerie à l'actif de 28 milliards d'euros ;
- l'augmentation des acomptes reçus sur l'impôt sur les sociétés, qui a contribué à l'augmentation des dettes non financières à hauteur de 7 milliards d'euros.

c) Les premiers éléments d'interprétation économique

Globalement on peut aussi faire les observations suivantes :

- les « **dettes non financières** » de l'Etat, c'est-à-dire ses dettes à l'égard de tiers (fournisseurs, ménages, entreprises, collectivités territoriales, etc.) s'élevaient à 93 milliards d'euros à fin 2006, **en augmentation de près de 20 % sur un an** : cet accroissement de 15 milliards d'euros, qui témoigne des retards de paiement de l'Etat est sensiblement supérieur à la baisse de la dette financière de l'Etat en 2006 qui s'est élevée à 3,8 milliards d'euros ;

- les « **provisions pour risques et charges** » sont estimées, de leur côté, à 50 milliards d'euros à la fin 2006, en augmentation de 3 milliards d'euros par rapport aux quelque 47 milliards inscrits au bilan d'ouverture. Dans ce total les provisions pour risques s'établissaient à 6,7 milliards d'euros et concernent pour une très large part les litiges, qui portent principalement sur les litiges liés à l'impôt et les litiges communautaires.

Quant aux provisions pour charges, qui se situent au niveau de 40 milliards d'euros, elles recouvrent des dettes extrêmement diverses¹⁵.

On note que les travaux vont se poursuivre afin de fiabiliser des montants non disponibles à ce jour pour certaines catégories de provisions (désamiantage, démantèlement et dépollution), ce qui justifie la simple mention actuelle de l'obligation dans l'annexe sans comptabilisation, ou en vue d'examiner la possibilité d'inclure les Comptes Épargne Temps.

Ces différents passifs sont à surveiller dans la mesure où, tôt ou tard, ils entraîneront pour l'Etat une charge sans contrepartie.

Sur longue période, et selon les données de comptabilité nationale qui ne sont pas sensibles aux modifications de périmètre, la « **richesse nette** » de l'Etat, c'est-à-dire la différence entre ses actifs et ses passifs, **s'est dégradée, depuis 1995, de 286 milliards d'euros, soit 8,8 points de PIB**. Il y a là la **conséquence**, d'une part, **de l'accumulation persistante de déficits élevés** qui sont venus gonfler la dette de l'Etat, d'autre part du fait que **la dette n'a pas eu pour contrepartie**, à la différence de celle des collectivités territoriales, **un effort spécifique en matière d'investissement**.

d) Les engagements hors-bilan

Enfin on note que la comptabilité générale retrace en annexe au bilan de l'Etat ses « passifs éventuels », plus connus sous l'appellation d'« engagements hors-bilan ».

¹⁵ Et notamment: provision pour charge au titre des Comptes Epargne Logement (CEL) et des Plans Epargne Logement (PEL), provision pour charge au titre des majorations de rentes viagères à la charge de l'État et versées par les compagnies d'assurance et les mutuelles de l'année N à hauteur de 12,6 milliards d'euros, des obligations fiscales relatives à l'impôt sur les sociétés reportables, pour près de 5,1 milliards d'euros au bilan d'ouverture, engagements de l'État au titre des indemnités versés aux orphelins des victimes des actes antisémites et des actes de barbarie durant la seconde guerre évalués à 1,2 milliard d'euros à l'ouverture, les à l'égard des bénéficiaires des mesures gérées par le CNASEA pour 2,6 milliards d'euros, les contributions au régime de retraite de la SNCF, RATP, ENIM, CANSSM et SEITA évaluées à 4,3 milliards d'euros, la contribution de l'État au désendettement de la SNCF et RFF pour 1,4 milliard d'euros.

Les engagements hors-bilan de l'Etat récapitulé dans le compte général de l'Etat, se composent essentiellement des engagements pris dans le cadre d'accords bien définis ainsi que des engagements de retraite des fonctionnaires et agents publics relevant de régimes spéciaux.

Le mode d'évaluation d'un engagement hors-bilan dépend des caractéristiques propres à sa catégorie :

- s'il s'agit d'un engagement pris dans le cadre d'accords, l'inscription s'effectue pour le montant total de la garantie accordée ;

- s'il s'agit d'un engagement découlant de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat ou résultant d'une obligation reconnue par l'Etat pour lesquels les conditions de comptabilisation des provisions ne sont pas vérifiées, l'évaluation consiste, quand cela est possible, à fournir soit une estimation à l'intérieur d'une fourchette soit le montant maximum du risque ;

- s'il s'agit des engagements de retraite, l'évaluation sera effectuée en utilisant la méthode des unités de crédit projetées¹⁶ permettant d'estimer les avantages du personnel et en particulier les avantages de retraites du régime actuel des fonctionnaires de l'Etat.

Les engagements de retraite des fonctionnaires sont évalués à 941 milliards d'euros au 31 décembre 2006. Par ailleurs, les besoins de financement des régimes spéciaux subventionnés par l'Etat sont évalués à 230 milliards d'euros.

Du fait de leur hétérogénéité - il s'agit notamment de garanties d'emprunts de fondement très variable, de contrats de co-financement et notamment les contrats de plan ou les accords de partenariat publics-privés¹⁷, d'engagements de retraite -, ils ne peuvent faire l'objet d'une totalisation significative sur le plan économique.

¹⁶ Selon le compte général de l'Etat 2006, la méthode des unités de crédit projetées consiste à évaluer, à législation constante, la valeur actualisée des pensions acquises qui seront versées aux retraités et aux actifs présents à la date de l'évaluation. Les pensions futures des actifs, évaluées sur la base de leur évolution de carrière. Le calcul des engagements ne concerne que les personnes présentes à la date de la référence (les recrutements futurs n'interviennent pas dans le calcul). De même, la carrière des actifs au cours du temps est prise en compte. Les dates de départ en retraite sont évaluées à l'aide des taux de départ en retraite observés au jour de l'évaluation. Les indices et taux de liquidation retenus pour le calcul des pensions futures sont ceux observés au jour de l'évaluation avec prise en compte d'une progression du salaire moyen. Un taux d'actualisation est appliqué correspondant au taux des obligations de l'Etat à long terme.

¹⁷ Les engagements financiers souscrits par l'Etat dans le cadre de procédures contractuelles résultent notamment des contrats de plan Etat-régions (CPER) et des contrats de partenariat public-privé (PPP). Sur la période 2000-2006, les CPER représentaient pour l'Etat des engagements de 19,5 milliards d'euros. A fin 2006, le taux de mise en place de ses crédits a été évalué à 80,7 %. Les procédures contractuelles en cours sur le volet territorial des CPER 2000-2006 continueront d'être mises en oeuvre et s'achèveront au plus tard le 31 décembre 2007.

e) Le compte de résultat de l'Etat en 2006

Le compte de résultat de l'Etat est présenté en trois parties : un tableau des charges nettes, un tableau des produits régaliens nets et un tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice.

**Tableau de détermination
du solde des opérations de l'exercice 2006**

(en millions d'euros)

Charges de fonctionnement nettes	148.160
Charges d'intervention nettes	128.848
Charges financières nettes	25.338
Charges nettes	302.346
Produits fiscaux nets	282.841
Autres produits régaliens nets	3.794
Ressources propres du budget de l'U. E. basées sur le PNB et TVA	-15.908
Produits régaliens nets	270.727
Solde des opérations de l'exercice	- 31.619

Source : compte général de l'Etat 2006

Le solde des opérations de l'exercice correspond à la différence entre les produits régaliens nets et les charges nettes. Il s'établit à - 31,6 milliards d'euros en 2006, à comparer aux 39 milliards d'euros du déficit du solde d'exécution budgétaire.

Selon le compte général de l'Etat, les différences entre ces deux résultats correspondent principalement à :

-la prise en compte de charges à payer, produits à recevoir, charges constatées d'avance, et produits constatés d'avance en comptabilité d'exercice, et non en comptabilité budgétaire. En effet c'est l'application du principe des droits constatés qui entraîne la comptabilisation de ces charges et produits dans la comptabilité d'exercice ;

- la comptabilisation des dotations aux amortissements, provisions, et dépréciations en comptabilité d'exercice, qui n'existent pas en comptabilité budgétaire. Ces notions d'amortissements, de provisions, et de dépréciations ne correspondent pas à des flux réels d'encaissements ou de décaissements, et n'ont donc pas lieu d'être constatées en comptabilité budgétaire ;

- la prise en compte des investissements pour l'élaboration du résultat en comptabilité budgétaire et non en comptabilité d'exercice. En effet en comptabilité d'exercice, les investissements sont considérés comme un actif durable qui vient accroître la valeur patrimoniale de l'Etat, et sont à ce titre comptabilisés non pas comme une charge au compte de résultat, mais comme une immobilisation à l'actif du bilan.

EXAMEN DES ARTICLES

INTITULÉ DU PROJET DE LOI

Commentaire : il importe de modifier l'intitulé du présent projet de loi de règlement afin de tenir compte de la portée nouvelle qui lui est donnée par la LOLF.

Comme l'année dernière, votre commission des finances vous propose de modifier l'intitulé du présent projet de loi afin de tirer les conséquences de la nouvelle dimension donnée à la loi de règlement par la loi organique modifiée du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il ne s'agit plus, en effet, pour le Parlement de procéder à une simple clôture des comptes mais de prendre acte des résultats de la gestion de l'Etat au titre de l'exercice et d'en faire le « moment de vérité budgétaire ».

En conséquence, le projet de loi serait intitulé : « *Projet de loi portant règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2006* ».

Le référence à la notion de règlement a été maintenue - alors que l'on aurait pu lui substituer l'expression « d'approbation des comptes » -, afin de se « raccrocher » à la tradition et, surtout au texte de la LOLF et, notamment, dans ses articles 46 et 54, qui mentionnent expressément le terme de règlement pour en fixer les modalités de dépôt ou le contenu.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter l'intitulé du projet de loi ainsi modifié.

ARTICLE PREMIER

Résultats du budget de l'année 2006

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2006.

Le présent article a pour objet de présenter les résultats définitifs de l'exécution de 2006.

Pour la première fois¹⁸, la disposition organique qui s'applique est non l'article 35 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, qui disposait que « *le projet annuel de loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année* », mais l'article 37 de la LOLF, selon lequel « *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* ».

La présentation du présent article est légèrement différente de celle de l'article 1^{er} des lois de règlement précédentes. Alors que cet article consistait jusqu'alors en un simple tableau, le présent article comprend un I indiquant que « *le résultat budgétaire est arrêté à la somme de - 38.999.871.540,16 euros y compris mesure de régularisation concernant les pensions de décembre 2005* »¹⁹.

Cette précision est rendue nécessaire par le fait que, comme cela a été indiqué ci-avant, **le chiffre de 39 milliards d'euros n'est pas représentatif de la réalité de la situation budgétaire. Corrigé du montant de la régularisation des pensions de décembre 2005, le solde est de 35,7 milliards d'euros.** Ainsi, le tableau figurant au II du présent article, qui indique les deux chiffres, est présenté de manière à mettre en valeur celui de 35,7 milliards d'euros.

On rappelle que le déficit budgétaire a été de 43,5 milliards d'euros en 2005. D'un point de vue juridique, le déficit budgétaire a donc été amélioré de « seulement » $43,5 - 39 = 4,5$ milliards d'euros, mais en réalité l'effort de consolidation budgétaire a été de $43,5 - 35,7 = 7,8$ milliards d'euros.

¹⁸ Article 67 de la LOLF : « *Sous réserve des dispositions prévues aux articles 61 à 66, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée est abrogée le 1^{er} janvier 2005. Toutefois, ses dispositions demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures.*

Sous réserve des articles 61 à 66 et de la dernière phrase de l'alinéa précédent, la présente loi organique entre en vigueur le 1^{er} janvier 2005 ».

¹⁹ Cela n'empêche pas une note de bas de page de préciser que « *hors mesure de régularisation concernant les pensions, le résultat budgétaire s'établit à - 35.734.057.256,20 euros* ».

Selon la Cour des comptes, le « vrai » déficit en 2006, au sens juridique du terme, aurait été non de 39 milliards d'euros, mais de 39,5 milliards d'euros. Comme on l'a indiqué, cet écart, de l'ordre de 0,5 milliard d'euros, correspond en quasi-totalité au découvert auprès du Crédit foncier de France qui a permis à l'Etat de financer la forte augmentation des demandes de remboursement des primes dues aux banques lors de la clôture par des ménages de leurs plans d'épargne logement. Les deux positions -celle du gouvernement et celle de la Cour des comptes- semblent légitimes. Votre rapporteur général relève, par ailleurs, que la divergence porte sur une somme relativement faible, par rapport au montant global du déficit.

Le III du présent article précise en outre que le décret n° 2007-687 du 4 mai 2007 pris en application de l'article 28 de la LOLF en ce qui concerne la période complémentaire à l'année civile, s'applique à la période complémentaire de l'année 2006.

En effet, le décret en Conseil d'Etat pris en application de l'article 28 de la LOLF, qui fixe les modalités de rattachement par exercice des recettes et dépenses de l'Etat, pour prévoir les conditions dans lesquelles ces opérations peuvent être comptabilisées au cours de la période complémentaire, n'est intervenu que le 5 mai 2007.

Tout en relevant ce retard, la Cour des comptes a admis le rattachement à l'exercice budgétaire 2006 des recettes et dépenses effectuées à ce titre entre le 1^{er} et le 19 janvier 2007, par application anticipée de ce texte.

Sur le fond, elle souligne qu'avec 124 milliards d'euros, le volume global et le solde des opérations mises en oeuvre entre le 1^{er} décembre et le 19 janvier restent élevés. Elle considère toutefois comme une « *évolution positive* » que la « *nature des opérations de la période complémentaire a changé* » : « *celles de l'exercice 2006 n'ont pas comporté de « règlements réciproques » ; seules ont été exécutées des opérations résultant de la loi de finances rectificative²⁰* ».

Elle note également que les diligences exercées par l'administration, en anticipation du décret susmentionné, ont contribué à ce que de nombreuses recettes non fiscales du budget général encaissées le plus souvent au mois de janvier au titre de l'exercice clos le soient en décembre 2006.

Mais d'une façon générale la Cour des comptes indique que **l'afflux tardif de dossiers de liquidation tient à des facteurs techniques**, tels les **dysfonctionnements informatiques** et la **mise en place de la LOLF** ou financiers comme la **sous-budgétisation récurrente de certains postes** : prime de Noël des allocataires du RMI pour 289,8 millions d'euros ou dispositifs d'aide dans le secteur agricole à concurrence de 185 millions d'euros.

²⁰ Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2006.

Lors de son examen par l'Assemblée nationale, le présent article a fait l'objet de deux amendements rédactionnels.

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

ARTICLE 2

Tableau de financement de l'année 2006

Commentaire : le présent article, qui est le pendant de l'article d'équilibre figurant en loi de finances initiale, a pour objet l'approbation du tableau de financement retraçant le montant des ressources et des charges de trésorerie concourant à la réalisation de l'équilibre financier de l'Etat.

En vertu du 8° de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le Parlement est appelé à approuver un tableau de financement retraçant le montant prévisionnel des ressources et des charges de trésorerie concourant à la réalisation de l'équilibre financier de l'Etat. La loi de règlement intervient conformément au II de l'article 37 de la même loi pour arrêter leur montant définitif *ex post* par, au même titre que le résultat budgétaire et le résultat de comptabilité générale.

Corrélativement en application du 9° de l'article 34 de la LOLF, le Parlement autorise le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an.

Sur le fond, le présent article permet d'analyser l'évolution de l'équilibre financier de l'Etat entre celui prévu en septembre 2005 lors du dépôt de la loi de finances initiale et celui arrêté au 31 décembre 2006.

La maîtrise des finances publiques, l'affectation des recettes de cessions d'actifs au désendettement, ainsi que la gestion optimisée de la trésorerie de l'Etat et des correspondants du Trésor ont permis une réduction en euros courants de la dette négociable de l'Etat de 0,76 milliard d'euros.

S'agit-il, pour autant d'une « *modification en profondeur de l'équilibre financier de l'Etat* », pour reprendre l'expression de l'exposé des motifs ?

Certes, conformément à « l'engagement national de désendettement » pris par le dernier gouvernement de la précédente législature, **les besoins de financement ont été réduits de 17,6 milliards d'euros** (principalement grâce à une réduction du déficit budgétaire en gestion et en trésorerie de l'ordre de 11,5 milliards d'euros) à 35,4 milliards d'euros.

Mais il faut tenir compte des **effets**, manifestement plus optiques que structurels, **de l'optimisation des de la trésorerie de l'Etat au moyen :**

- d'une **réduction du programme de financement à moyen et long terme de l'Etat de 14,4 milliards d'euros ;**

- d'une **baisse de l'encours des bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF) de 29,1 milliards d'euros** ;

- d'une **baisse de l'encaisse de précaution** détenue sur le compte unique du Trésor **de 25,9 milliards d'euros**.

La Cour des comptes porte, globalement, un jugement sévère sur ce tableau qui, selon elle, est « *établi sans référentiel comptable approprié et sans raccordement avec les systèmes d'information budgétaire et comptable. Sa cohérence avec les résultats de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale n'est, en l'état, pas assurée* ».

La juridiction financière ne ménage pas ses **critiques techniques** ponctuelles :

1°) **les confusions entre ressources et charges budgétaires n'ont pas disparu** : ainsi, les pertes et profits sur rachats d'emprunt sont considérées par elle comme des recettes et des dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie, au sens de l'article 29 de la LOLF, alors qu'ils n'en ont pas moins été comptabilisés en 2006 comme des charges et des ressources de trésorerie ²¹;

2°) **le provisionnement budgétaire à concurrence de 2,1 milliards d'euros en 2006 des charges d'indexation sur emprunts indexés (OAT et BTAN)** appellerait également une clarification. La Cour des comptes estime que « *tout provisionnement budgétaire devrait être en principe désormais exclu* ». Mais ainsi qu'elle le relève, elle-même, la question est complexe, car il convient effectivement d'éviter **une sous-estimation de la charge annuelle de la dette durant la vie de l'emprunt indexé et le constat corrélatif d'une charge budgétaire massive l'année du remboursement**.

La Cour des comptes attire également l'attention sur des **questions de méthode** :

1°) **l'absence de référentiel de comptabilisation**, à défaut duquel certaines opérations sont enregistrées dans la comptabilité générale de l'Etat, sans que leur identification en tant que ressources et charges de trésorerie soit donc possible dans les comptes. Cela faciliterait d'éventuelles omissions, comme celle de l'emprunt contracté par l'Etat en novembre 2006 auprès du Crédit foncier de France pour faire face au surcroît de charges au titre des primes d'épargne logement. Dès lors que cette avance « *avait toutes les caractéristiques d'un emprunt à court terme, son montant aurait dû apparaître dans le tableau de financement en tant que ressource de trésorerie* ». Symétriquement, auraient dû figurer au titre des dépenses de l'exercice 2006

²¹ Selon la Cour des comptes, l'assimilation au régime des primes et décotes à l'émission des emprunts, invoquée par l'administration, n'est, en l'espèce, conforme ni au texte de la LOLF, ni à la différence de nature entre les deux types d'opérations.

les 715 millions d'euros de primes d'épargne logement versées par l'Etat aux établissements de crédit, via le Crédit foncier de France²² ;

2°) les **modalités d'établissement du tableau de financement n'est pas non plus exempt de critiques dans la mesure où il est effectué sur la base des données de gestion de l'Agence France Trésor et non à partir des comptes** : ainsi, le « déficit budgétaire en gestion » obtenu par solde des autres postes, dont la concordance avec le résultat effectivement comptabilisé de l'exécution budgétaire en gestion n'a pu être « *complètement expliquée et justifiée* », selon la Cour des comptes. Celle-ci note également que la rubrique intitulée « inverse de la variation du compte du Trésor », amalgame des éléments hétérogènes tels le compte à la Banque de France, les placements de trésorerie à très court terme ou encore les primes et les décotes à l'émission, mais aussi des éléments de nature budgétaire (les profits et pertes sur rachats, les charges d'indexation).

