

N° 433

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juillet 2008

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 des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007,

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 Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric 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.) : 917, 1004, 988 et T.A. 167

Sénat : 429 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT DES COMPTES	9
A. LA CROISSANCE FINALEMENT CONFORME AUX ATTENTES	9
1. <i>La « bonne surprise » des derniers chiffres de l'INSEE</i>	9
2. <i>Les premiers effets des mesures en faveur du pouvoir d'achat</i>	10
3. <i>La situation plus contrastée, bien que globalement favorable, des entreprises</i>	11
B. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2007	12
1. <i>Des recettes légèrement supérieures aux prévisions, au niveau de 228,6 milliards d'euros</i>	12
a) Les facteurs d'amélioration du solde pour 11,5 milliards d'euros	12
b) Les facteurs de dégradation du solde pour 7,5 milliards d'euros	12
2. <i>Des dépenses formellement contenues à 270,6 milliards d'euros</i>	13
a) La loi de finances initiale : une norme fixée à « - 1 volume »	14
b) Les mouvements de crédits en cours d'exercice	14
(1) Une baisse des reports pour le budget général	14
(2) Les fonds de concours	18
(3) Les décrets d'avance	18
c) La loi de finances rectificative	20
d) Le présent projet de loi de règlement des comptes	21
3. <i>Un solde budgétaire à géométrie variable</i>	22
a) Les soldes 2007	22
b) Les facteurs qui affectent la comparaison avec 2006	23
c) Un solde primaire tout juste à l'équilibre	24
II. UNE MAÎTRISE BUDGÉTAIRE À COURT TERME QUI NE DISSIPE PAS LES DOUTES SUR LA SOUTENABILITÉ À MOYEN TERME	27
A. LA MISE EN PERSPECTIVE DE L'EXÉCUTION 2007	27
1. <i>Une maîtrise de la dépense à nuancer</i>	27
a) Les « points de fuite » d'une norme de dépense trop restrictive	27
b) Les évolutions des différents postes de dépense	28
2. <i>Une amélioration du déficit de l'Etat à nuancer, un déficit maastrichtien dégradé</i>	31
a) Une amélioration du déficit de l'Etat à replacer dans son contexte	31
b) L'alourdissement du déficit des administrations publiques	31
c) Le passage du déficit budgétaire au déficit notifié	32
d) Le décalage entre prévision et exécution et le débat autour des responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales	33
e) Les facteurs de la détérioration du déficit maastrichtien en 2007	34
f) La nécessité d'une approche consolidée	36
3. <i>Une dette publique bientôt insoutenable</i>	37
a) Un tableau de financement encore insuffisamment significatif	37
b) Le plafond de la dette supérieure à un an : une variable inadaptée	38
c) Des tensions en perspective sur la dette publique	38
B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE PERFECTIBLE	39
1. <i>Le palmarès : le poids des facteurs qualitatifs</i>	40
2. <i>Des progrès indispensables en matière de gestion</i>	44

C. LES APPORTS DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE	44
1. La certification des comptes : des réserves persistantes en dépit de réels progrès	44
2. Les enseignements de la comptabilité patrimoniale.....	47
a) Un champ plus large que la comptabilité budgétaire.....	47
b) Une approche à développer dans une perspective d'analyse financière.....	49
CONCLUSION.....	51
EXAMEN DES ARTICLES.....	53
• <i>ARTICLE PREMIER</i> Résultats du budget de l'année 2007	53
• <i>ARTICLE 2</i> Tableau de financement de l'année 2007.....	54
• <i>ARTICLE 3</i> Résultats de l'exercice 2007 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe.....	56
• <i>ARTICLE 4</i> Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	58
• <i>ARTICLE 5</i> Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	59
• <i>ARTICLE 6</i> Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes	60
• <i>ARTICLE 7</i> Règlement du compte spécial 911 « Constructions navales de la marine militaire ».....	62
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 7</i> Information du Parlement sur le coût des grands programmes d'armement.....	70
• <i>ARTICLE 8</i> Constatation d'une perte au titre d'avances consenties	71
• <i>ARTICLE 9</i> Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans une gestion de fait.....	73
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9</i> Réduction du délai de transmission au Parlement des référés de la Cour des Comptes	76
• <i>ARTICLE 10 (nouveau)</i> Création d'une annexe récapitulant les mesures fiscales et relatives aux cotisations sociales adoptées en cours d'année	78
EXAMEN EN COMMISSION.....	81
AUDITION DE M. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE SUR LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2007	87
COMMUNICATION DE M. PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR GÉNÉRAL, SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2007	93
AUDITION DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, SUR LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2007	97
TABLEAU COMPARATIF	105

INTRODUCTION

Pour son deuxième examen en mode LOLF, le projet de loi de règlement des comptes pour 2007 est en passe de s'imposer comme **un des temps forts du cycle budgétaire**.