Sous ces réserves techniques, le tableau de financement en exécution pour 2006 n'en traduit pas moins **l'amélioration substantielle des conditions de réalisation de l'équilibre financier par rapport à celles figurant dans le tableau de financement prévisionnel associé à la loi de finances initiale.**

Lors de son examen par l'Assemblée nationale, le présent article a fait l'objet de deux amendements rédactionnels.

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

²² Pour la Cour des comptes, cette « double omission, d'une ressource de trésorerie et de la charge budgétaire qu'elle a financée, recouvre une autre anomalie : la contraction de deux opérations conjointes, mais en réalité distinctes, ayant donné lieu à des mouvements de caisse de même montant mais de sens contraire. En l'espèce, l'emprunt - c'est-à-dire l'encaissement - de 715 millions d'euros a permis le paiement - c'est-à-dire le décaissement - d'un montant équivalent de dépenses sous la forme de primes d'épargne logement. L'absence de mouvements de caisse n'a été qu'apparente, du fait de la contraction des deux opérations. Celles-ci doivent être distinguées en comptabilité budgétaire et en comptabilité des ressources et des charges de trésorerie, comme elles auraient dû l'être en comptabilité générale ».

ARTICLE 3

Résultat de l'exercice 2006 –Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe

Commentaire : le présent article auquel 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 loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la loi de règlement affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice, tel qu'il procède du compte de résultat de l'exercice établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30. Elle approuve le bilan après affectation ainsi que l'annexe.

On note que **le compte de résultat et le bilan font l'objet d'analyses détaillées dans le compte général de l'Etat annexé à la présente loi.** Celui-ci comprend, conformément au 7° de l'article 54 de la LOLF décliné dans la norme n° 1 du recueil des normes comptables de l'Etat, la balance générale des comptes, le compte de résultat (composé du tableau des charge nettes, du tableau des produits régaliens nets et du solde des opérations de l'exercice), le bilan (ou tableau de la situation nette) et ses annexes, comprenant notamment une évaluation des engagements hors-bilan de l'Etat, ainsi que le tableau des flux de trésorerie.

I. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ETAT

La présentation du compte de résultat, qui regroupe la totalité des charges et des produits d'un exercice comptable, est scindée en trois tableaux :

1°) le **tableau des charges nettes de l'exercice par nature**, qui retrace le montant total des charges nettes non couvert par les produits d'activité correspondants de l'exercice ;

2°) le **tableau des produits régaliens nets** détaillé par catégories (produits fiscaux et autres produits régaliens), qui récapitule les produits issus de l'exercice de la souveraineté de l'Etat sans contrepartie directe équivalente pour les tiers : produits régaliens nets des obligations de l'Etat en matière fiscale ainsi que des décisions d'apurement qui remettent en cause le bien fondé des créances sur les redevables (dégrèvements et autres annulations). Ce tableau présente, en outre, le montant des ressources propres du budget de l'Union européenne basées sur le produit national brut et la taxe sur la valeur ajoutée ;

3°) le **tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice**, qui présente la différence entre les charges nettes et les produits régaliens nets.

II. LE BILAN DE L'ETAT

De son côté, le **bilan de l'Etat se présente sous la forme d'un tableau de la situation nette** qui retrace à la façon d'un bilan d'entreprise, les actifs et les passifs préalablement identifiés et comptabilisés.

Le tableau de la situation nette comprend :

- d'une part, l'actif qui recense les éléments du patrimoine ayant une valeur positive pour l'Etat : actif immobilisé, actif circulant, trésorerie...

- d'autre part, le passif constitué des obligations à l'égard des tiers qui existent à la date de clôture : dettes financières, dettes non financières, provisions pour risques et charges, trésorerie passive...

Le bilan de l'Etat fait apparaître **une situation nette négative de 593,14 milliards d'euros au 31 décembre 2006** à comparer aux 501,24 milliards d'euros inscrits au bilan d'ouverture.

La dégradation **en 2006 de la situation nette de l'Etat de 92 milliards d'euros** s'explique par le fait que l'accroissement du total des passifs inscrits au bilan de l'Etat en 2006, soit + 18,7 milliards d'euros, s'est accompagnée d'une **forte contraction de ses actifs** à concurrence de - 73,2 milliards d'euros, mouvement qui reflète principalement le transfert des routes nationales aux départements pour - 67 milliards d'euros, ainsi que la diminution de la trésorerie pour - 25 milliards d'euros.

S'agissant du niveau et du signe de la situation nette, qui est donc très franchement négative, il y a une mise au point à faire : indépendamment même de certaines conventions, qui tendent à sous-estimer certains actifs, il faut rappeler que l'on ne tient pas compte dans ce bilan de la caractéristique essentielle et donc **l'actif majeur de l'Etat, sa capacité à lever l'impôt.**

Il convient de rappeler les spécificités des comptes de l'Etat : selon le compte général de l'Etat, *« au bilan tout d'abord, contrairement à une entreprise, l'Etat ne dispose pas de capital social. Les produits de l'Etat sont essentiellement des produits régaliens, qui procèdent pour une grande part de la capacité de l'Etat à lever l'impôt. La capacité à lever l'impôt pourrait être considérée comme un actif incorporel. Par application des normes de l'Etat, cet élément n'est pas intégré au bilan de l'Etat car il n'est pas évaluable, situation que l'on retrouve dans les Etats étrangers. Enfin, l'Etat est aussi pourvoyeur de services qui ne dégagent pas en comptabilité de produits mesurables en contrepartie ».*

Au surplus, il faut à ce stade rester prudent sur l'interprétation de ces chiffres en raison des incertitudes dont ils sont entachés et qui ont justifié les réserves de la Cour des comptes dans l'accomplissement de sa mission de certification.

III. DES COMPTES CERTIFIÉS PAR LA COUR DES COMPTES MOYENNANT 13 RÉSERVES SUBSTANTIELLES

Pour la première fois, en application du 5° de l'article 58 de la LOLF, la Cour des comptes a procédé à « *la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat accompagnée du compte rendu des vérifications opérées* ».

Selon la Cour des comptes, « *la certification des comptes se définit comme l'opinion écrite et motivée que formule un organisme indépendant sur la conformité des états financiers d'une entité, dans tous ses aspects significatifs, à un ensemble donné de règles comptables* ».

L'article 30 de la LOLF s'inspirant de ce modèle issu du monde de l'entreprise privée pour l'adapter aux spécificités de l'Etat, a intégré la certification des comptes de l'Etat dans une réforme budgétaire et comptable d'ensemble. Celle-ci a notamment prévu que la comptabilité générale de l'Etat soit désormais tenue dans un format et selon des règles aussi proches que possible de celles applicables aux entreprises.

Aux termes des normes internationales d'audit, un certificateur ne peut émettre une opinion sans réserve s'il a identifié des difficultés significatives, quantitativement ou qualitativement. Ces difficultés sont de deux ordres :

- des désaccords sur des ajustements, des reclassements ou des modifications de l'annexe ou sur des divergences chiffrables ou non chiffrables sur des questions de méthode ;

- des limitations dans l'étendue des travaux d'audit, que ces limites soient le fait de circonstances ou d'éléments justificatifs insuffisants ou qu'elles résultent de l'impossibilité d'apprécier la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes.

La Cour des comptes fait également référence à des « *incertitudes relevées du fait soit de limitations, soit d'anomalies non chiffrables* », qu'elles aient fait l'objet ou non d'un désaccord avec l'administration. Ce sont l'intensité et la combinaison éventuelle des désaccords, des limitations et des incertitudes qui ont déterminé son **choix entre les différentes options** qui lui étaient offertes : **certification avec réserves, impossibilité de certifier et refus de certifier.**

La Cour des comptes a organisé sa mission de certification en deux temps. Elle mène d'abord des vérifications qualifiées d'« intermédiaires » au cours de l'exercice, puis des vérifications dites « finales » après la clôture des comptes et avant leur arrêté définitif.

A ces deux séries de vérifications s'est ajouté, pour ce premier exercice de certification, un examen spécifique du **bilan d'ouverture de 2006**.

Qualifié d'« **acte fondateur** » par la Cour des comptes, dans la mesure où il est le point de départ des écritures de l'exercice 2006 et de tous les exercices ultérieurs, **le bilan d'ouverture de 2006**, qui est le premier état financier établi selon les nouvelles règles comptables, **a fait l'objet d'une procédure spécifique** :

- un premier examen a été mené en septembre 2006, peu de temps après la remise à la Cour des comptes par l'Etat, d'une première version provisoire de la balance d'ouverture ;

- un second examen a été joint aux vérifications finales sur les comptes de 2006 lorsque le bilan d'ouverture a été définitivement stabilisé.

Sur les comptes de l'exercice 2006, à l'issue de ses vérifications finales, **la Cour des comptes avait formulé 191 observations d'audit**²³. Sur les 114 observations débouchant sur des demandes de rectification des comptes, 83 ont été prises en compte par l'administration, en totalité ou en partie. Les observations d'audit chiffrées retenues dans les comptes ont eu pour effet de dégrader la situation nette de 41.922 millions d'euros et le solde²⁴ des opérations de l'exercice de 3.407 millions d'euros.

Au total, compte tenu « *à la fois des travaux déjà réalisés par l'administration pour établir le premier compte général de l'Etat sans avoir bénéficié d'une période transitoire, des informations détaillées contenues dans ce document et des engagements pris pour lever à court ou moyen terme les incertitudes et réduire les limitations et les désaccords qui subsistent, la Cour [des comptes] formule sur le compte général de l'Etat arrêté au 31 décembre 2006 une certification assortie de 13 réserves substantielles* ».

La Cour des comptes note tout d'abord qu'elle a été confrontée à plusieurs **limitations** qu'elle soient **générales** ou spécifiques : il y a celles, d'une part, **dues aux systèmes d'information financière** de l'Etat qui ne sont pas entièrement adaptés à la nouvelle comptabilité générale, ainsi qu'**à la faiblesse des faiblesses des dispositifs de contrôle et d'audit internes**, et,

²³ Ces observations tendaient soit à demander des corrections d'anomalies dans les comptes (114 observations) ou dans l'annexe (15 observations), soit à constater une incertitude sur la validité de certains comptes (51 observations), soit encore à faire part à l'administration de limitations dans l'étendue des travaux d'audit (11 observations).

²⁴ Par ailleurs, des reclassements qui consistent en des modifications d'imputation comptable sans impact sur le résultat de l'exercice ont été opérés pour un montant total de 9,1 milliards d'euros à l'actif, 77,1 milliards d'euros au passif, 1,05 milliard d'euros au hors-bilan, 10,1 milliards d'euros sur le tableau des produits régaliens nets, auxquelles s'ajoutent des décompensations d'actifs et de passifs et de produits et de charges.

d'autre part, celles résultant de limitations spécifiques de moindre importance, telle **l'impossibilité d'obtenir dans les délais compatibles avec l'exercice de certification les comptes de 2006 d'une partie des opérateurs de l'Etat.**

Parmi les désaccords et incertitudes, il faut mentionner en premier lieu s'agissant du **recensement ou de l'évaluation des actifs de l'Etat** :

- le caractère incomplet du recensement des actifs du ministère de la défense : matériels en opérations extérieures ou situées outre-mer, satellites, missiles nucléaires, etc ;

- l'incertitude de l'évaluation de la valeur des participations de l'Etat dans ses opérateurs, évaluée dans les comptes de 2006 à 53,7 milliards d'euros ;

- la non mention dans les comptes de certaines immobilisations corporelles particulières de l'Etat (biens remis en concession, partenariats public-privé ou assimilés) ;

- les approximations dans la méthode d'évaluation du réseau routier national, ayant abouti à valoriser les routes nationales en service à 104,3 milliards d'euros ;

- l'incertitude affectant la valeur du parc immobilier de l'Etat, estimée au 31 décembre 2006 à 49,1 milliards d'euros ;

- les lacunes dans la détermination des créances fiscales ;

- la sous-évaluation, inchiffable mais considérable, du passif de l'Etat en matière de dépenses d'interventions ;

- l'intégration très partielle des comptes des pouvoirs publics.

En second lieu, indépendamment de débats très techniques, on relève **d'autres désaccords et incertitudes affectant à la fois des éléments de passifs et d'actifs** :

- la prise en compte du compte des opérations de la Compagnie française d'assurance du commerce extérieur (Coface) effectuées avec la garantie de l'Etat, compte qui représente au 31 décembre 2005 un total de bilan de 17 milliards d'euros, et n'a pas été intégré dans les comptes de l'Etat alors que celui-ci exerce un contrôle effectif sur la gestion des procédures et effectue chaque année au profit du budget général un prélèvement sur le solde de trésorerie ;

- l'exclusion de la section des fonds d'épargne des comptes de la Caisse des dépôts et consignations du calcul de la participation de l'Etat dans cet établissement public, ce qui a pour effet de minorer de 7,1 milliards d'euros la valeur des entités non contrôlées par l'Etat figurant à l'actif de son bilan.

IV. LES PREMIÈRES INTERPRÉTATIONS ÉCONOMIQUES

Sur le plan économique, l'analyse du bilan de l'Etat permet de dresser un diagnostic plus complet sur sa situation financière :

- les « **dettes non financières « de l'Etat**, c'est-à-dire ses dettes à l'égard de tiers (fournisseurs, ménages, entreprises, collectivités territoriales, etc.) s'élevaient à 93 milliards d'euros à fin 2006, **en augmentation de près de 20 % sur un an** : cet accroissement de 15 milliards d'euros, qui témoigne des retards de paiement de l'Etat est sensiblement supérieur à la baisse de la dette financière de l'Etat en 2006 qui s'est élevée à 3,8 milliards d'euros ;

- les « provisions pour risques et charges » sont estimées, de leur côté, à 50 milliards d'euros à la fin 2006, en augmentation de 3 milliards d'euros en un an.

Ces différents passifs sont à surveiller dans la mesure où, tôt ou tard, ils entraîneront pour l'Etat une charge sans contrepartie.

Sur longue période, et selon les données de comptabilité nationale qui ne sont pas corrigées des modifications de périmètre, **la « richesse nette » de l'Etat**, c'est-à-dire la différence entre ses actifs et ses passifs, **s'est dégradée, depuis 1995, de 286 milliards d'euros, soit 8,8 points de PIB**. Il y a là la **conséquence**, d'une part, **de l'accumulation persistante de déficits élevés** qui sont venus gonfler la dette de l'Etat, d'autre part du fait que **la dette n'a pas eu pour contrepartie**, à la différence de celle des collectivités territoriales, **un effort spécifique en matière d'investissement**.

Enfin, on note que la comptabilité générale retrace en annexe au bilan de l'Etat ses « passifs éventuels ». Ces passifs, qualifiés aussi d'« engagements hors-bilan », sont de nature très diverse et à cet égard porteurs de risques financiers d'importance variable.

Du fait de cet hétérogénéité - il s'agit notamment de garanties d'emprunts de fondement très variable, de contrats de co-financement et notamment les contrats de plan ou les accords de partenariat publics-privés²⁵, d'engagements de retraite -, ils ne peuvent encore faire l'objet d'une totalisation significative sur le plan économique.

Pour votre rapporteur général, des progrès devront être faits d'année en année, car l'Etat doit être capable de chiffrer selon une méthode stable et compréhensible ses principaux engagements hors-bilan.

²⁵ Les engagements financiers souscrits par l'Etat dans le cadre de procédures contractuelles résultent notamment des contrats de plan Etat-régions (CPER) et des contrats de partenariat public-privé (PPP). Sur la période 2000-2006, les CPER représentaient pour l'Etat des engagements de 19,5 milliards d'euros. A fin 2006, le taux de mise en place de ses crédits a été évalué à 80,7 %. Les procédures contractuelles en cours sur le volet territorial des CPER 2000-2006 continueront d'être mises en oeuvre et s'achèveront au plus tard le 31 décembre 2007.

Lors de son examen par l'Assemblée nationale, le présent article a fait l'objet de cinq amendements rédactionnels.

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’arrêter, pour le budget général, le montant par mission et par programme des autorisations d’engagements et des crédits de paiement faisant l’objet d’ajustements dans le cadre de la présente loi de règlement.

Dans le présent article figure le détail des ouvertures complémentaires par programme ou par dotation du budget général.

Les ouvertures d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement complémentaires portent exclusivement sur des dépenses relevant d’autres titres que le titre II relatif aux dépenses de personnel.

Les annulations d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement concernent à la fois des dépenses de personnel et des dépenses d’autres titres. Le détail de la ventilation entre titre II et autres titres est développé dans l’annexe « *Développement des crédits ouverts et des dépenses constatées au budget général* » jointe au présent projet de loi.

En effet, conformément au 2° de l’article 54 de loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, « *le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications des crédits demandées* », ainsi que « *l’écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours* » font l’objet d’un développement dans l’annexe susmentionnée.

La Cour des comptes fait observer que pour des raisons liées à la mise en route de la nouvelle nomenclature, le présent projet de loi contient des données relatives aux autorisations d’engagement consommées durant l’année qui peuvent différer de celles contenues dans les rapports annuels de performances²⁶.

²⁶ *Le montant figurant dans la loi de règlement retrace en effet le montant global des autorisations d’engagement consommées, minoré des retraits d’engagement sur années antérieures. Les rapports annuels de performance détaillent le montant des autorisations d’engagement consommés par action et sous-action. Or, ce niveau d’exécution n’existait pas préalablement au 1^{er} janvier 2006. Il n’a donc par construction pas été possible d’imputer rétrospectivement ces retraits d’engagement, que ce soit par destination (action et sous action) ou par nature (titre et catégorie). Il en résulte mécaniquement un écart entre le montant global des autorisations d’engagement consommées figurant dans la loi de règlement et le montant des*

Lors de son examen par l'Assemblée nationale, le présent article a fait l'objet d'un amendement rédactionnel.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4

Rectification d'une erreur matérielle au sein du rapport annuel de performances « Défense »

Commentaire : le présent article additionnel, proposé par vos rapporteurs spéciaux de la mission « Défense », tend à la rectification d'une erreur matérielle et corrigeant les données relatives aux autorisations d'engagement, figurant au rapport annuel de performances (RAP) « Défense », annexé au projet de loi de règlement pour 2006.

En effet, **10.617.292.149,31 euros** semblent avoir été **inscrits deux fois** : une fois au titre des « engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31 décembre 2005 » et une fois au titre des « autorisations d'engagement ouvertes en 2006 ». Ces 10,617 milliards d'euros se décomposent en **10,597 milliards d'euros** relatifs au programme 146 « Equipement des forces » et **21,55 millions d'euros** relatifs au programme 178 « Préparation et emploi des forces ».

Ce montant est essentiellement constitué, pour un montant de 10,597 milliards d'euros, du **cumul des engagements internationaux**, pris par la France au titre des programmes gérés par l'OCCAR²⁷ et par la NAHEMA²⁸, et n'ayant pas encore fait l'objet de paiement. Cette somme figurait parmi les **ressources affectées et non-engagées fin 2005**.

Les engagements de la France ne s'étaient jamais traduits par une comptabilisation qu'à l'occasion et à hauteur de ces appels de fonds ; afin de rétablir la concordance entre la comptabilité budgétaire et la réalité des engagements juridiques de la France, la régularisation suivante a eu lieu :

- les autorisations de programme affectées et non-engagées issues de la gestion 2005 ont été **supprimées** au 1^{er} janvier 2006, conformément aux règles prévues par la LOLF ;

- elles ont été « **réouvertes** », sous forme d'autorisations d'engagement, en loi de finances rectificative pour 2006 ;

- elles ont ainsi été **engagées sur la gestion 2006** au titre de la part incombant à la France dans les engagements pris par l'OCCAR et par la NAHEMA vis-à-vis des industriels concernés. Les engagements ont concerné le programme des frégates multi-mission (FREMM), à hauteur de **4,52 milliards d'euros**, le programme de l'A 400M, pour un montant de

²⁷ Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR).

²⁸ Nato Helicopter Management Agency (NAHEMA), agence civile de l'organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

3,61 milliards d'euros, celui du missile FSAF (family of future air defence missiles), à hauteur de **1,38 milliard d'euros**, et le programme d'hélicoptère NH 90 pour **0,93 milliard d'euros**.

Le fait que ces autorisations d'engagement soient comptabilisées deux fois donnent à penser, de façon absolument **erronée**, que le solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2006 de la mission « Défense » a progressé de **10,617 milliards d'euros**. Il n'est pas possible, alors qu'un nouveau livre blanc de la défense et une nouvelle loi de programmation sont en préparation de laisser figurer de telles erreurs au sein des documents budgétaires supposés garantir la bonne information du Parlement.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 5

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

Commentaire : le présent article a pour objet d’arrêter, pour les budgets annexes, le montant par mission et par programme des autorisations d’engagements et des crédits de paiement faisant l’objet d’ajustements dans le cadre de la présente loi de règlement.

Dans cet article figure le détail des ouvertures complémentaires par programme ou par dotation des budgets annexes.

Par ailleurs, conformément au 5° de l’article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, « *le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts, ainsi que les modifications de crédits demandés* » font l’objet, en ce qui concerne les budgets annexes, de l’annexe explicative jointe au présent projet de loi.

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

Commentaire : le présent article a pour objet d’arrêter, pour les comptes spéciaux, le montant par mission et par programme des autorisations d’engagements et des crédits de paiement faisant l’objet d’ajustements dans le cadre de la présente loi de règlement.

Dans cet article figure le détail des ouvertures complémentaires par programme ou par dotation des comptes spéciaux.

Par ailleurs, conformément au 5° de l’article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, « *le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts, ainsi que les modifications de crédits demandés* » font l’objet, en ce qui concerne les comptes spéciaux, de l’annexe explicative jointe à la présente loi.

On relèvera que le programme 952 « *Opérations avec le fonds monétaire international* » est doté pour mémoire de découverts complémentaires d’un montant de **11.454.198.706,83 euros**. Il s’agit d’inscrire une autorisation de découvert correspondant au solde débiteur de 10.212.353.973,14 euros repris au 1^{er} janvier 2006 (soit le « stock ») **augmenté du solde débiteur des opérations de l’année 2006, qui s’élève à 1.241.844.733,69 euros.**

Le solde débiteur de 506.325.118,78 euros se compose de 455.968.357,61 euros en capital et de 50.356.761,17 euros en intérêts. Il correspond aux montants des échéances de l’année 2006 au titre des remises de dettes aux pays étrangers, à l’exception des remises de dettes résultant des accords CNUCED et Dakar qui font l’objet d’une annulation totale.

Les créances portées directement par le Trésor et ultérieurement annulées font l’objet d’un transport aux **découverts du Trésor**. Les annulations de créances d’aide publique au développement portées par l’Agence française de développement (AFD) et relevant de traitements par le Club de Paris ou de décisions françaises d’annulation²⁹, donnent lieu à une **indemnisation de l’AFD** imputée sur l’action 3 « *Traitement de la dette des pays pauvres* » du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la mission « *Aide publique au développement* ».

²⁹ Telles que les dispositifs dits « Dakar 1 » et « Dakar 2 », introduits par les lois de finances pour 1990 et 1995 et bénéficiant à certains pays d’Afrique subsaharienne.

Le développement desdites remises de dettes, détaillées par pays, en capital et en intérêts capitalisés, fait l'objet de l'annexe jointe au présent projet de loi et retracée dans le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux.

Les remises de dettes sont ventilées comme suit :

(en euros)

Résolution CNUCED	864.787,02
Dispositif Toronto	272.051.125,76
Dispositifs Dakar I et Dakar II	218.068.598,95
Dispositif de Yaoundé	15.340.607,05
Total	506.325.118,78

Enfin, le solde créditeur de 7.844.340,04 euros concernant le compte d'opérations monétaires « *Pertes et bénéfices de change* » n'est pas repris en balance d'entrée 2007, il est soldé au 31 décembre 2006, en application de l'article 20 de la loi n° 49-310 du 8 mars 1949 relative aux comptes spéciaux du Trésor.

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

ARTICLE 7

Règlement du compte spécial 906 « Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française »

Commentaire : le présent article a pour objet de tirer les conséquences de la clôture du compte spécial 906 « Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française ».

Le compte spécial 906 « Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française » est clos au 31 décembre 2006 selon les dispositions du I de l'article 35 de la loi de finances initiale pour 2007.

On rappelle que le budget annexe des Journaux officiels, mission mono-programme en 2006, se devait d'être mis en conformité avec l'article 7 de la LOLF alinéa 2, selon lequel une « *mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie...* ».

Sur ce sujet, le Conseil constitutionnel saisi sur la loi de finances pour 2006, a jugé, dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, considérant 26, que la présentation des « *missions mono-programme s'inscrivait dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire ; qu'afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à l'application d'une telle réforme, la mise en conformité des missions mono-programme et des nouvelles règles organiques pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007*³⁰ ».

Tel était l'objet de l'article 35 de la loi de finances initiale pour 2007.

Le II dudit article prévoit la reprise du solde de ce compte en balance d'entrée du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

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

³⁰ Dans son considérant 37, le Conseil constitutionnel précise « que le budget annexe « Journaux officiels » ne comporte qu'un programme ; ...qu'une mission ne saurait comporter un programme unique ; que ce budget annexe et les nouvelles règles organiques devront être mis en conformité à compter de l'année 2007 ; que, sous cette réserve, il n'y a pas lieu, en l'état, de le déclarer contraire à la Constitution ; ».

ARTICLE 8

Ratification de décrets relatifs à la rémunération de service rendus par l'Etat

Commentaire : le présent article a pour objet de ratifier des décrets relatifs à la rémunération de service rendus par l'Etat

L'article 4 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que « *la rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État [...]. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée* ».

A ce titre le Parlement est appelé à ratifier trois décrets.

I. LE DÉCRET DU 19 DÉCEMBRE 2006 RELATIF À LA RÉMUNÉRATION DE CERTAINS SERVICES RENDUS PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le décret n° 2006-1639 du 19 décembre 2006 autorise le ministère de l'écologie et du développement durable à percevoir des rémunérations pour service rendu en contrepartie de diverses prestations de nature essentiellement documentaire et de communication (cession de documents ou de données, reproduction de documents administratifs ou d'information, conception, élaboration ou cession de base de données, fourniture de prestations de formation, organisation de manifestations, locations de salles, d'espaces ou matériels). Ces rémunérations s'élevaient en 2005 à 1.367.325 euros.

Le décret prévoit en outre que les tarifs appliqués à ces prestations est fixé par arrêté du ministre chargé de l'écologie ou par voie de contrats.

Ce dispositif vise donc à assurer un fondement juridique incontestable à la perception de recettes extra-budgétaires par les services du ministère chargé de l'écologie et à prévenir les risques de contentieux dans un secteur d'activité où le droit de la concurrence s'exerce pleinement. Il vient en particulier combler un vide juridique occasionné par l'abrogation de dispositions réglementaires en vigueur pour le ministère de l'équipement, des transports, du logement et de la mer, sur le fondement desquelles le ministère chargé de l'écologie percevait auparavant ces recettes.

Les bénéfices attendus du nouveau dispositif sont notamment la meilleure diffusion de l'information environnementale auprès du public et la

valorisation financière des services rendus dans les domaines de l'eau, de la prévention des pollutions et des risques, des milieux naturels et des paysages.

II. LE DÉCRET DU 23 DÉCEMBRE 2006 RELATIF À LA RÉMUNÉRATION DE CERTAINS SERVICES RENDUS PAR LA COUR DES COMPTES ET LES AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

L'article 4 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances (LOLF) autorise la rémunération de services rendus par l'Etat. L'article 17 de la même loi institue également une procédure d'attribution de produits.

La Cour des comptes a souhaité bénéficier de ce dispositif dans le cadre, d'une part, des opérations de **célébration de son bicentenaire** et, d'autre part, de **l'accomplissement des missions des juridictions financières**.

En effet, la Cour des comptes célèbre son bicentenaire en 2007. Elle organise, à cette occasion, plusieurs manifestations dont certaines se traduiront par la création et la **vente de médailles**, ainsi que par la **vente d'ouvrages liés à cet événement exceptionnel**.

Par ailleurs, dans le cadre de ses activités régaliennes, la Cour des comptes produit et édite des rapports et des documents. Elle envisage également la **vente d'espace pour l'insertion de messages publicitaires dans ses publications**.

La Cour des comptes souhaite que ces **produits perçus au sein du budget général soient affectés à son budget**.

Par ailleurs, elle souhaite également pouvoir bénéficier des **produits liés à la mise à disposition de locaux ou d'espaces** pour l'organisation de manifestations.

L'ensemble de ces dispositions concerne en premier lieu la Cour des comptes mais également les chambres régionales des comptes.

Les deux décrets n°s 1725 et 1730 du 23 décembre 2006 visent à prendre en compte les deux situations décrites ci-dessus. Le premier décret, pris en Conseil d'Etat, autorise la rémunération des prestations fournies par la Cour des comptes et les autres juridictions financières. Le second décret permet d'attribuer les produits correspondants au programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

Néanmoins, **pour que ces deux décrets soient pérennes, leur ratification doit intervenir par la plus proche loi de finances**, en l'espèce le présent projet de loi de règlement.

III. LE DÉCRET DU 23 DÉCEMBRE 2006 INSTITUANT DES REDEVANCES POUR SERVICES RENDUS PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE

Le décret n° 2006-1810 permet d'instituer des redevances pour les services rendus par la direction générale de l'aviation civile au profit de personnes publiques autre que l'Etat.

Le 1° du décret crée des redevances de surveillance et de certification, qui permettent notamment de rémunérer les prestations fournies par la DGAC à la demande de **l'Agence européenne de la sécurité aériennes (AESA)**, ou des compagnies aériennes, des autorités concédantes ou des exploitants de plates formes aéroportuaires, relatives au contrôle et à l'inspection :

- des produits, pièces et équipements aéronautiques lors de leur conception, de leur production, de leur entretien ou de leur exploitation ;
- de l'exploitation d'aéronefs ;
- de personnels ou d'organismes participant à la conception, à la production, à l'entretien ou à l'exploitation de produits, pièces et équipements aéronautiques ou à l'exploitation d'aéronefs.

Le montant des titres émis en 2007 depuis le début de la gestion s'élève à **5.175.960 euros**. Aucun titre sur 2006 n'a été émis compte tenu de la publication du décret au Journal Officiel en date du 31/12/2006.

Le 2° du décret crée également des redevances dans d'autres secteurs tels la cession de base de données ou la vente d'espaces publicitaires dans les publications de la DGAC, dont peuvent bénéficier **toutes les personnes morales ou privées**.

Il est enfin précisé la procédure de recouvrement et d'affectation de ces recettes au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

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

ARTICLE 9 (nouveau)

Annexe au projet de loi de finances initiale sur les opérateurs de l'Etat

Commentaire : introduit par l'Assemblée nationale sur l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général, et Charles de Courson, le présent article tend à compléter une annexe au projet de loi de finances de l'année sur les opérateurs de l'Etat.

Adopté par l'Assemblée nationale, sur l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général, et Charles de Courson, avec l'avis favorable du gouvernement, le présent article vise à compléter une **annexe au projet de loi de finances de l'année** présentant les **opérateurs de l'Etat**, y compris les moyens budgétaires et les emplois dont ils disposent.

Aux termes de l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005, « *le Gouvernement dépose, chaque année, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'Etat ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers* ».

Le présent article vise à préciser que ce rapport porte sur « *la dernière année dont l'exécution est définitivement connue, l'année en cours et l'année suivante* ».

Votre commission des finances est pleinement favorable à cette **mesure garantissant une lisibilité et une transparence accrues sur l'action des opérateurs de l'Etat**, alors que la présentation de ces opérateurs dans les projets annuels de performances pour 2006 faisait apparaître de réelles marges de progression.

L'annexe prévue par l'article 14 de la loi de règlement 2005 permet de connaître plus précisément la liste des opérateurs de l'Etat, tout en disposant de données agrégées – en termes d'emplois et de ressources budgétaires – sur leur participation à l'action publique.

Les travaux de la commission des finances font également ressortir les progrès possibles en matière de gestion des effectifs des opérateurs de l'Etat, comme l'ont notamment montré les contrôles budgétaires récemment menés par nos collègues :

- Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », à propos du Palais de la Découverte³¹ ;

- Nicole Bricq, rapporteure spéciale de la mission « Sécurité sanitaire », sur les agences de sécurité sanitaire³² ;

- Yann Gaillard, rapporteur spécial de la mission « Culture », concernant la tutelle du ministère de la culture sur le musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, la Bibliothèque nationale de France et la Cité des sciences et de l'industrie³³ ;

Dans ce cadre, la présentation des emplois des opérateurs publics est souvent lacunaire, en particulier pour les emplois contractuels. Il est ainsi proposé un **amendement** au présent article **afin que le total des emplois rémunérés par les opérateurs publics ou mis à disposition par des tiers précise les « catégories statutaires »**, en distinguant – entre autres – les emplois statutaires et contractuels.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

³¹ Sénat, rapport d'information n° 354 (2006-2007).

³² Sénat, rapport d'information n° 355 (2006-2007).

³³ Sénat, rapport d'information n° 384 (2006-2007).

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9 (nouveau)

Amélioration d'un dispositif de valorisation par la SOVAFIM du patrimoine immobilier de l'Etat

Commentaire : le présent article additionnel tend à améliorer le dispositif de valorisation par la SOVAFIM du patrimoine immobilier de l'Etat introduit en loi de finances rectificative pour 2006.

Le présent article additionnel tend à améliorer la rédaction de l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006, inséré à l'initiative de votre rapporteur général. Cet article permet à l'Etat de confier à la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) des opérations de valorisation de son patrimoine immobilier.

Le présent article additionnel étend le champ du dispositif à l'ensemble des locaux de l'Etat, et pas seulement ceux inutiles à ses missions, afin de pouvoir procéder à des arbitrages dans les choix de localisation des services.

Il détermine les règles d'évaluation du patrimoine transféré à des fins de valorisation par la SOVAFIM.

Il précise que l'immeuble transféré peut l'être au profit d'une filiale de la SOVAFIM, que celle-ci pourrait créer conjointement avec des personnes publiques pour valoriser leur patrimoine.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 9 (nouveau)

Rapport au Parlement sur le Centre des monuments nationaux

Commentaire : le présent article additionnel, proposé par votre rapporteur spécial de la mission « Culture », tend à prévoir la remise d'un rapport du gouvernement au Parlement sur la gestion de la recette fiscale affectée au centre des monuments nationaux (CMN).

L'article 48 de la loi de finances pour 2007 prévoit l'affectation, à hauteur de **70 millions d'euros**, du produit de la **taxe fiscale** relative aux droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et titres immobiliers, au bénéfice du Centre des monuments nationaux.

Il apparaît que, par **voie de fonds de concours et attribution de produits**, le CMN a **reversé** à la direction de l'architecture, du patrimoine et de l'archéologie (DAPA) la recette fiscale affectée dont il aurait dû bénéficier en 2006. En 2007, selon les informations fournies par les services du ministère de la culture, 10 millions d'euros seulement devraient être gérés par le CMN, 60 millions étant versés au budget opérationnel de programme (BOP) de la DAPA, et affectés au financement de travaux sur les monuments historiques appartenant à l'Etat.

Les fonds de concours et attribution de produits ont été rattachés tardivement au BOP de la DAPA, et leur utilisation n'est **pas expliquée** de façon satisfaisante au sein de la justification au premier euro du rapport annuel de performances « Culture » annexé au projet de loi de règlement pour 2006. Votre commission des finances souhaite être **éclairée sur l'utilisation de ces crédits** avant l'examen du projet de loi de finances pour 2008, afin de savoir si l'affectation de recettes fiscales au CMN doit être **pérenne**.

Il convient que ce rapport présente le **partage des compétences** entre le CMN et les autres acteurs de la maîtrise d'ouvrage déléguée du ministère de la culture que sont le service national des travaux (SNT), l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et les conservations régionales des monuments historiques (CRMH) des directions générales des affaires culturelles (DRAC).

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 18 juillet 2007, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de loi n° 389 (2006-2007) de règlement définitif du budget de 2006**.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que, pour la première fois, la commission a pu analyser l'exécution budgétaire des crédits votés selon la nouvelle nomenclature budgétaire en missions, programmes et actions issue de la LOLF. Il a indiqué que 9 ministres allaient être auditionnés, sur leur exécution, en « petit hémicycle », soit en commission élargie ouverte à tous les sénateurs ainsi qu'à la presse et au public.

M. Philippe Marini, rapporteur général, procédant à l'aide d'une vidéo-projection, a rappelé que le projet de loi de règlement pour 2006 était le socle de la nouvelle présidence et de la nouvelle législature. Il a estimé que les résultats budgétaires et financiers étaient en nette amélioration, alors que la performance économique de la France se détériorait. Il a constaté que le solde budgétaire, négatif, était compris entre 35,73 milliards d'euros et 39,53 milliards d'euros et précisé que 4 estimations du déficit budgétaire pouvaient être faites en 2006. Le déficit budgétaire au sens juridique du terme s'élève à 39 milliards d'euros selon le présent projet de loi de règlement ou à 39,53 milliards d'euros selon la Cour des comptes, en intégrant un découvert auprès du Crédit foncier de France. Le déficit budgétaire, corrigé du montant de la régularisation des pensions de décembre 2005, atteint 35,73 milliards d'euros selon le gouvernement et 36,26 milliards d'euros selon la Cour des comptes.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que ces résultats étaient assez favorables, dans un contexte économique caractérisé par une croissance du produit intérieur brut (PIB) de 2 % en 2006, intermédiaire entre la prévision du gouvernement et celle du consensus des conjoncturistes de 1,8 %. Il a noté que la croissance française était inférieure à celle de nos principaux partenaires, pour la première fois depuis de nombreuses années.

Il a relevé que le niveau de déficit était dû à des recettes fiscales supérieures de plus de 10 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2006. L'impôt sur les sociétés a eu un rendement de 5,44 milliards d'euros supplémentaires par rapport au produit attendu. Il a ajouté que la maîtrise du niveau du solde budgétaire découlait également de la maîtrise des dépenses de l'Etat, précisant que pour la quatrième année consécutive, le plafond de dépenses voté par le Parlement avait été respecté. Les dépenses nettes du budget général, à périmètre constant, s'établissent à 276,3 milliards d'euros, contre 271,3 milliards d'euros prévus en loi de

finances initiale, soit une hausse de 5 milliards d'euros, correspondant à la marge de manœuvre liée à la prévision d'inflation.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite analysé l'utilisation faite, en 2006, des leviers d'action de la LOLF. Il a relevé les points positifs suivants : la stabilisation à un niveau très bas, soit 4 milliards d'euros, des reports de crédits, la constitution d'une réserve de précaution de 5,5 milliards d'euros, élément régulateur du pilotage de gestion, la généralisation des dépenses à caractère limitatif en lieu et place des dépenses à caractère évaluatif, et l'utilisation de la fongibilité asymétrique, pour un montant néanmoins limité à 400 millions d'euros. Il a observé que les plus-values constatées avaient été affectées intégralement, en cours d'exercice, au désendettement de l'Etat.

Puis il a indiqué que les ministères n'avaient consommé que 98,8 % du plafond des autorisations d'emplois inscrites dans le budget, soit 2,321 millions d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) réalisés, contre 2,351 millions d'ETPT prévus. Il a précisé que l'écart de 29.794 ETPT correspondait essentiellement à un écart entre les prévisions de la loi de finances initiale et les réalisations, et non à une diminution brute des effectifs. Il a observé que les efforts de gestion liés au renoncement ou à la modération de certains recrutements correspondaient à 4.100 ETPT, qui s'ajoutaient aux prévisions de réductions d'effectifs annoncées en loi de finances initiale pour 2006, soit 5.000 ETPT.

Il a constaté que, pour la première fois depuis 2001, l'Etat avait enregistré en 2006 un solde primaire, c'est-à-dire un solde budgétaire avant paiement des intérêts de la dette, proche de l'équilibre, ce qui permettait de qualifier la législature 2002-2007 de vertueuse. Il a observé que le précédent gouvernement était parvenu à enrayer la croissance de la dette à court terme. La dette publique totale est ainsi passée de 1.137 milliards d'euros en 2005 à 1.142 milliards d'euros au 31 décembre 2006. Ce résultat doit toutefois être relativisé, dès lors qu'il est largement le fruit d'une combinaison de mesures non pérennes, telles l'optimisation de la trésorerie et la poursuite d'une politique active de cessions d'actifs.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a annoncé que la norme de dépenses paraissait tenue en volume, mais que son évolution restait dynamique. Il a plaidé pour la prise en compte d'une norme de dépenses « élargie » aux dépenses financées par des ressources extrabudgétaires, aux dépenses des comptes spéciaux et aux dépenses financées au moyen de certaines taxes affectées. Il a considéré que dans cette perspective la progression de la dépense publique était de 5,6 % en un an, passant de 589,6 milliards d'euros, en 2005, à 622,7 milliards d'euros en 2006. Il a précisé que les dépenses financées au moyen de ressources extrabudgétaires avaient concerné, en 2006, 350 millions d'euros prélevés sur les fonds propres des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) et 490 millions d'euros versés à titre d'avance par le Crédit foncier de France.

Il a recommandé d'encadrer certaines pratiques budgétaires afin de réduire les sous budgétisations récurrentes, de limiter les dépenses de reports de charges recensées à la clôture de l'exercice 2006, soit 9,3 milliards d'euros dont 3,77 milliards d'euros à l'égard des organismes de sécurité sociale, et de diminuer les dettes à plus d'un an, classées en « restes à payer », et s'élevant à 9,53 milliards d'euros. Il a souligné, comme la Cour des comptes l'avait fait, que le montant des taxes affectées avait augmenté, en 2006, de plus de 50 % en euros constants, passant de 112,9 milliards d'euros à 172,8 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007. Il a qualifié ce phénomène « d'agencisation » de l'Etat, et a estimé qu'il aboutissait à des mesures de périmètre très importantes qui devaient désormais être prises en compte dans la norme de dépenses.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souhaité marquer l'intérêt porté par la commission au suivi de la performance des programmes budgétaires, en présentant un « palmarès » de ces derniers. Il a soulevé certaines réserves méthodologiques et a présenté les critères d'appréciation de la performance retenus. Aux termes de ceux-ci, il apparaît que les programmes les mieux pilotés sont, le plus souvent, de nature financière. Il a relevé que figuraient également au « palmarès » des dix programmes les mieux pilotés le programme 104 « Accueil des étrangers et intégration », le programme 107 « Administration pénitentiaire » et le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ». Il a observé que ce classement pouvait cacher des réalités différentes et, notamment, des indicateurs de performances très largement perfectibles, en particulier pour les programmes relatifs aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat et d'impôts locaux, comme l'avait souligné la rapporteure spéciale Mme Marie-France Beaufile dans ses rapports budgétaires.

Il a ensuite indiqué que les dix programmes à la gestion la plus perfectible concernaient la mission « Recherche et enseignement supérieure » ainsi que les politiques sociales, déclinées dans plusieurs missions. S'agissant de la notation des dix principaux programmes en termes de crédits budgétaires, il a observé que leurs performances étaient dans la moyenne.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souligné la novation essentielle de la réforme budgétaire et comptable : la présentation du bilan de l'Etat en comptabilité patrimoniale. Il a noté que l'actif de l'Etat diminuait, passant de 611,206 milliards d'euros au 1er janvier 2006 à 538,015 milliards d'euros au 31 décembre 2006. Il a expliqué que cette évolution était due à un changement de périmètre, lié notamment aux transferts à titre gratuit de 17.000 kilomètres de voirie aux collectivités territoriales, soit une sortie d'actifs de 67 milliards d'euros, et à une augmentation nette des immobilisations financières de 13 milliards d'euros. Il a constaté que les dettes non financières de l'Etat, c'est-à-dire ses dettes à l'égard de tiers, s'élevaient à 93 milliards d'euros à la fin de l'année 2006, soit une augmentation de près de 20 % sur un an, témoignant notamment des retards de paiement de l'Etat. Il a relevé que les provisions pour risques et charges, résultant notamment des

litiges liés à l'impôt et aux contentieux communautaires, avaient progressé de 3 milliards d'euros, pour atteindre 50 milliards d'euros en 2006.

Il a ensuite indiqué que le compte de résultat de l'Etat était négatif à hauteur de 31,6 milliards d'euros, l'écart avec les 39 milliards d'euros du déficit du solde d'exécution budgétaire s'expliquant par la prise en compte de charges à payer, la comptabilisation des dotations aux amortissements, provisions et dépréciations, et la prise en compte des investissements. Ceux-ci sont considérés comme un actif durable qui vient accroître la valeur patrimoniale de l'Etat et sont, à ce titre, comptabilisés non pas comme une charge au compte de résultat, mais comme une immobilisation à l'actif du bilan. Il a conseillé de suivre l'évolution du solde du compte de résultat de l'Etat qui permettait d'appréhender la performance de l'activité économique de la puissance publique de façon plus pertinente et complète que le déficit budgétaire.

Enfin, il a estimé que des progrès pouvaient être faits dans le recensement des engagements hors-bilan de l'Etat, afin de mieux prendre en compte les dépenses induites.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité que l'autorisation de dépenses donnée par le Parlement soit respectée et que les recettes fiscales soient supérieures aux prévisions. Il s'est réjoui de la présentation du bilan de l'Etat qui est riche d'enseignements. Il a souhaité savoir si la dette publique totale, soit 1.142,2 milliards d'euros, pouvait être ventilée entre l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a précisé que la dette de 1.142,2 milliards d'euros correspondait à la dette de l'Etat, des organismes de sécurité sociale, des collectivités territoriales et des organismes divers d'administration centrale (ODAC).

M. Jean Arthuis, président, a invité les rapporteurs spéciaux à recenser dans leurs secteurs de compétences, de façon la plus précise possible, l'exactitude des provisions pour risques et charges inscrites au bilan de l'Etat.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que l'inscription au titre des provisions pour risques et charges ou au titre des engagements hors-bilan lui semblait parfois être le fruit d'un arbitrage difficile à prendre.

M. Michel Charasse a estimé que si les provisions pour risques et charges inscrites au bilan de l'Etat devenaient parfaitement exhaustives, il conviendrait d'appliquer la même exhaustivité aux bilans des collectivités territoriales. Il a toutefois émis des doutes sur la pertinence d'une telle évolution.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que le provisionnement devait résulter d'un risque sérieux et ne devait être ni automatique ni systématique. Il

a espéré que les collectivités territoriales adoptent, elles aussi, la comptabilité patrimoniale.

M. Yann Gaillard a félicité le rapporteur général pour l'extrême clarté de sa présentation. Il a souhaité savoir quels chiffres devaient être pris en compte pour l'appréciation du respect des critères de Maastricht.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que les instances européennes suivaient l'évolution de la dette des autorités publiques, comprenant l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes sociaux et les ODAC. Il a rappelé que cette vision d'ensemble permettait de compenser d'éventuels oublis de recensement de dettes de l'Etat envers l'un ou l'autre des organismes composant la sphère publique.

M. Marc Massion a estimé que la présentation de la loi de règlement pour 2006 était « flatteuse ». Il a regretté que la dette de l'Etat à l'égard des organismes sociaux ne soit pas prise en compte, pas plus que l'appel en avance du paiement de l'impôt sur les sociétés en décembre 2006. Il s'est étonné de la persistance, depuis plusieurs années, de la sous-évaluation des recettes fiscales. Il a noté que la vente d'actifs permettait de présenter un solde d'exécution plus faible qu'il ne devrait l'être. Enfin, s'agissant de la réduction du nombre des ETPT, il a rappelé que, dans le domaine de la justice notamment, les besoins de recrutement étaient désormais reconnus par tous.

M. Jean-Jacques Jégou a félicité le rapporteur général pour la clarté de son exposé. Il s'est réjoui de la présentation, pour la première année, du bilan de l'Etat en comptabilité patrimoniale. Il s'est interrogé sur la correspondance entre la diminution du nombre des ETPT et la réduction effective du nombre de fonctionnaires. Il s'est demandé si les suppressions d'ETPT correspondaient à des postes non pourvus ou à des postes occupés. Il a souhaité que soient prises en compte, dans la comptabilité patrimoniale de l'Etat, les mesures relatives aux cotisations sociales qui détérioraient les comptes sociaux. Il a estimé que les dispositions annoncées en faveur de l'allègement des cotisations sociales pesant sur les heures supplémentaires des salariés auraient un impact sur les finances publiques, impact qui pourrait être renforcé par la prise en compte des heures supplémentaires dues par l'Etat à ses fonctionnaires, notamment dans le domaine hospitalier.

M. Aymeri de Montesquiou a observé que la stabilisation de la dette publique à court terme était concomitante à la stagnation relative de la croissance française par rapport à nos principaux partenaires. Dès lors, il s'est demandé si l'économie française était, en fait, soutenue par la dette publique jusqu'à présent.

Mme Nicole Bricq a souligné la précision de l'exposé du rapporteur général. Elle a souhaité connaître le détail de la diminution d'ETPT attribuée aux mouvements de décentralisation.

M. Michel Charasse a dénoncé les effets de « l'agencisation » de l'Etat, il s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'en interdire le principe

même. Il a rappelé que le Parlement votait l'affectation de recettes fiscales à ses agences, et qu'il ne tenait donc qu'à lui d'y renoncer. Enfin, il a souhaité que le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique soit modifié pour prendre en compte la LOLF. Il a estimé que des clarifications devraient être apportées aux modalités de certification des comptes publics par la Cour des comptes, notamment dans le cas des pouvoirs publics.

M. Serge Dassault a souhaité pouvoir mieux exploiter la richesse des informations que le rapporteur général venait de présenter. Il a observé qu'il existait un risque de confusion entre la dette des administrations publiques qui est de 1.142,2 milliards d'euros et celle inscrite au bilan de l'Etat qui est de 893 milliards d'euros.

M. Charles Guené s'est joint aux félicitations adressées au rapporteur général. Il a souhaité que soient précisées les modalités de passage entre les dépenses publiques « élargies » et les dépenses inscrites au compte de résultat. Il a estimé que la réforme budgétaire et comptable ne permettait plus, contrairement à ce qui avait été reproché, de mettre en œuvre une présentation « flatteuse » des résultats de l'exécution.

M. Joël Bourdin a manifesté son grand intérêt pour le « palmarès » des programmes budgétaires présentés par le rapporteur général.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que les chiffres à prendre en compte pour l'appréciation du respect des critères de Maastricht étaient, s'agissant du respect du ratio dette/PIB, le montant de 1.142,2 milliards d'euros de dette mentionné plus haut. Il a noté que la présentation « consolidée » de la dette et des déficits des autorités publiques, au sens communautaire, permettait de pallier les éventuelles incertitudes dans la prise en compte de dettes d'une autorité publique envers une autre.

Il a constaté que la sous estimation des recettes fiscales était vertueuse car elle permettait de réduire l'endettement. Il a rappelé que les prévisions économiques n'étaient pas une science exacte.

Il a indiqué que la réforme budgétaire et comptable, prévoyant le vote d'une masse salariale et non plus seulement d'un tableau des effectifs, donnait une vision plus pertinente des dépenses réellement engagées. Il a précisé que l'écart entre les prévisions et l'exécution en matière d'ETPT tenait à 68 % à une mauvaise évaluation des effectifs en loi de finances initiale, à 16 % à des efforts de gestion permettant des suppressions d'emplois, et à 16 % à des mouvements de décentralisation plus rapides que prévu. Il s'agit, essentiellement, du transfert des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) aux régions, réalisé dès 2006.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que la stabilisation de la dette à court terme de l'Etat français redonnait des marges de manœuvre au gouvernement et devrait favoriser la reprise de la croissance.

Il a précisé que la notation des programmes était, par nature, un exercice relativement formel qui devrait être nourri aux cours des prochaines années afin de prendre tout son sens. Il a noté la difficulté existant, dans certains secteurs, pour renseigner les indicateurs de performances, et a soutenu la démarche de contrôle engagée par les rapporteurs spéciaux, dans leur champ de compétences respectif, visant à évaluer la pertinence des objectifs et des indicateurs de performances. Il a rappelé que la LOLF s'imposait au décret de 1962 précité sur la comptabilité publique.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi de règlement pour 2006.

La commission a adopté un amendement modifiant l'intitulé du présent projet de loi. A l'initiative de MM. Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux, elle a également adopté un amendement portant article additionnel après l'article 4 rectifiant une erreur matérielle, au sein du rapport annuel de performances « Défense » annexé au projet de loi de règlement pour 2006, relative à l'imputation de 10,617 milliards d'euros d'autorisations d'engagement.

Elle a adopté un amendement à l'article 9 (nouveau) visant à préciser le contenu d'une annexe au projet de loi de finances initiale sur les opérateurs de l'Etat.

Après l'article 9, la commission a adopté deux amendements portant articles additionnels visant à l'amélioration d'un dispositif de valorisation du patrimoine immobilier par la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) d'une part, et sur l'initiative de M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, à la remise d'un rapport au Parlement sur la gestion de la recette fiscale affectée au centre des monuments nationaux, d'autre part.

A l'issue de ces votes, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'ensemble du projet de loi n° 389 (2006-2007) de règlement définitif du budget de 2006 ainsi modifié.

AUDITION DE M. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Réunie le mercredi 20 juin 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'**audition de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur le projet de loi de règlement définitif du budget 2006.**

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité que la première présentation d'un projet de loi de règlement au « format LOLF » se fasse au Sénat. Il a déclaré que l'étendue des attributions du ministre, compétent pour l'ensemble des comptes publics, correspondait au souci de la commission de privilégier une vue d'ensemble des finances publiques.

M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a rappelé que le Conseil des ministres avait adopté le matin même le projet de loi de règlement. Il a estimé qu'il s'agissait d'un événement important, puisque c'était le premier à présenter les comptes de l'Etat selon les nouvelles perspectives de la LOLF. Il a rendu hommage au rôle d'impulsion de la commission dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la LOLF, et salué la présence de M. Alain Lambert.

Il a indiqué que le déficit budgétaire de l'Etat s'était élevé en 2006 à 39 milliards d'euros, pour une prévision de 45,7 milliards d'euros en loi de finances rectificative pour 2006. Il a souligné que ces bons résultats provenaient, en particulier, du respect de l'autorisation parlementaire en matière de dépenses, avec la mise en oeuvre pour la quatrième année consécutive de la règle dite du « zéro volume », et une baisse du nombre d'emploi de 9.500 équivalents temps plein travaillés, contre une prévision de 5.300 en loi de finances initiale. Il a ajouté que l'amélioration du solde de l'Etat par rapport aux prévisions s'expliquait, quant à elle, par des plus-values de recettes fiscales de plus de 10 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale, correspondant pour 6,4 milliards d'euros à l'impôt sur les sociétés. Il a précisé que, conformément à la règle fixée en loi de finances initiale, l'intégralité de ces plus-values avait été affectée à la réduction du déficit budgétaire.

Il a estimé que le présent projet de loi de règlement constituait, pour reprendre l'expression de M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, un « big bang comptable ». Il a rendu un hommage appuyé à tous les artisans de ce « big bang », en particulier à la direction générale de la comptabilité publique, et à son directeur général, M. Dominique Lamiot. Il a insisté sur le fait que, pour la première fois, les comptes de l'Etat étaient présentés non plus selon une simple comptabilité de caisse, mais selon une comptabilité générale, avec, à l'égal des entreprises et des associations, un

bilan, un compte de résultat et un tableau des flux de trésorerie. Il a estimé que ces comptes présentaient un double intérêt. Tout d'abord, ils donnent une vision plus précise et détaillée de l'exercice budgétaire. Ensuite, ils rendent compte plus justement du patrimoine de l'Etat : les immobilisations font désormais l'objet d'un recensement plus systématique, qui a conduit à augmenter l'actif immobilisé de près de 200 milliards d'euros, en particulier en ce qui concerne le patrimoine routier, les participations financières et les stocks ; et le passif est clarifié, avec l'enregistrement de provisions comptables, de 230 milliards d'euros dans le cas du besoin de financement des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'Etat. Il a considéré que cette réforme comptable correspondait à davantage de fiabilité et de transparence dans les comptes, et, par conséquent, à plus de démocratie, et à plus de contrôle. Il a néanmoins jugé que le « chantier comptable » n'était pas terminé, indiquant que les efforts seraient poursuivis afin d'améliorer la qualité de l'information et de parvenir, à terme, à la levée des réserves faites par la Cour des comptes, comme le gouvernement s'y était engagé vis-à-vis de cette dernière il y a trois semaines.

M. Eric Woerth a souligné que la nouveauté du présent projet de loi de règlement ne s'arrêtait pas à la présentation des comptes. L'examen des rapports annuels de performances (RAP) qui lui étaient annexés allait en effet permettre de juger, pour chaque politique publique, des résultats atteints, et des moyens mis en oeuvre à cette fin. Il a estimé que l'examen du projet de loi de règlement constituerait désormais le moment privilégié du contrôle de l'exécution budgétaire et serait, par conséquent, un point de passage majeur de la procédure budgétaire. Il a reconnu que, comme cela était normal pour un premier exercice, on pouvait encore déplorer certaines imperfections, comme des insuffisances des systèmes d'information, ou des difficultés dans l'imputation des dépenses. Il a néanmoins considéré que le bilan de ce premier exercice était très satisfaisant. Tout d'abord, les responsables de programme s'étaient approprié les nouvelles souplesses de gestion, ce dont témoignait le financement de la plupart des besoins apparus en cours de gestion par redéploiement au sein des programmes, grâce au mécanisme dit de « fongibilité asymétrique » des crédits, qui avait concerné 400 millions d'euros au total. Il a mentionné l'exemple du ministère de l'intérieur, qui a redéployé 20 millions d'euros pour financer des travaux d'aménagement (10 millions d'euros), l'achat et le renouvellement de matériel informatique (3 millions d'euros), ou encore le renouvellement du mobilier et du parc automobile (4 millions d'euros). Ensuite, le projet de loi de règlement permettait d'apprendre le coût réel des politiques publiques, qu'elles soient mises en oeuvre par un ou plusieurs ministères, ce qui allait faciliter la future revue générale des programmes. Il a indiqué que l'effort budgétaire avait été en 2006 de 36,3 millions d'euros pour la défense, 22 millions d'euros pour la recherche et l'enseignement supérieur, et 15,8 millions d'euros pour la sécurité. Il a ajouté que les RAP fournissaient même une esquisse du coût complet des politiques publiques, grâce à l'apport de la comptabilité générale, les dépenses

budgétaires étant en effet complétées par les charges se rattachant à chaque programme, en particulier les dotations aux amortissements ou aux provisions.

M. Eric Woerth a rappelé que les indicateurs de performance avaient pour objet de permettre d'évaluer l'efficacité des politiques publiques. Il a estimé que cette avancée intéressait le citoyen, lorsque, par exemple, il constate le renforcement de la sécurité des établissements pénitentiaires, le taux d'évasion ayant été de 1,9 évasion pour 10.000 détenus, alors que le projet annuel de performances (PAP) prévoyait un taux de 3,6 évasions pour 10.000 détenus ; le contribuable, lorsqu'il voit que le taux de remplacement des enseignants absents pour congé maladie ou maternité avait été de 96,3 % en 2006, contre une prévision de 90 % dans le PAP ; l'utilisateur, enfin, lorsqu'il observe, par exemple, que le délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée a été inférieur à 10 minutes, contre une prévision de 12 minutes dans le PAP. Il a précisé que, sur l'ensemble des indicateurs de performance qui peuvent être analysés, 60 % avaient correspondu aux prévisions, 20 % à une amélioration, et 20 % à une absence d'amélioration.

Après avoir exprimé la conviction que le Parlement s'approprierait cette réforme, comme la commission en avait donné la preuve en juin 2006, en procédant à l'audition de ministres et de responsables de programmes sur l'exécution de leur budget en 2005, il s'est interrogé sur les perspectives d'évolution de la procédure budgétaire ouvertes par la revalorisation de la loi de règlement. Il a indiqué que le Président de la République avait fait part de sa volonté de davantage concentrer la procédure budgétaire sur l'examen du projet de loi de règlement et, en particulier, sur les RAP. Il a estimé que ce changement aurait pour avantage d'instaurer les conditions d'exercice d'une vraie responsabilité des ministres, qui seraient jugés en fonction non plus du montant des crédits qu'ils obtiendraient, mais de la mise en oeuvre des politiques publiques dont ils seraient responsables. Il a considéré que, comme dans toute entreprise, le moment de la présentation des résultats devait l'emporter sur celui de la présentation du budget initial. Il a jugé qu'une telle rénovation de la procédure budgétaire conforterait le « chaînage vertueux » mis en place par la LOLF, qui articulait la discussion du projet de loi de règlement de l'exercice n-1, le débat d'orientation budgétaire pour la période n+1/n+3, et la présentation du projet de loi de finances de l'année n+1, ce projet de loi étant établi sur la base non seulement des prévisions de la loi de finances de l'année n, mais aussi des résultats concrètement obtenus l'année n-1. Il a indiqué à cet égard que les RAP 2006 avaient d'ores et déjà contribué à la préparation du projet de loi de finances pour 2008, pour ce qui relevait du volet « performance » des PAP 2008. Il s'est déclaré favorable à ce qu'une réflexion soit engagée à cet égard dans les prochains mois, en concertation étroite avec le Parlement, et, en particulier, ses commissions des finances.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé qu'au regard de la LOLF il convenait que la loi de règlement devienne désormais le « moment de vérité »

budgétaire. Il a rappelé que le Président de la République avait fait part de son intention de confier au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique la responsabilité, dès le projet de loi de finances pour 2009, de présenter en séance publique les crédits de toutes les missions. Il a jugé qu'une telle réforme permettrait de faire évoluer la discussion budgétaire, en la recentrant sur les seuls aspects financiers. Il a par ailleurs estimé que la procédure budgétaire devait davantage se concentrer sur la loi de règlement. Il a déclaré que la commission était prête à explorer les possibilités de réforme de la procédure budgétaire.

Il a souligné que l'examen du présent projet de loi de règlement constituait une révolution, puisque, pour la première fois, l'Etat présentait des comptes en comptabilité générale, ceux-ci étant certifiés par la Cour des comptes. Il a constaté que la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution et la gestion budgétaire de l'année 2006, fournissait trois évaluations du déficit budgétaire en 2006 : 35,7 milliards d'euros ; 39,0 milliards d'euros, si l'on prenait en compte la régularisation des pensions de décembre 2005 ; 39,5 milliards d'euros, si l'on prenait également en compte certaines dépenses payées en 2006, comme l'autorisation de découvert auprès d'un établissement de crédit au titre de règlements à effectuer au-delà des crédits ouverts en loi de finances en matière d'épargne logement. Il a, en conséquence, interrogé le ministre sur le montant du « vrai » déficit.

M. Eric Woerth a indiqué le montant à prendre en compte, correspondant à celui figurant dans le présent projet de loi de règlement, soit 39 milliards d'euros. Il a déclaré que le gouvernement ne partageait pas l'analyse de la Cour des comptes au sujet de certaines dépenses qui, selon cette dernière, devaient être prises en compte pour le calcul du déficit.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souhaité que la responsabilité de présenter en séance publique les crédits de toutes les missions soit confiée au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique dès le projet de loi de finances pour 2008. Il a estimé qu'une telle pratique faciliterait l'adoption, par le Parlement, d'amendements de réduction de crédits. Il s'est félicité de ce que la Cour des comptes ait certifié les comptes de l'Etat pour 2006. Il a considéré que des réserves de la Cour des comptes étaient inévitables, dès lors qu'il s'agissait du premier exercice de ce type. Il a demandé s'il était possible de hiérarchiser les réserves de la Cour des comptes. Il s'est interrogé sur les raisons de la non intégration dans les comptes de l'Etat du compte des opérations de la Compagnie française d'assurance du commerce extérieur (Coface) effectuées avec la garantie de l'Etat, et de la non intégration de la section des fonds d'épargne des comptes de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans le calcul de la participation de l'Etat dans cet établissement public. MM. Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général, ont demandé des précisions sur les modalités de prise en compte, dans le bilan de l'Etat, des engagements de ce dernier relatifs à la dette de la SNCF, pour partie prise en charge par le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD). **M. Philippe Marini**,

rapporteur général, a envisagé d'améliorer la prise en compte des opérateurs de l'Etat par les lois de finances, par exemple en intégrant leurs effectifs et leur solde consolidé au sein du budget de l'Etat. Il s'est interrogé sur la possibilité, à compter de la loi de finances pour 2008, d'élargir les dépenses concernées par la norme de croissance des dépenses de l'Etat aux prélèvements sur recettes, voire aux dépenses fiscales.

En réponse, **M. Eric Woerth** a estimé que si le président de la République avait indiqué que le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique aurait la responsabilité de présenter en séance publique les crédits de toutes les missions dès le projet de loi de finances pour 2009, il serait favorable, à titre personnel, à ce qu'une telle dynamique soit impulsée, à droit constant, dès le projet de loi de finances pour 2008. Il a considéré qu'une telle réforme serait favorable à la maîtrise des dépenses de l'Etat. Il a souligné que les réserves de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'Etat pour 2006 avaient été peu nombreuses, si on les comparait à celles des Etats ayant effectué une réforme analogue. La plupart de ces réserves ne pouvant pas être chiffrées, il est difficile de les hiérarchiser. Il a néanmoins considéré que les principaux enjeux concernaient l'évaluation des actifs du ministère de la défense, la fiabilité des comptes des opérateurs, et l'évaluation des infrastructures routières. Il a indiqué qu'il existait une différence d'appréciation entre le gouvernement et la Cour des comptes au sujet du compte des opérations de la Coface effectuées avec la garantie de l'Etat, le gouvernement considérant qu'il ne devait pas être intégré aux comptes de l'Etat, mais seulement faire l'objet d'une information en annexe au compte général de l'Etat. Il a déclaré que la traduction comptable du SAAD était prise en compte dans le bilan de l'Etat, non comme un élément du passif, mais comme une minoration, pour 8,3 milliards d'euros, de ses participations financières.

M. Alain Lambert s'est interrogé sur un possible durcissement de la position d'Eurostat, au sujet de la prise en compte des engagements de l'Etat relatifs à la dette de la SNCF.

M. Eric Woerth a annoncé la prochaine publication d'un « jaune » relatif aux opérateurs de l'Etat.

MM. Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général, ont indiqué que, selon la commission, les dépenses des opérateurs devaient être intégrées à celles de l'Etat.

En réponse, **M. Eric Woerth** a indiqué qu'une réflexion était en cours, pour élargir, à compter de 2008, le périmètre des dépenses prises en compte par la norme de croissance des dépenses de l'Etat.

M. Bernard Angels a jugé que les RAP étaient parfois « légers ». Il s'est interrogé sur la possibilité de consacrer une semaine à la discussion en séance publique du projet de loi de règlement. Il a souhaité savoir s'il était prévu d'« enchaîner » cette année la discussion du projet de loi de règlement, et du débat d'orientation sur les finances publiques.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que le cadre le plus approprié pour entendre des ministres sur l'exécution des missions dont ils avaient la charge était celui d'auditions ouvertes aux autres commissions, dans les « petits hémicycles » que constituaient les salles Médicis et Clemenceau.

Mme Nicole Bricq a indiqué son intention d'approfondir la question des opérateurs de l'Etat, dans le cadre de son contrôle en cours du dispositif des agences en matière de sécurité sanitaire. Elle a considéré que le déficit budgétaire avait été artificiellement réduit en 2006 en anticipant certaines recettes et en retardant certaines dépenses, et a souhaité obtenir des précisions sur le futur élargissement du périmètre des dépenses prises en compte par la norme de croissance des dépenses de l'Etat.

M. Alain Lambert a jugé nécessaire d'accorder davantage d'importance à la loi de règlement. Il a considéré que le périmètre des missions et des programmes, de même que leurs responsables, devaient être les plus stables possible d'une année sur l'autre.

M. François Trucy a exprimé la crainte de voir réduite la responsabilité des ministres devant le Parlement si le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique présentait en séance publique les crédits de tous les ministères. Il a donc estimé qu'il devrait faire preuve de pédagogie à leur égard.

M. Michel Charasse, après avoir souligné le caractère technique du rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'Etat, a considéré que confier un tel rôle au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique pourrait conduire, en cas d'indisponibilité de celui-ci, à ce que certaines missions soient défendues par de simples secrétaires d'Etat, sans compétence particulière en matière budgétaire ou sectorielle. Il s'est interrogé sur la cohérence temporelle des demandes formulées par la Cour des comptes au sujet de la comptabilité générale de l'Etat. Il a estimé que de nombreuses observations de la Cour des comptes venaient de l'absence de mise à jour du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, ce qui posait des problèmes de définition. Il a considéré que si les reports de crédits de l'année 2005 vers l'année 2006 avaient été traités conformément au régime de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, et non à celui de la LOLF, le présent projet de loi de règlement présentait un risque d'inconstitutionnalité. Il a jugé que si la stabilité du périmètre des missions et des programmes était souhaitable, ce périmètre devait avant tout être compatible avec la nouvelle architecture ministérielle.

M. Yves Fréville a regretté que le RAP de la mission « Défense » soit structuré exclusivement autour des programmes, et ne donne pas d'informations synthétiques pour l'ensemble de la mission, l'obligeant ainsi à calculer le montant total des contrats restant à exécuter. Il a estimé que la non coïncidence des budgets opérationnels de programme (BOP) et des actions rendait difficile l'évaluation de la gestion des responsables de BOP. Il a

regretté la disparition des situations résumées des opérations du Trésor (SROT).

M. Jean Arthuis, président, a jugé que le fait que les services du ministère des finances aient été en mesure de présenter les comptes de l'Etat dans les délais constituait une « véritable performance », et qu'il convenait donc de « chaleureusement remercier » l'ensemble des fonctionnaires qui y avaient oeuvré.

En réponse à M. Bernard Angels, **M. Eric Woerth** a estimé que certains RAP pourraient être améliorés. Il s'est déclaré favorable à ce que le projet de loi de règlement soit examiné juste avant le débat d'orientation sur les finances publiques, mais a indiqué qu'il ne savait pas si tel serait le cas en juillet 2007. Il a souligné que confier au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, la responsabilité de présenter en séance publique les crédits de toutes les missions n'empêcherait pas, bien évidemment, les ministres d'être auditionnés par les commissions compétentes. En réponse à M. Alain Lambert, il a approuvé l'idée selon laquelle il conviendrait que le périmètre des missions et des programmes soit aussi stable que possible. Il a néanmoins jugé que l'architecture ministérielle impliquait certaines adaptations en matière de nomenclature budgétaire, en particulier dans le cas du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », devait prochainement présenter les conclusions d'un contrôle budgétaire concernant la politique des visas. Il a souhaité savoir si cette politique risquait d'être transférée vers une autre mission.

M. Michel Charasse a demandé si le codéveloppement était susceptible d'être transféré vers la mission « Aide publique au développement », dont il était rapporteur spécial.

En réponse, **M. Eric Woerth** a indiqué que ces questions n'étaient pas tranchées, et qu'en tout état de cause, il convenait de modifier le moins possible l'architecture budgétaire actuelle.

En réponse à M. François Trucy, **M. Eric Woerth** a estimé que le ministre du budget devrait effectivement faire preuve de pédagogie vis-à-vis de ses collègues, dans l'hypothèse où il serait chargé de présenter l'ensemble des crédits des missions devant le Parlement. En réponse à Mme Nicole Bricq, il a indiqué que la question du futur élargissement du périmètre des dépenses prises en compte par la norme de croissance des dépenses de l'Etat devait encore faire l'objet d'un arbitrage. Il a considéré qu'il n'était pas exact d'affirmer que le déficit budgétaire avait été artificiellement réduit en 2006 en anticipant certaines recettes et en retardant certaines dépenses, soulignant en particulier que la réforme du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés, qui s'inscrirait dans un cadre pérenne, n'aurait pas pour conséquence de réduire ultérieurement les recettes de cet impôt. En réponse à M. Michel Charasse, il a

déclaré que l'administration avait travaillé en étroite concertation avec la Cour des comptes au sujet de la certification des comptes. Il a reconnu que de nombreux désaccords provenaient de divergences au sujet de définitions. En réponse à M. Yves Fréville, il a considéré que les RAP pouvaient parfois effectivement manquer de vue d'ensemble au niveau de la totalité de la mission. Il a jugé que l'absence de coïncidence entre les périmètres des BOP et ceux des actions ne posait pas de problème, dès lors que l'on considérait que le véritable responsable était le responsable de programme. Il a indiqué qu'il allait examiner la question de l'information infra-annuelle sur l'exécution budgétaire.

M. Yann Gaillard a souhaité obtenir des précisions sur les perspectives d'évolution de la procédure budgétaire.

M. Jean Arthuis, président, a déploré que la célèbre formule du président Edgard Faure : « litanie, liturgie, léthargie », parfois utilisée pour décrire la procédure suivie pour l'examen de la seconde partie, corresponde, hélas, encore trop souvent à la réalité.

M. Michel Charasse a exprimé, de nouveau, la crainte que le fait de confier au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique la responsabilité de présenter en séance publique les crédits de tous les ministères, ait pour conséquence de conduire, en cas d'indisponibilité de celui-ci, à ce que certaines missions soient défendues par de « simples » secrétaires d'Etat, sans compétence particulière en matière budgétaire ou sectorielle.

M. Yann Gaillard a estimé qu'une éventuelle modification du périmètre des missions et des programmes ne devrait pas avoir pour objet de « graver dans le marbre » l'actuelle architecture ministérielle.

M. Jean Arthuis, président, a jugé que la nouvelle architecture budgétaire devait, dès que possible, être transmise à la commission, afin que celle-ci procède, le cas échéant, aux ajustements nécessaires en ce qui concerne la répartition des compétences entre rapporteurs spéciaux. Il a indiqué, par ailleurs, que dans son récent rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, la Cour des comptes estimait qu'une information appropriée relative au fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui n'était pas intégré aux comptes combinés de la branche retraite, aurait dû être fournie dans l'annexe aux comptes 2006.

**AUDITION DE M. CHRISTIAN BABUSIAUX,
PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE
DE LA COUR DES COMPTES
SUR LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ETAT POUR
L'EXERCICE 2006**

Réunie le mercredi 20 juin 2007, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**audition de M. Christian Babusiaux, président de la première chambre de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2006**.

A titre liminaire, **M. Jean Arthuis, président**, a tenu à rappeler l'excellence des relations que la commission entretenait avec la Cour des comptes, qu'il s'agisse des enquêtes réalisées au titre de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), de la participation de M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, au séminaire du Mans au printemps 2007, ou des nombreuses auditions de présidents de chambre auxquelles la commission avait procédé.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que la présente audition intervenait à l'occasion de la première certification des comptes de l'Etat, rappelant que le document dont il était question était le rapport de certification des comptes de l'Etat, qui porte exclusivement sur le résultat patrimonial, et non sur le résultat budgétaire proprement dit.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Christian Babusiaux** a indiqué que, dans un premier temps, au cours de son travail de certification, la Cour des comptes n'avait jamais oublié son objectif central, à savoir, d'une part, aider le gouvernement dans la production de nouveaux comptes plus complets et plus fiables, et, d'autre part, éclairer la représentation nationale sur la régularité, la fidélité et la sincérité des comptes de l'Etat.

M. Christian Babusiaux a rappelé que, l'année passée, M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, lors de la présentation devant la commission des finances de son rapport sur les comptes de l'exercice 2005, avait annoncé un véritable « Big bang comptable ». Il a insisté sur le fait que ce « Big bang » avait bien eu lieu et qu'à cet égard, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique avait décrit, à la commission, les efforts considérables de l'administration pour mettre en œuvre cette réforme.

Il a indiqué que plus de 35 millions d'écritures comptables avaient été passées dans l'année, soit 50 % de plus que les années précédentes. Il a précisé qu'au titre du bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2006, les retraitements et classements avaient atteint 265 milliards d'euros à l'actif et 104 milliards d'euros au passif, de sorte que l'actif de l'Etat avait été réévalué en valeur nette de 346 milliards d'euros à 538 milliards d'euros entre 2005 et 2006, et le passif, de 1.008 milliards d'euros à 1.131 milliards d'euros.

Il a précisé que cette réévaluation du bilan de l'Etat résultait, pour partie, des suites données aux observations formulées par la Cour des comptes dans son rapport sur les comptes de 2005 et s'est ainsi félicité de ce que 92 % de ces observations aient été suivies d'effet. Il a précisé que la Cour des comptes avait également contribué à cette transformation par les observations qu'elle avait formulées tout au long de la production des comptes de 2006.

M. Christian Babusiaux a indiqué qu'à l'issue des missions sur le bilan d'ouverture de 2006, puis des missions intermédiaires menées de septembre à décembre 2006, la Cour des comptes avait transmis aux administrations une soixantaine de documents de travail. Contrairement à la crainte de certains de la voir adopter une « posture de juge », la Cour des comptes avait ainsi pu faire état d'un dialogue constant et d'un accompagnement de la réforme, que n'ont pas empêché ses caractéristiques, à savoir le principe du contradictoire ainsi que la collégialité.

Il a ensuite relevé qu'à l'issue des missions finales, et malgré un délai très contraint, la Cour des comptes avait formulé 190 observations d'audit, dont 114 demandaient des rectifications d'écritures. Il a précisé que plus de 90 % d'entre elles avaient été prises en compte par l'administration, et que ces observations avaient conduit à des modifications représentant 143 milliards d'euros.

Puis il a souligné l'évolution intervenue sur la question sensible des provisions. Il a rappelé que, dans l'ancienne comptabilité, ces provisions n'étaient que de 74 millions d'euros, ce qui était apparu insuffisant à la Cour des comptes, et qu'elles étaient passées à 47 milliards d'euros, selon les nouvelles modalités de comptabilité.

Enfin, il a tenu à préciser que, comme dans tout processus de certification, ne figuraient dans ce document que les observations qui n'avaient pas encore été intégrées par l'Etat.

Concernant l'acte de certification de la Cour des comptes, **M. Christian Babusiaux** a constaté, à titre liminaire, que l'échéance du 31 mai 2007 avait été respectée.

Il a ensuite présenté certaines des treize réserves substantielles contenues dans l'acte de certification, précisant que les deux premières, appelées « limitations », avaient trait à des problèmes structurels : l'ancienneté des systèmes d'information financière de l'Etat et le caractère encore non opérationnel des dispositifs de contrôle et d'audit internes.

Concernant les onze autres réserves, appelées « désaccords et incertitudes », **M. Christian Babusiaux** a indiqué qu'il s'agissait de postes dont les montants devaient être majorés ou minorés en raison de problèmes de périmètre ou de choix de la valeur retenue et qu'il s'agissait, dans tous les cas, de montants importants.

M. Christian Babusiaux a pris en exemple la troisième réserve relative aux actifs du ministère de la défense qui posaient plusieurs problèmes,

notamment la non-comptabilisation de l'ensemble des équipements militaires et la non-conformité de la méthode de valorisation retenue pour certaines opérations d'armement.

Il a indiqué, par ailleurs, que la quatrième réserve concernait les comptes des opérateurs car, pour certains opérateurs, l'Etat n'a pu intégrer dans ses comptes de 2006 que leurs comptes de 2005.

Concernant la cinquième réserve portant sur les immobilisations corporelles et incorporelles spécifiques à l'Etat, **M. Christian Babusiaux** a noté qu'elles n'avaient pas toutes été recensées et valorisées.

Il a enfin souligné que les « désaccords » portaient aussi sur le classement de certains passifs ou actifs, notamment les contrats d'échange de taux pour la gestion de la dette, qualifiés de « macro-couvertures ».

S'agissant de la certification, **M. Christian Babusiaux** a rappelé les quatre options qui étaient ouvertes à la Cour des comptes : certification sans réserves, impossibilité de certifier, certification avec réserves, refus de certifier. Il a toutefois précisé que la première et la dernière voies étaient, à l'évidence, exclues.

Il a précisé qu'entre les deux options restantes, la certification avec réserves était la seule voie qui permettait de rendre compte de l'équilibre entre, d'une part, les deux premières réserves, qui traduisaient des limitations et, d'autre part, les onze autres, donc plus nombreuses, qui tenaient à des désaccords ou incertitudes portant sur des montants élevés.

Enfin, il a indiqué que la formulation de réserves, accompagnées de précisions relatives aux conditions requises pour qu'elles puissent être levées, et d'engagements pris par les ministres concernés, était l'option la plus juste et la plus pédagogique.

M. Christian Babusiaux a enfin souligné la grande utilité de la nouvelle comptabilité générale, à la fois pour l'appréciation de la situation des finances publiques et pour la gestion des administrations. Concernant l'appréciation de la situation des finances publiques, il a indiqué que la nouvelle comptabilité générale permettait, par exemple, l'évaluation de la dette non financière de l'Etat et la constatation que, si la dette financière a légèrement baissé, la dette non financière a augmenté sensiblement. Quant à la gestion des administrations, il a indiqué que le nouveau système comptable avait permis, entre autres, des progrès dans le domaine de la gestion des opérations d'armement par la défense, de la gestion des stocks du ministère de la santé, de la gestion des actifs immobiliers de l'Etat et de l'évaluation des dépenses de personnel.

En conclusion, **M. Christian Babusiaux** a souligné qu'un axe de travail de la Cour des comptes dans le domaine comptable pour l'année 2007 serait l'examen de la cohérence entre la comptabilité budgétaire et le résultat comptable, d'une part, et entre, d'autre part, le tableau de financement de l'Etat, le résultat budgétaire et le résultat comptable.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, s'est dit éclairé sur la démarche de la Cour des comptes et les difficultés auxquelles elle avait dû faire face.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souhaité savoir comment la Cour des comptes hiérarchisait ses réserves et quelle interprétation économique elle faisait des données issues du compte général de l'Etat et du tableau retraçant les flux de trésorerie de l'Etat. Il a également souhaité connaître ses remarques ou ses réserves concernant les comptes de la Caisse des dépôts et consignations et les modalités de leur consolidation avec ceux de l'Etat.

M. Christian Babusiaux a indiqué que les réserves de la Cour des comptes étaient classées dans l'ordre décroissant d'importance. S'agissant de l'interprétation économique du compte général de l'Etat et du tableau de financement, il a précisé que c'était l'objet du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de l'Etat, ainsi que du rapport sur les résultats et la gestion de l'Etat, qui, cette année, utilisent déjà largement les résultats de la certification.

Concernant les opérations de trésorerie de l'Etat, il a indiqué que celui-ci avait, en partie, réussi à mieux gérer sa trésorerie. Il a également précisé que l'Etat avait souscrit à des billets de trésorerie émis par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), fin 2006, pour un montant de 5 milliards d'euros, ce qui n'était pas contestable. En revanche, **M. Christian Babusiaux** a indiqué que la Cour des comptes avait estimé critiquable la souscription d'un montant de 2 milliards d'euros par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), conduisant ainsi à diminuer le besoin de trésorerie de l'Etat en même temps que le niveau de la dette en termes « maastrichtiens ».

M. Yves Fréville a regretté, tout d'abord, la fin de la publication mensuelle des Situations résumées des opérations du Trésor (SROT). Il a ensuite émis des doutes sur l'utilité de la comptabilité générale de l'Etat, s'agissant de l'analyse de la mission « Défense », et a notamment soulevé la question de la valorisation des actifs militaires. Enfin, il s'est interrogé sur la signification du caractère exhaustif des données contenues dans la comptabilité générale et sur le lien de cette dernière avec la comptabilité nationale.

M. Jean Arthuis, président, a relevé que la comptabilité nationale n'aidait pas réellement les gestionnaires à prendre leurs décisions.

M. Christian Babusiaux a précisé que les comptes de l'Etat n'avaient pas encore atteint un degré de sophistication tel que celui décrit par M. Yves Fréville, et que les problèmes relevés par la Cour portaient sur des montants très élevés. Il a relevé que la comptabilité nationale avait vocation à être alimentée par la comptabilité générale. Il a souscrit à l'analyse développée

par M. Jean Arthuis, président, et a également souligné l'intérêt de la comptabilité générale pour les gestionnaires.

M. Yann Gaillard, après avoir noté la qualité des travaux de certification des comptes de l'Etat menés par la Cour des comptes, s'est interrogé sur leur utilisation et leur diffusion au delà du Parlement.

M. Christian Babusiaux a mis en évidence l'utilité, pour le Parlement, de l'information comptable fournie par la Cour des comptes, qui rendait possible une meilleure analyse du budget de l'Etat. Il a également indiqué que cette utilité serait de plus en plus forte à l'avenir, puisque les Français seront de mieux en mieux informés de ces problématiques.

M. Jean Arthuis, président, a ensuite évoqué la nécessité de provisionner les contentieux qui engageaient l'Etat, citant à ce titre les récents travaux remis par Mme Fabienne Keller en sa qualité de rapporteur spécial, portant sur les contentieux communautaires en matière de droit de l'environnement.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a mis en évidence le lien existant entre budget et comptabilité patrimoniale. Il s'est interrogé, en particulier, sur l'évaluation du coût des travaux indispensables pour maintenir l'état de conservation des monuments historiques.

M. Yann Gaillard a déclaré souscrire à l'analyse de M. Philippe Marini, rapporteur général.

M. Jean Arthuis, président, s'est ensuite interrogé sur la prise en compte de la situation du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) dans l'évaluation de la dette de l'Etat.

M. Jean-Jacques Jégou a évoqué, enfin, la dette de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale, évaluée à près de 7 milliards d'euros au 31 décembre 2006.

M. Christian Babusiaux a indiqué que le FSV, comme le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA), était considéré comme une entité non contrôlée par l'Etat, mais que la Cour des comptes en avait tenu compte dans la certification des comptes de la sécurité sociale, en jugeant nécessaire de consolider une quote-part du résultat du FSV avec les comptes de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Projet de loi de règlement du budget de l'année 2006

Article premier

I. – Le résultat budgétaire est arrêté à la somme de – 38 999 871 540,16 € (1), y compris la mesure de régularisation concernant les pensions de décembre 2005.

II. – Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2006 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

(en euros)

Budget général	Dépenses	Recettes	Soldes
Recettes			
Recettes fiscales brutes		340 131 625 381,99	
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>		<i>72 238 715 516,10</i>	
Recettes fiscales nettes (a)		267 892 909 865,89	
Recettes non fiscales hors fonds de stabilisation des changes (b)		24 779 442 387,98	
Montant net des recettes hors fonds de concours (c) = (a) + (b)		292 672 352 253,87	
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes (d)</i>		<i>65 830 410 782,95</i>	

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Projet de loi de règlement du budget de l'année 2006

Article premier

I. – Le résultat budgétaire de l'État en 2006 est arrêté à la somme de – 38 999 871 540,16 € (1), y compris la mesure de régularisation des pensions du mois de décembre 2005 prévue à l'article 23 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Propositions de la Commission

Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2006

Article premier

Sans modification.

Texte du projet de loi

Total net des recettes hors fonds de stabilisation des changes , hors prélèvements sur recettes (e) = (c) – (d)		226 841 941 470,92	
Fonds de concours (f)		3 561 296 999,39	
Montant net des recettes hors fonds de stabilisation des changes y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)		230 403 238 470,31	
Dépenses			
Dépenses brutes hors fonds de concours	341 564 417 665,65		
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	<i>72 238 715 516,10</i>		
Montant net des dépenses (h)	269 325 702 149,55		
Fonds de concours (i)	3 561 296 999,39		
Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)	272 886 999 148,94		
Montant net des dépenses y compris fonds de concours, hors mesure de régularisation concernant les pensions (j') = (h) + (i)	269 621 184 864,98		
Total du budget général y compris fonds de concours	272 886 999 148,94	230 403 238 470,31	- 42 483 760 678,63
Total du budget général y compris fonds de concours, hors mesure de régularisation concernant les pensions	269 621 184 864,98	230 403 238 470,31	- 39 217 946 394,67
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens	1 696 283 768,97	1 696 283 768,97	
Journaux officiels	161 863 685,50	161 863 685,50	
Monnaies et médailles	89 829 815,18	89 829 815,18	
Montant des budgets annexes hors fonds de concours	1 947 977 269,65	1 947 977 269,65	
Fonds de concours	5 944 687,20	5 944 687,20	
Total des budgets annexes y compris fonds de concours	1 953 921 956,85	1 953 921 956,85	
Comptes spéciaux			

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Texte du projet de loi

Comptes d'affectation spéciale	66 422 146 507,87	68 281 826 743,46	1 859 680 235,59
Comptes de concours financiers	88 726 888 003,78	89 612 024 509,47	885 136 505,69
Comptes de commerce (solde)		633 469 732,79	633 469 732,79
Comptes d'opérations monétaires hors Fonds monétaire international (solde)		105 602 664,40	105 602 664,40
Total des comptes spéciaux hors Fonds monétaire international	155 149 034 511,65	158 632 923 650,12	3 483 889 138,47
Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds de stabilisation des changes, hors Fonds monétaire international			- 38 999 871 540,16
Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds de stabilisation des changes, hors Fonds monétaire international et hors mesure de régularisation concernant les pensions			- 35 734 057 256,20

(1) Hors mesure de régularisation concernant les pensions, le résultat budgétaire s'établit à -35 734 057 256,20 €

III. – Le décret n° 2007-687 du 4 mai 2007 pris en application de l'article 28 de la loi organique n° 2001-692 modifiée du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et en ce qui concerne la période complémentaire à l'année civile, s'applique à la période complémentaire de l'année 2006.

Article 2

I.— Le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2006 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement figurant au II ci-après.

(en milliards d'euros)

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Alinéa sans modification.

Article 2

Le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2006 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement ci-après.

Propositions de la Commission

Article 2

Sans modification.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions
de la Commission**

H.—	Loi de finances initiale 2006	Exécution 2006
Besoin de financement		
Amortissement de la dette à long terme	44,1	43,2
Amortissement de la dette à moyen terme	39,9	34,4
Amortissement de dettes reprises par l'État	0,0	2,8
Engagements de l'État	2,5	0,0
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2006 (1)	46,9	35,4
Total du besoin de financement	133,4	115,8
Ressources de financement		
Émissions à moyen et long termes (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels), nettes des rachats	125,0	104,1
Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique	0,0	7,8
Variation nette des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	2,5	- 29,1
Variation des dépôts des correspondants	5,5	5,1
Variation du compte du Trésor et divers	0,4	27,8
Total des ressources de financement	133,4	115,8

Loi de finances de l'année 2006

(1) Cet impact rend compte des seules opérations qui se sont dénouées bancairement sur le compte unique au Trésor entre le 1^{er} et le 31 décembre 2006, quelle que soit leur loi de finances de rattachement.

Article 3

Article 3

Article 3

I. – Le compte de résultat de l'exercice 2006 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2006 s'établit à – 31 619 millions d'euros.

I. – Le compte de résultat de l'exercice 2006 est approuvé tel que présenté dans les trois tableaux ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2006 s'établit à – 31 619 millions d'euros.

Sans modification.

CHARGES NETTES

Alinéa sans modification.

<i>(en millions d'euros)</i>		
CHARGES NETTES	Charges de personnel	126 454
	Achats, variations de stocks et prestations externes	17 138
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	50 652

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions
de la Commission**

	Autres charges de fonctionnement	16 004
	Total des charges de fonctionnement direct (I)	210 248
	Subventions pour charges de service public	16 165
	Dotations aux provisions	0
	Total des charges de fonctionnement indirect (II)	16 165
	Total des charges de fonctionnement (III = I + II)	226 413
	Ventes de produits et prestations de service	3 114
	Production stockée et immobilisée	20
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	44 258
	Autres produits de fonctionnement	30 591
	Total des produits de fonctionnement (IV)	78 254
	TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III - IV)	148 160
CHARGES D'INTERVENTION NETTES	Transferts aux ménages	27 926
	Transferts aux entreprises	18 148
	Transferts aux collectivités territoriales	69 163
	Transferts aux autres collectivités	18 487
	Charges résultant de la mise en jeu de garanties	264
	Dotations aux provisions et aux dépréciations	13 102
	Total des charges d'intervention (VI)	147 089
	Contributions reçues de tiers	9 080
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	9 161
	Total des produits d'intervention (VII)	18 241
	TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI - VII)	128 848
CHARGES FINANCIÈRES NETTES	Intérêts	37 256
	Pertes de change liées aux opérations financières	96
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	1 388
	Autres charges financières	4 465
	Total des charges financières (IX)	43 205
	Produits des créances de l'actif immobilisé	10 302
	Gains de change liés aux opérations financières	92
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	1 821
	Autres intérêts et produits assimilés	5 652
Total des produits financiers (X)	17 867	
	TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)	25 338

Texte du projet de loi

TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)	302 346
---	----------------

<i>(en millions d'euros)</i>	
Impôt sur le revenu	53 266
Impôt sur les sociétés	45 221
Taxes sur les salaires	963
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	18 407
Taxe sur la valeur ajoutée	127 787
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	21 681
Autres produits de nature fiscale	15 516
TOTAL DES PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)	282 841
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	3 794
TOTAL DES AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)	3 794
Ressource propre de l'Union européenne basée sur le produit national brut	- 11 581
Ressource propre de l'Union européenne basée sur la taxe sur la valeur ajoutée	- 4 327
TOTAL RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE BASÉES SUR LE PRODUIT NATIONAL BRUT ET LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (XV)	- 15 908
TOTAL DES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XV = XIII + XIV - XV)	270 727

<i>(en millions d'euros)</i>	
Charges de fonctionnement nettes (V)	148 160
Charges d'intervention nettes (VIII)	128 848
Charges financières nettes (XI)	25 338
CHARGES NETTES (XII)	302 346
Produits fiscaux nets (XIII)	282 841
Autres produits régaliens nets (XIV)	3 794
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le produit national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	- 15 908
PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)	270 727
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)	- 31 619

Texte adopté par l'Assemblée nationale

PRODUITS RÉGALIENS NETS

Alinéa sans modification.

SOLDES DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE

Alinéa sans modification.

**Propositions
de la Commission**

Texte du projet de loi

II – Le résultat comptable de l'exercice 2006 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

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

<i>(en millions d'euros)</i>				
31 décembre 2006				
	Brut	Amortis- sements Déprécia- tions	Net	1^{er} janvier 2006 Net
ACTIF IMMOBILISE				
Immobilisations incorporelles	34 829	9 318	25 511	25 638
Immobilisations corporelles	287 044	54 993	232 051	292 166
Immobilisations financières	173 648	5 719	167 930	158 510
Total actif immobilisé	495 522	70 030	425 492	476 314
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)				
Stocks	34 240	2 011	32 229	32 338
Créances	88 731	33 782	54 949	49 525
<i>Redevables</i>	71 950	31 777	40 173	38 462
<i>Clients</i>	4 822	1 099	3 723	3 078
<i>Autres créances</i>	11 959	906	11 053	7 986
Charges constatées d'avance	50	0	50	66
Total actif circulant (hors trésorerie)	123 020	35 792	87 228	81 929
TRÉSORERIE				
Disponibilités	3 372		3 372	2 667
Autres composantes de trésorerie	13 621		13 621	39 515
Équivalents de trésorerie	105		105	40
Total trésorerie	17 099		17 099	42 223
COMPTES DE RÉGULARISATION	8 197		8 197	10 740
TOTAL ACTIF (I)	643 837	105 822	538 015	611 206
DETTES FINANCIÈRES				
Titres négociables			892 356	893 817
Titres non négociables			289	309
Autres emprunts			1 291	3 609
Total dettes financières			893 937	897 735
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)				

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Alinéa sans modification.

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

Alinéa sans modification.

**Propositions
de la Commission**

Texte du projet de loi

Dettes de fonctionnement		4 464	5 489
Dettes d'intervention		15 473	11 631
Produits constatés d'avance		4 032	1 463
Autres dettes non financières		68 789	59 387
Total dettes non financières		92 758	77 970
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES			
Provisions pour risques		6 973	6 690
Provisions pour charges		43 106	40 233
Total provisions pour risques et charges		50 079	46 923
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)		13 594	12 192
TRÉSORERIE			
Correspondants du Trésor et personnes habilitées		65 528	60 351
Autres		3 761	2 830
Total trésorerie		69 289	63 181
COMPTES DE RÉGULARISATION			
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)		1 131	1 112
		159	443
Report des exercices antérieurs		- 752	- 655
Écarts de réévaluation et d'intégration		089	447
Solde des opérations de l'exercice		158 946	154 209
SITUATION NETTE (III = I - II)		- 593	- 501
		144	238

IV – L'annexe du compte général de l'État de l'exercice 2006 est approuvée.

Article 4

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur le budget général au titre de l'année 2006 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ces tableaux.

(en euros)

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Alinéa sans modification.

Article 4

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur le budget général au titre de l'année 2006 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Alinéa 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**

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	2 491 733 249,65	1 128 840,80	37 430 484,15
Action de la France en Europe et dans le monde	1 540 531 822,35	0,00	32 953 106,65
Rayonnement culturel et scientifique Français à l'étranger et étrangers en France	510 599 376,36	1 128 840,80	1 128 839,44
Audiovisuel extérieur	283 245 390,94	0,00	3 348 538,06
	157 356 660,00	0,00	0,00
Administration générale et territoriale de l'État	2 413 105 328,24	0,00	144 899 989,76
Administration territoriale	1 622 899 793,04	0,00	121 239 804,96
Vie politique, culturelle et associative	141 736 189,34	0,00	6 067 779,66
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	648 469 345,86	0,00	17 592 405,14
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	4 624 288 138,71	16 714 010,26	156 361 384,55
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	2 317 344 120,09	0,00	66 361 698,91
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	1 489 590 677,97	0,00	67 251 805,03
Forêt	325 875 974,16	0,00	3 409 429,84
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	491 477 366,49	16 714 010,26	19 338 450,77
Aide publique au développement	6 327 262 890,47	19 389 407,45	3 745 338,98
Aide économique et financière au développement	4 113 692 339,56	0,00	500 052,44
Solidarité à l'égard des pays en développement	2 213 570 550,91	19 389 407,45	3 245 286,54
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 987 227 638,83	514 508,79	18 973 724,96
Liens entre la nation et son armée	289 151 145,36	0,00	6 122 096,64
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 371 604 121,47	514 508,79	774 000,32
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de	326 472 372,00	0,00	12 077 628,00

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions
de la Commission**

barbarie pendant la Seconde guerre mondiale			
Conseil et contrôle de l'État	443 370 305,00	0,00	22 299 425,00
Conseil d'État et autres juridictions administratives	239 126 698,36	0,00	14 636 831,64
Conseil économique et social	35 592 227,00	0,00	319,00
Cour des comptes et autres juridictions financières	168 651 379,64	0,00	7 662 274,36
Culture	2 711 620 491,13	721 012,84	58 137 639,71
Patrimoines	1 079 195 567,31	0,00	51 712 652,69
Création	786 217 466,69	721 012,84	721 058,15
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	846 207 457,13	0,00	5 703 928,87
Défense	47 206 547 134,73	0,00	264 124 478,27
Environnement et prospective de la politique de défense	1 684 415 461,39	0,00	33 291 714,61
Préparation et emploi des forces	22 167 659 349,71	0,00	159 827 885,29
Soutien de la politique de la défense	2 605 767 773,66	0,00	70 160 646,34
Équipement des forces	20 748 704 549,97	0,00	844 232,03
Développement et régulation économiques	4 125 606 896,10	16 408 825,46	21 881 884,36
Développement des entreprises	1 265 854 738,27	1 724 578,01	3 633 171,74
Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	325 591 257,79	9 754 248,21	9 817 209,42
Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	1 902 896 474,51	4 929 999,24	8 101 320,73
Passifs financiers miniers	631 264 425,53	0,00	330 182,47
Direction de l'action du Gouvernement	504 614 887,32	0,00	24 424 435,68
Coordination du travail gouvernemental	378 451 476,73	0,00	22 285 043,27
Fonction publique	126 163 410,59	0,00	2 139 392,41
Écologie et développement durable	394 762 336,40	927 398,38	23 628 704,98
Prévention des risques et lutte contre les pollutions	164 840 339,11	0,00	15 558 293,89
Gestion des milieux et biodiversité	157 315 484,02	0,00	4 855 733,98
Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	72 606 513,27	927 398,38	3 214 677,11
Engagements financiers de l'État	40 864 976 572,67	0,00	100 823 427,33
Charge de la dette et trésorerie de l'État	38 945 816 205,24	0,00	82 783 794,76

Texte du projet de loi			
Appels en garantie de l'État	265 862 858,58	0,00	18 037 141,42
Épargne	1 420 000 000,00	0,00	0,00
Majoration de rentes	233 297 508,85	0,00	2 491,15
Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales	0,00	0,00	0,00
Enseignement scolaire	59 475 953 279,82	85 806 377,88	116 410 613,06
Enseignement scolaire public du premier degré	15 756 545 133,15	441 109,97	5 661 577,82
Enseignement scolaire public du second degré	27 605 915 598,15	28 200 000,20	31 710 960,05
Vie de l'élève	5 893 169 588,79	19 400 000,16	21 460 674,37
Enseignement privé du premier et du second degrés	6 998 371 190,08	7 158 714,62	9 816 529,54
Soutien de la politique de l'éducation nationale	1 957 666 503,06	0,00	14 294 002,94
Enseignement technique agricole	1 264 285 266,59	30 606 552,93	33 466 868,34
Gestion et contrôle des finances publiques	9 219 965 123,64	50 656 309,81	52 435 197,17
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 493 869 844,76	46 756 309,84	48 092 336,08
Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	726 095 278,88	3 899 999,97	4 342 861,09
Justice	6 342 320 245,34	12 291 774,97	157 150 964,63
Justice judiciaire	2 513 498 313,70	0,00	3 555 200,30
Administration pénitentiaire	2 444 274 527,54	0,00	140 601 042,46
Protection judiciaire de la jeunesse	736 731 991,09	6 209 900,15	6 502 323,06
Accès au droit et à la justice	337 713 398,51	0,00	410 524,49
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	310 102 014,50	6 081 874,82	6 081 874,32
Médias	393 969 571,11	0,00	5 507 629,89
Presse	330 969 571,11	0,00	5 507 629,89
Chaîne française d'information internationale	63 000 000,00	0,00	0,00
Outre-mer	2 198 482 802,00	0,00	68 097 853,00
Emploi outre-mer	1 258 516 812,57	0,00	13 599 414,43
Conditions de vie outre-mer	502 206 408,08	0,00	36 374 634,92
Intégration et valorisation de l'outre-mer	437 759 581,35	0,00	18 123 803,65
Politique des territoires	937 796 563,99	0,00	42 791 173,01
Stratégie en matière d'équipement	96 617 305,59	0,00	3 008 588,41

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Texte du projet de loi			
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	124 114 948,06	0,00	15 769 489,94
Information géographique et cartographique	65 744 240,05	0,00	5 583 444,95
Tourisme	82 118 494,36	0,00	5 395 074,64
Aménagement du territoire	411 343 403,04	0,00	13 034 574,96
Interventions territoriales de l'État	157 858 172,89	0,00	0,11
Pouvoirs publics	872 559 156,00	0,00	28 377,00
Présidence de la République	32 465 683,00	0,00	0,00
Assemblée nationale	502 179 400,00	0,00	0,00
Sénat	308 917 700,00	0,00	0,00
La Chaîne parlementaire	21 741 000,00	0,00	0,00
Conseil constitutionnel	6 309 473,00	0,00	0,00
Haute Cour de justice	0,00	0,00	0,00
Cour de justice de la République	945 900,00	0,00	28 377,00
Provisions	0,00	0,00	52 493 212,00
Provision relative aux rémunérations publiques	0,00	0,00	0,00
Dépenses accidentelles et imprévisibles	0,00	0,00	52 493 212,00
Recherche et enseignement supérieur	20 808 831 921,94	25 758 749,20	976 504 576,26
Formations supérieures et recherche universitaire	10 000 712 796,05	18 472 615,90	23 445 658,85
Vie étudiante	1 795 252 942,83	0,00	230 365,17
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 099 544 972,02	0,00	483 618 897,98
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	968 873 857,41	0,00	143 384 224,59
Recherche spatiale	1 239 304 000,00	0,00	0,00
Orientation et pilotage de la recherche	379 663 418,38	0,00	1 545 111,62
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	265 470 337,25	0,00	333 372,75
Recherche dans le domaine de l'énergie	1 785 059 258,00	0,00	3,00
Recherche industrielle	328 098 542,09	0,00	279 435 075,91
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	358 780 580,85	0,00	33 018 471,15
Recherche duale (civile et militaire)	198 105 266,00	0,00	0,00
Recherche culturelle et culture scientifique	140 408 914,78	0,00	3 141 408,22

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions
de la Commission**

Enseignement supérieur et recherche agricoles	249 557 036,28	7 286 133,30	8 351 987,02
Régimes sociaux et de retraite	7 755 837 129,00	0,00	8 484 000,00
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 029 086 845,00	0,00	0,00
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	658 000 000,00	0,00	8 180 000,00
Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	4 068 750 284,00	0,00	304 000,00
Relations avec les collectivités territoriales	3 361 781 949,10	0,00	47 402 790,90
Concours financiers aux communes et groupements de communes	756 088 960,96	0,00	33 604 346,04
Concours financiers aux départements	949 740 241,16	0,00	3 030 130,84
Concours financiers aux régions	1 395 304 708,89	0,00	0,11
Concours spécifiques et administration	260 648 038,09	0,00	10 768 313,91
Remboursements et dégrèvements	72 238 715 516,10	0,00	339 028 483,90
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	59 496 011 842,79	0,00	237 732 157,21
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	12 742 703 673,31	0,00	101 296 326,69
Santé	383 207 881,17	0,00	5 962 694,83
Santé publique et prévention	231 988 556,18	0,00	4 609 884,82
Offre de soins et qualité du système de soins	99 213 801,96	0,00	0,04
Drogue et toxicomanie	52 005 523,03	0,00	1 352 809,97
Sécurité	15 936 954 366,42	0,00	198 589 383,58
Police nationale	8 480 505 456,09	0,00	141 924 703,91
Gendarmerie nationale	7 456 448 910,33	0,00	56 664 679,67
Sécurité civile	431 838 977,26	0,00	31 934 004,74
Intervention des services opérationnels	216 595 348,17	0,00	18 338 941,83
Coordination des moyens de secours	215 243 629,09	0,00	13 595 062,91
Sécurité sanitaire	1 313 618 441,16	0,00	145 159 033,84
Veille et sécurité sanitaires	552 705 603,77	0,00	0,23
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	760 912 837,39	0,00	145 159 033,61
Solidarité et intégration	12 582 009 225,08	2 538 185,27	50 864 715,19
Politiques en faveur de l'inclusion sociale	1 378 154 535,31	0,00	2 666 051,69
Accueil des étrangers et intégration	422 545 128,18	2 200 000,34	2 332 317,16

Texte du projet de loi			
Actions en faveur des familles vulnérables	1 146 747 978,62	0,00	0,38
Handicap et dépendance	7 956 611 592,02	0,02	0,00
Protection maladie	607 471 197,15	0,15	0,00
Égalité entre les hommes et les femmes	25 932 639,10	338 184,76	805 426,66
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 044 546 154,70	0,00	45 060 919,30
Sport, jeunesse et vie associative	824 854 858,15	0,63	7 082 364,48
Sport	284 147 228,63	0,63	0,00
Jeunesse et vie associative	122 881 927,51	0,00	987 835,49
Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	417 825 702,01	0,00	6 094 528,99
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	865 589 356,59	984 100,13	6 319 721,54
Stratégie économique et financière et réforme de l'État	401 744 482,43	48 248,30	2 014 086,87
Statistiques et études économiques	463 844 874,16	935 851,83	4 305 634,67
Transports	11 351 274 196,73	5 075 999,96	63 711 018,23
Réseau routier national	2 478 903 319,27	76 000,03	527 251,76
Sécurité routière	119 158 067,28	0,00	8 169 720,72
Transports terrestres et maritimes	2 783 288 118,61	0,00	26 771 298,39
Passifs financiers ferroviaires	1 357 200 000,00	0,00	0,00
Sécurité et affaires maritimes	139 427 942,04	0,00	7 654 622,96
Transports aériens	173 287 162,18	0,00	15 586 382,82
Météorologie	155 076 851,00	0,00	0,00
Conduite et pilotage des politiques d'équipement	4 144 932 736,35	4 999 999,93	5 001 741,58
Travail et emploi	14 107 583 194,94	7 442 177,04	19 066 128,10
Développement de l'emploi	849 077 247,23	0,23	0,00
Accès et retour à l'emploi	7 693 941 493,31	0,31	0,00
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4 696 885 594,60	0,00	0,40
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	122 145 594,59	0,00	3 402 154,41
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	745 533 265,21	7 442 176,50	15 663 973,29
Ville et logement	7 057 622 946,22	0,00	53 088 674,78
Rénovation urbaine	362 355 777,78	0,00	2 688 722,22
Équité sociale et territoriale et soutien	626 651 511,77	0,00	40 724 281,23

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Texte du projet de loi

Aide à l'accès au logement	5 114 811 020,00	0,00	90 070,00
Développement et amélioration de l'offre de logement	953 804 636,67	0,00	9 585 601,33
TOTAL	364 555 882 571,01	246 357 678,87	3 324 843 527,86

II. – Le montant des dépenses relatives au budget général au titre de l'année 2006 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits de paiement ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

II. – Sans modification.

(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	2 464 805 528,31	5 168 677,96	7 593 499,65
Action de la France en Europe et dans le monde	1 516 614 004,41	4 039 838,30	4 039 837,89
Rayonnement culturel et scientifique	508 889 361,22	1 128 839,66	1 128 839,44
Français à l'étranger et étrangers en France	281 945 502,68	0,00	2 424 822,32
Audiovisuel extérieur	157 356 660,00	0,00	0,00
Administration générale et territoriale de l'État	2 180 662 589,62	20 162 078,92	36 405 142,30
Administration territoriale	1 587 129 079,36	20 162 078,92	20 231 382,56
Vie politique, culturelle et associative	135 583 435,79	0,00	7 109 919,21
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	457 950 074,47	0,00	9 063 840,53
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	3 379 833 231,98	22 994 870,09	23 198 014,11
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural	1 488 753 623,10	4 470 000,44	4 470 000,34
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	1 129 515 511,42	0,42	0,00
Forêt	292 368 321,10	0,10	0,00
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	469 195 776,36	18 524 869,13	18 728 013,77
Aide publique au développement	2 989 890 045,10	1 200 000,64	1 200 000,54
Aide économique et financière au développement	939 572 858,43	0,43	0,00
Solidarité à l'égard des pays en développement	2 050 317 186,67	1 200 000,21	1 200 000,54
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 960 145 049,13	774 000,18	7 052 126,05
Liens entre la nation et son armée	278 201 023,27	0,00	6 278 125,73
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 364 944 025,86	774 000,18	774 000,32
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la	317 000 000,00	0,00	0,00

Texte du projet de loi		Texte adopté par l'Assemblée nationale		Propositions de la Commission
Seconde Guerre mondiale				
Conseil et contrôle de l'État	431 957 256,96	0,00	10 616 412,04	
Conseil d'État et autres juridictions administratives	232 837 223,62	0,00	943 512,38	
Conseil économique et social	35 592 227,00	0,00	0,00	
Cour des comptes et autres juridictions financières	163 527 806,34	0,00	9 672 899,66	
Culture	2 632 888 014,45	11 916 744,64	12 228 198,19	
Patrimoines	1 024 079 463,25	7 643 941,71	7 695 702,46	
Création	787 352 932,52	721 012,67	721 058,15	
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	821 455 618,68	3 551 790,26	3 811 437,58	
Défense	35 309 038 161,14	19 177 286,01	94 730 610,87	
Environnement et prospective de la politique de défense	1 554 591 855,99	0,00	13 409 818,01	
Préparation et emploi des forces	21 950 458 256,59	19 177 285,66	70 718 954,07	
Soutien de la politique de la défense	2 321 913 293,39	0,00	10 601 838,61	
Équipement des forces	9 482 074 755,17	0,35	0,18	
Développement et régulation économiques	4 052 738 800,11	9 230 411,08	19 580 687,97	
Développement des entreprises	1 253 549 439,20	1 724 577,94	1 662 157,74	
Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	325 946 500,32	5 026 365,74	9 817 209,42	
Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	1 838 281 200,67	2 479 467,40	8 101 320,73	
Passifs financiers miniers	634 961 659,92	0,00	0,08	
Direction de l'action du Gouvernement	462 497 622,75	0,00	24 288 218,25	
Coordination du travail gouvernemental	338 261 403,70	0,00	22 930 227,30	
Fonction publique	124 236 219,05	0,00	1 357 990,95	
Écologie et développement durable	378 624 479,02	466 627,34	3 355 679,32	
Prévention des risques et lutte contre les pollutions	158 298 563,79	0,00	141 002,21	
Gestion des milieux et biodiversité	153 804 727,22	0,22	0,00	
Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	66 521 188,01	466 627,12	3 214 677,11	
Engagements financiers de l'État	40 864 976 572,67	0,00	100 823 427,33	
Charge de la dette et trésorerie de l'État	38 945 816 205,24	0,00	82 783 794,76	
Appels en garantie de l'État	265 862 858,58	0,00	18 037 141,42	
Épargne	1 420 000 000,00	0,00	0,00	
Majoration de rentes	233 297 508,85	0,00	2 491,15	
Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales	0,00	0,00	0,00	
Enseignement scolaire	59 465 653 277,81	91 651 110,37	104 499 742,56	

Texte du projet de loi			Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Enseignement scolaire public du premier degré	15 755 480 565,83	441 109,65	5 661 577,82	
Enseignement scolaire public du second degré	27 604 332 276,19	28 200 000,24	31 710 960,05	
Vie de l'élève	5 888 524 391,13	19 399 999,50	21 460 674,37	
Enseignement privé du premier et du second degrés	6 995 962 898,85	7 760 000,39	9 816 529,54	
Soutien de la politique de l'éducation nationale	1 957 053 198,71	4 800 000,15	4 800 000,44	
Enseignement technique agricole	1 264 299 947,10	31 050 000,44	31 050 000,34	
Gestion et contrôle des finances publiques	8 682 833 438,87	46 543 561,76	60 323 987,89	
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	7 995 621 280,68	46 543 561,76	46 541 085,08	
Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	687 212 158,19	0,00	13 782 902,81	
Justice	5 925 937 329,57	18 957 306,93	19 610 582,36	
Justice judiciaire	2 500 183 559,14	0,00	171,86	
Administration pénitentiaire	2 108 232 029,93	9 030 038,74	9 030 038,81	
Protection judiciaire de la jeunesse	740 912 242,98	5 795 540,04	5 795 550,06	
Accès au droit et à la justice	337 587 690,99	8,30	247,31	
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	239 021 806,53	4 131 719,85	4 784 574,32	
Médias	316 420 750,11	0,00	41 154 499,89	
Presse	253 420 750,11	0,00	41 154 499,89	
Chaîne française d'information internationale	63 000 000,00	0,00	0,00	
Outre-mer	2 012 294 324,05	4 363 147,84	12 137 351,79	
Emploi outre-mer	1 199 405 782,70	3 839 760,37	3 853 145,67	
Conditions de vie outre-mer	406 228 094,76	0,00	0,24	
Intégration et valorisation de l'outre-mer	406 660 446,59	523 387,47	8 284 205,88	
Politique des territoires	767 495 846,10	971 336,80	10 466 908,70	
Stratégie en matière d'équipement	94 487 187,93	0,00	3 464 728,07	
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	111 807 249,05	399 999,77	399 999,72	
Information géographique et cartographique	65 727 542,82	0,00	5 600 142,18	
Tourisme	86 710 003,37	211 999,66	212 000,29	
Aménagement du territoire	326 414 091,96	359 337,37	359 337,41	
Interventions territoriales de l'État	82 349 770,97	0,00	430 701,03	
Pouvoirs publics	872 290 618,55	0,00	296 914,45	
Présidence de la République	32 465 683,00	0,00	0,00	
Assemblée nationale	502 179 400,00	0,00	0,00	
Sénat	308 917 700,00	0,00	0,00	
La Chaîne parlementaire	21 741 000,00	0,00	0,00	

Texte du projet de loi			Texte adopté par l'Assemblée nationale		Propositions de la Commission
Conseil constitutionnel	6 309 473,00	0,00		0,00	
Haute Cour de justice	0,00	0,00		0,00	
Cour de justice de la République	677 362,55	0,00		296 914,45	
Provisions	0,00	0,00		30 821 818,00	
Provision relative aux rémunérations publiques	0,00	0,00		0,00	
Dépenses accidentelles et imprévisibles	0,00	0,00		30 821 818,00	
Recherche et enseignement supérieur	21 776 496 762,45	32 039 126,61		32 239 473,16	
Formations supérieures et recherche universitaire	10 116 199 477,01	23 444 909,86		23 445 658,85	
Vie étudiante	1 795 061 117,57	0,00		0,43	
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 583 163 869,33	0,00		0,67	
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 112 258 082,00	0,00		0,00	
Recherche spatiale	1 239 304 000,00	0,00		0,00	
Orientation et pilotage de la recherche	382 152 168,20	0,00		14 995,80	
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	265 234 492,54	0,00		0,46	
Recherche dans le domaine de l'énergie	1 785 864 747,00	0,00		0,00	
Recherche industrielle	524 955 514,48	0,00		0,52	
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	381 412 518,46	0,46		0,00	
Recherche duale (civile et militaire)	198 105 266,00	0,00		0,00	
Recherche culturelle et culture scientifique	143 662 343,77	310 000,18		494 600,41	
Enseignement supérieur et recherche agricoles	249 123 166,09	8 284 216,11		8 284 216,02	
Régimes sociaux et de retraite	7 754 999 061,38	0,00		8 500 997,62	
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 028 265 774,77	0,00		0,23	
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	658 000 000,00	0,00		8 180 000,00	
Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	4 068 733 286,61	0,00		320 997,39	
Relations avec les collectivités territoriales	3 273 761 684,86	331 440,94		331 442,08	
Concours financiers aux communes et groupements de communes	700 534 631,58	0,00		0,42	
Concours financiers aux départements	938 425 701,74	0,00		0,26	
Concours financiers aux régions	1 389 246 443,56	0,00		0,44	

Texte du projet de loi		Texte adopté par l'Assemblée nationale		Propositions de la Commission
Concours spécifiques et administration	245 554 907,98	331 440,94	331 440,96	
Remboursements et dégrèvements	72 238 715 516,10	0,00	339 028 483,90	
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	59 496 011 842,79	0,00	237 732 157,21	
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	12 742 703 673,31	0,00	101 296 326,69	
Santé	380 185 129,87	0,00	2 352 676,13	
Santé publique et prévention	229 130 197,79	0,00	0,21	
Offre de soins et qualité du système de soins	100 052 903,76	0,00	0,24	
Drogue et toxicomanie	51 002 028,32	0,00	2 352 675,68	
Sécurité	15 326 516 150,86	30 534 238,39	54 418 383,53	
Police nationale	7 976 505 627,70	30 534 238,04	53 618 383,34	
Gendarmerie nationale	7 350 010 523,16	0,35	800 000,19	
Sécurité civile	422 250 048,49	6 976 082,11	17 057 962,62	
Interventions des services opérationnels	191 930 095,40	6 976 082,11	8 206 936,71	
Coordination des moyens de secours	230 319 953,09	0,00	8 851 025,91	
Sécurité sanitaire	932 402 265,78	2 440 386,17	2 440 386,39	
Veille et sécurité sanitaires	331 000 999,72	0,00	0,28	
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	601 401 266,06	2 440 386,17	2 440 386,11	
Solidarité et intégration	12 526 531 392,34	2 502 314,97	19 643 369,63	
Politiques en faveur de l'inclusion sociale	1 377 422 037,42	0,42	0,00	
Accueil des étrangers et intégration	418 358 714,41	1 609 701,57	2 332 317,16	
Actions en faveur des familles vulnérables	1 145 947 123,81	0,00	0,19	
Handicap et dépendance	7 918 130 470,54	0,00	0,46	
Protection maladie	607 312 824,92	0,00	158 372,08	
Égalité entre les hommes et les femmes	25 871 365,27	346 294,93	805 426,66	
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 033 488 855,97	546 318,05	16 347 253,08	
Sport, jeunesse et vie associative	722 393 543,91	0,00	10 582 896,09	
Sport, jeunesse et vie associative	184 266 226,01	0,00	8 278 015,99	
Jeunesse et vie associative	124 549 695,92	0,00	1 358 489,08	
Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associa-	413 577 621,98	0,00	946 391,02	

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale		
tive			
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	830 874 573,13	0,23	7 276 070,10
Stratégie économique et financière et réforme de l'État	392 148 006,23	0,23	0,00
Statistiques et études économiques	438 726 566,90	0,00	7 276 070,10
Transports	10 846 999 340,25	6 089 780,70	15 407 364,45
Réseau routier national	2 252 429 081,49	0,00	268 334,51
Sécurité routière	128 264 116,85	0,13	1 663 611,28
Transports terrestres et maritimes	2 551 002 524,96	530 000,39	530 000,43
Passifs financiers ferroviaires	1 357 200 000,00	0,00	0,00
Sécurité et affaires maritimes	144 211 390,50	559 780,57	2 660 676,07
Transports aériens	155 661 012,42	0,00	5 283 000,58
Météorologie	155 076 851,00	0,00	0,00
Conduite et pilotage des politiques d'équipement	4 103 154 363,03	4 999 999,61	5 001 741,58
Travail et emploi	13 835 132 627,16	9 527 984,98	105 646 055,82
Développement de l'emploi	837 626 789,36	0,00	72 221 205,64
Accès et retour à l'emploi	7 646 181 530,27	0,27	0,00
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4 561 613 123,09	0,00	18 430 369,91
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	73 445 048,02	0,00	2 370 219,98
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	716 266 136,42	9 527 984,71	12 624 260,29
Ville et logement	7 107 473 632,16	0,03	100 208 361,87
Rénovation urbaine	216 887 459,98	0,00	94 882 087,02
Équité sociale et territoriale et soutien	725 544 009,15	0,00	5 236 204,85
Aide à l'accès au logement	5 114 811 020,00	0,00	90 070,00
Développement et amélioration de l'offre de logement	1 050 231 143,03	0,03	0,00
TOTAL	345 125 714 665,04	344 018 515,69	1 335 517 745,65

**Propositions
de la Commission**

*Article additionnel après
l'article 4*

Le rapport annuel de performances de la mission "Défense", annexé au projet de loi de règlement pour 2006 est

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

ainsi modifié :

I. Dans le (1) du tableau "suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement" de la page 283, la valeur : "34.681.601.431" est remplacée par la valeur : "24.085.869.042,92"

II. Dans le (1) du tableau "suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement" de la page 117, la valeur : "7.111.681.371" est remplacée par la valeur : "7.090.121.609,77".

Article 5

Article 5

Article 5

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les budgets annexes au titre de l'année 2006 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Sans modification.

Sans modification.

(en euros)

Désignation des budgets annexes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustement 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	1 732 965 804,80	163 563 518,00	40 237 195,00
Soutien aux prestations de l'aviation civile	295 717 371,00	25 604 005,00	11 146 037,00
Navigation aérienne	1 300 308 523,80	135 027 930,00	16 589 856,00
Surveillance et certification	74 740 412,00	2 931 583,00	5 569 561,00
Formation aéronautique	62 199 498,00	0,00	6 931 741,00
Journaux officiels	138 593 785,89	0,00	27 950 981,92
Journaux officiels	138 593 785,89	0,00	27 950 981,92
Monnaies et médailles	93 584 284,30	13 702 851,57	26 091 411,27
Activités régaliennes	38 062 856,31	6 087 328,31	16 041 316,00

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions
de la Commission**

Activités commerciales	55 521 427,99	7 615 523,26	10 050 095,27
TOTAL	1 965 143 874,99	177 266 369,57	94 279 588,19

II. – Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2006 sont arrêtés par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce 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 reportes
Contrôle et exploitation aériens	1 696 283 768,97	1 696 283 768,97	0,00	78 530 980,24
Soutien aux prestations de l'aviation civile	272 038 330,41			29 870 729,00
Navigation aérienne	1 293 439 613,05		0,00	30 999 271,47
Surveillance et certification	69 238 122,88		0,00	7 633 698,12
Formation aéronautique	61 567 702,63		0,00	10 027 281,65
Journaux officiels	161 863 685,50	161 863 685,50	26 577 957,80	35 798 289,30
Journaux officiels	161 863 685,50		26 577 957,80	35 798 289,30
Monnaies et médailles	89 829 815,18	89 829 815,18	10 710 450,20	26 653 479,02
Activités régaliennes	37 512 938,99		5 828 953,49	16 332 858,50
Activités commerciales	52 316 876,19		4 881 496,71	10 320 620,52
TOTAL	1 947 977 269,65	1 947 977 269,65	37 288 408,00	140 982 748,56

Article 6

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2007 est arrêté, au 31 décembre 2006, par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

(en euros)

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées	Ajustement de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
A. COMPTES À CRÉDITS			
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	509 925 995,76	0,00	1 617 952,24
Industries cinématographiques	261 733 000,00	0,00	
Industries audiovisuelles	222 241 000,00	0,00	1 617 952,00
Soutien à l'expression radiophonique locale	25 951 995,76	0,00	0,24
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	135 982 862,05	0,00	457 759,95
Radars et aide au financement du permis de conduire des jeunes	128 840 520,05	0,00	0,95
Fichier national du permis de conduire	7 142 342,00	0,00	457 759,00
Développement agricole et rural	124 754 909,31	0,31	0,00
Développement agricole et rural	124 754 909,31	0,31	0,00
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	396 577 485,58	0,00	146 415,42
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	396 577 485,58		146 415,42
Participations financières de l'État	17 170 216 126,16	0,00	2 032 374,84
Participations financières de l'État	17 170 216 126,16		2 032 374,84
Pensions	48 264 213 206,04	0,44	328 153 045,40
Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	43 449 478 948,39	0,00	303 051 752,61
Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 705 750 521,28	0,44	0,16
Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	3 108 983 736,37	0,00	25 101 292,63
Total des comptes d'affectation spéciale	66 601 670 584,90	0,75	332 407 547,85

Article 6

Sans modification.

Article 6

Sans modification.

Comptes de concours financiers			
Accords monétaires internationaux	0,00	0,00	0,00
Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international	0,00	0,00	0,00
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	12 073 320 782,76	0,00	1 526 679 217,24
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	12 073 320 782,76	0,00	1 526 679 217,24
Avances à l'audiovisuel public	2 720 540 000,00	0,00	0,00
Avances aux organismes de l'audiovisuel public	2 720 540 000,00	0,00	0,00
Avances aux collectivités territoriales	73 807 125 442,01	0,00	1 249 674 557,99
Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'Outre-mer	45 735,00	0,00	6 754 265,00
Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	73 807 079 707,01	0,00	1 242 920 292,99
Prêts à des États étrangers	732 309 671,39	239 808 110,25	596 158 438,86
Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	539 808 110,25	239 808 110,25	0,00
Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	89 301 561,14	0,00	224 758 438,86
Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	103 200 000,00	0,00	371 400 000,00
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	2 650 810,76	0,00	8 299 189,24
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	2 650 810,76	0,00	8 299 189,24
Total des comptes de concours financiers	89 335 946 706,92	239 808 110,25	3 380 811 403,33
TOTAL COMPTES À CRÉDITS	155 937 617 291,82	239 808 111,00	3 713 218 951,18

II. – Les résultats des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2007 sont arrêtés, au 31 décembre 2006, par missions et programmes aux sommes mentionnées dans les tableaux ci-après. Les crédits de paiement ouverts et les découverts autorisés sont modifiés comme indiqué dans ces tableaux.

(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
A. COMPTES À CREDITS				
Comptes d'affectation spéciale				
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	509 910 984,76	521 094 723,06	0,00	1 617 952,24
Industries cinématographiques	261 733 000,00	265 510 196,65	0,00	0,00
Industries audiovisuelles	222 241 000,00	230 152 048,31	0,00	1 617 952,00
Soutien à l'expression radiophonique locale	25 936 984,76	25 432 478,10	0,00	0,24
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	83 984 372,60	140 000 115,20	0,26	457 758,66
Radars et aide au financement du permis de conduire des jeunes	79 787 939,26		0,26	0,00
Fichier national du permis de conduire	4 196 433,34		0,00	457 758,66
Développement agricole et rural	99 691 023,36	145 968 645,10	0,36	0,00
Développement agricole et rural	99 691 023,36	145 968 645,10	0,36	0,00
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	293 661 605,59	798 895 273,13	0,00	0,41
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	293 661 605,59	798 895 273,13	0,00	0,41
Participations financières de l'État	17 170 108 486,16	17 180 298 406,36	0,00	2 140 014,84
Participations financières de l'État	17 170 108 486,16	17 180 298 406,36	0,00	2 140 014,84
Pensions	48 264 790 035,40	49 495 569 580,61	0,44	327 576 216,04
Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	43 449 478 948,39	44 602 606 028,43	0,00	303 051 752,61
Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 705 750 521,28	1 770 944 807,35	0,44	0,16
Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	3 109 560 565,73	3 122 018 744,83	0,00	24 524 463,27
Total des comptes d'affectation spéciale	66 422 146 507,87	68 281 826 743,46	1,06	331 791 942,19
Comptes de concours financiers				
Accords monétaires internationaux	0,00	0,00	0,00	0,00

Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international	0,00	0,00	0,00	0,00
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	12 073 320 782,76	11 608 458 374,76	0,00	1 526 679 217,24
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	12 073 320 782,76	11 608 458 374,76	0,00	1 526 679 217,24
Avances à l'audiovisuel public	2 720 540 000,00	2 720 539 322,00	0,00	0,00
Avances aux organismes de l'audiovisuel public	2 720 540 000,00	2 720 539 322,00	0,00	0,00
Avances aux collectivités territoriales	73 672 421 617,01	74 208 319 645,80	0,00	1 384 378 382,99
Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'Outre-mer	45 735,00	0,00	0,00	6 754 265,00
Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	73 672 375 882,01	74 208 319 645,80	0,00	1 377 624 117,99
Prêts à des États étrangers	257 968 797,99	1 055 140 557,21	0,00	309 291 202,01
Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	65 467 236,85	479 765 431,75	0,00	84 532 763,15
Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	89 301 561,14	521 656 768,42	0,00	224 758 438,86
Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	103 200 000,00	53 718 357,04	0,00	0,00
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	2 636 806,02	19 566 609,70	0,00	8 313 193,98
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	2 636 806,02		0,00	8 313 193,98
Total des comptes de concours financiers	88 726 888 003,78	89 612 024 509,47	0,00	3 228 661 996,22
TOTAL COMPTES À CRÉDITS	155 149 034 511,65	157 893 851 252,93	1,06	3 560 453 938,41

(en euros)

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année	Ajustements de la loi de règlement
----------------------------------	-----------------------	------------------------------------

	Dépenses	Recettes	Majorations du découvert
B. COMPTES À DÉCOUVERT			
<i>Comptes de commerce</i>			
Approvisionnement des armées en produits pétroliers	559 338 808,14	629 151 705,67	0,00
Constructions navales de la marine militaire	4 224 853,20	930 920,49	0,00
Couverture des risques financiers de l'État	753 701 824,38	753 701 824,37	0,00
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	333 639 657,03	365 003 030,54	0,00
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	43 059 415 055,55	43 578 248 944,31	0,00
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	30 804 547,05	9 593 999,98	0,00
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses		1 098 520,71	0,00
Opérations commerciales des domaines	132 540 584,65	144 530 538,37	0,00
Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement	837 490 902,18	857 383 535,32	0,00
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	18 306 343,48	22 589 871,74	0,00
Total des comptes de commerce	45 729 462 575,66	46 362 232 891,50	0,00
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>			
Emission des monnaies métalliques	113 285 009,18	211 043 333,54	0,00
Opérations avec le Fonds monétaire international	1 957 318 413,49	715 473 679,80	11 454 198 706,83
Pertes et bénéfices de change	12 124 063,79	19 968 403,83	0,00
Total des comptes d'opérations monétaires	2 082 727 486,46	946 485 417,17	11 454 198 706,83
TOTAL COMPTES À DÉCOUVERT	47 812 190 062,12	47 308 718 308,67	11 454 198 706,83

III. – Les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2007 sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2006, aux sommes ci-après :

(en euros)

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2006	
	Débiteurs	Créditeurs
A. COMPTES À CRÉDITS		
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>		
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale		129 281 544,14
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route		56 015 742,60
Développement agricole et rural		46 277 621,74
Gestion du patrimoine immobilier de l'État		920 435 633,32
Participations financières de l'État		210 519 220,16
Pensions		1 230 779 545,21
<i>Comptes de concours financiers</i>		
Accords monétaires internationaux		
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	626 862 408,00	
Avances à l'audiovisuel public		693 424,92
Avances aux collectivités territoriales	12 176 619 985,12	
Prêts à des États étrangers	13 391 386 055,17	
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	211 605 301,66	
Total des comptes à crédits	26 406 473 749,95	2 594 002 732,09
B. COMPTES À DÉCOUVERT		
<i>Comptes de commerce</i>		
Approvisionnement des armées en produits pétroliers		58 737 644,65
Constructions navales de la marine militaire		15 039 712,62
Couverture des risques financiers de l'État	0,01	
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État		93 727 864,96
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État		1 683 434 555,77
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes		45 518 884,47
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses		16 486 756,36
Opérations commerciales des domaines		132 383 089,36
Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement		75 091 466,47
Régie industrielle des établissements pénitentiaires		14 020 454,10
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>		
Émission des monnaies métalliques		2 361 909 735,86
Opérations avec le Fonds monétaire international	11 454 198 706,83	

Pertes et bénéfices de change		7 844 340,04
Total des comptes à découvert	11 454 198 706,84	4 504 194 504,66
TOTAUX	37 860 672 456,79	7 098 197 236,75

IV. – Les soldes arrêtés au III sont reportés à la gestion 2007 à l'exception d'un solde débiteur de 455 968 357,61 € concernant le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » et correspondant au capital des échéances de l'année 2006 au titre des remises de dettes aux pays étrangers ainsi que d'un solde créditeur de 7 844 340,04 € afférent au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ».

Article 7

I. – Les résultats du compte spécial 906 « Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française » sont arrêtés, au 31 décembre 2006, aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après.

(en euros)

Désignation	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés	Majorations du découvert
A. COMPTES À DECOUVERT					
<i>Comptes de commerce</i>					
906- Opérations à caractère industriel et commercial de la documentation française	16 891 560,80	17 590 977,75			
TOTAUX	16 891 560,80	17 590 977,75	0,00	0,00	0,00

II. – Le solde du compte spécial 906 repris en balance d'entrée par le budget annexe « Publications officielles et information administrative » est arrêté, au 31 décembre 2006, au montant mentionné ci-dessous :

Article 7

Sans modification.

Article 7

Sans modification.

<i>(en euros)</i>		
Désignation	Soldes au 31 décembre 2006	
	Débiteurs	Créditeurs
A. COMPTES À DECOUVERT		
<i>Comptes de commerce</i>		
906- Opérations à caractère industrielet commercial de la documentation française	2 090 557,64	
TOTAUX	2 090 557,64	0,00

Article 8

Est autorisée, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, la perception des rémunérations de services rendus instituées par les décrets suivants :

1° Décret n° 2006-1639 du 19 décembre 2006 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de l'écologie et du développement durable ;

2° Décret n° 2006-1725 du 23 décembre 2006 relatif à la rémunération de certains services rendus par la Cour des comptes et les autres juridictions financières ;

3° Décret n° 2006-1810 du 23 décembre 2006 instituant des redevances pour services rendus par la direction générale de l'aviation civile.

Loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005
Article 14

Texte en vigueur

Le Gouvernement dépose, chaque année, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers.

Article 8

Sans modification.

Article 9 (nouveau)

Dans l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005, après le mot : « rapport », sont insérés les mots : « , pour la dernière année dont l'exécution est définitivement connue, l'année en cours et l'année suivante, ».

Article 8

Sans modification.

Article 9 (nouveau)

L'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget 2005 est ainsi modifié :

I. Après le mot : "rapport" sont insérés les mots : ", pour la dernière année dont l'exécution est définitivement

Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006
Article 141

I. - Des ensembles d'actifs immobiliers appartenant à l'Etat et ses établissements publics qui sont devenus inutiles aux missions qu'ils assument peuvent, en vue de leur valorisation dans des conditions adaptées à leurs caractéristiques particulières, être transférés en pleine propriété à la société mentionnée à l'article 63 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, pour un montant, fixé par arrêté conjoint des ministres concernés, égal à la valeur comptable.

connue, l'année en cours et l'année suivante"

II. Après le mot : "emplois", sont insérés les mots : ", en précisant les catégories statutaires,"

Article additionnel après l'article 9

Le I de l'article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 est ainsi modifié :

A. Les mots : « qui sont devenus inutiles aux missions qu'ils assument » sont supprimés.

B. Il est complété par les mots et un alinéa ainsi rédigés :

« , ou à défaut évalué par l'autorité compétente de l'Etat.

« Les transferts mentionnés au précédent alinéa peuvent également être effectués au profit d'une société appartenant au secteur public et sur laquelle la société mentionnée à l'article 63 précité exerce son contrôle au sens du I de l'article L. 233-3 du code de commerce. »

*Article additionnel après
l'article 9*

CULTURE

Le _____ gouvernement transmet au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2008, un rapport sur la gestion par le Centre des monuments nationaux de la fraction égale à 25 % du produit de la taxe instituée au profit de l'Etat par le III de l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2004, qui lui est affectée selon les dispositions prévues par l'article 48 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.