Il s'inscrit dans une **séquence de travaux** qui a commencé avec la présentation devant votre commission, le mardi 22 janvier 2008, des premiers résultats de l'exécution 2007 par **M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique**, pour se poursuivre par la communication de votre rapporteur général sur l'exécution 2007, le 8 avril 2008, sans oublier l'audition, le 4 juin 2008, de **M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes** sur la certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2007.

Cette année, la novation vient d'abord du renforcement de la publicité donnée aux travaux de nos 43 collègues rapporteurs spéciaux qui font l'objet du tome II du présent rapport. Celui-ci rassemble les contributions des rapporteurs spéciaux analysant les rapports annuels de performances annexés au présent projet de loi de règlement.

Ces rapports viennent utilement préparer les auditions ministérielles qui ont été tenues, comme l'année dernière, en « **petit hémicycle** », c'est-à-dire dans des réunions ouvertes à tous les sénateurs et à la presse, ce qui rend les échanges plus interactifs. La procédure de questions-réponses est organisée de façon à multiplier les intervenants et, en particulier, les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis. Cette année, si le calendrier extrêmement tendu de l'ordre du jour du Sénat n'a pas permis d'organiser de débats en séance publique, ce ne sont pas moins de **13 ministres gestionnaires**, qui sont venus justifier de l'emploi des fonds publics dont ils ont la charge.

Le tome I du présent rapport, – consacré à un exposé général retraçant les résultats de l'exécution budgétaire et aux commentaires des articles – se fera l'écho de ce travail en présentant, comme en 2006, un palmarès des différentes missions mesurant la **pertinence de la démarche de performance**, sachant que les rapporteurs spéciaux ont pu compléter les éléments de synthèse homogènes fournis par la direction du budget par une évaluation fondamentalement qualitative, fondée sur leurs travaux de contrôle.

Votre commission des finances ne peut qu'approuver, par ailleurs, le **changement d'intitulé**, décidé par le gouvernement, qui, reprenant un amendement déposé par votre commission des finances l'année dernière, fait du présent texte, un **projet de loi portant à la fois règlement des comptes et rapport de gestion pour 2007**¹.

¹ Bien que dans la suite du rapport, on pourra utiliser par commodité le terme de « projet de loi de règlement ».

Tous ces éléments confortent le projet de loi de règlement, comme « le moment de vérité budgétaire ». Néanmoins, du point de vue macro-budgétaire, on ne peut que constater la nécessité de replacer les chiffres sur lesquels communique le gouvernement dans leurs contextes institutionnel et économique.

Un examen attentif des comptes montre que **les relativement bons résultats constatés au niveau de l'Etat** sont, en partie, la conséquence d'options comptables, pour certaines discutables, et d'une norme de dépense définie de manière restrictive, et **ne se retrouvent pas au niveau de l'ensemble des administrations publiques**. D'où la **nécessité d'une approche consolidée** faisant apparaître plus clairement la sphère réelle d'intervention publique et permettant de neutraliser les effets de « l'agencisation » de l'Etat, qui constitue une modalité de débudgétisation contraire au principe d'universalité posé par la LOLF.

Le rappel des étapes de la communication gouvernementale sur les résultats de l'exécution 2007 témoigne de la nécessité de concilier une performance techniquement honorable au niveau des finances publiques *stricto sensu*, et **un déficit et une dette au sens maastrichtien en sensible augmentation**.

C'est ce décalage que votre commission des finances va s'efforcer d'analyser en s'appuyant, notamment, sur les rapports de la Cour des comptes, qu'il s'agisse de celui annexé au présent projet de loi de règlement en application de l'article 58-5° de la LOLF relatif à la certification des comptes, ou de celui prévu par l'article 58-4° de la même loi organique sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2007.

Il résulte clairement de cette mise en perspective d'ensemble que le budget de l'Etat est un cadre trop partiel au regard des multiples possibilités offertes au pouvoir exécutif pour dissimuler des déficits « sous le tapis » et qu'en conséquence, il est **indispensable de mettre en chantier une réforme de la LOLF** de nature à limiter des pratiques, formellement régulières jusqu'ici, mais qui, pour les plus critiquables d'entre elles, aboutissent à créer de la dette sans passer par la case « déficit ».

Votre commission des finances relève que la Cour des comptes a accepté de procéder à la **certification des comptes moyennant 12 réserves**, une de moins que l'année dernière, sachant que si des avancées non négligeables ont été acquises, des progrès importants restent à accomplir, notamment en matière de systèmes informatiques.

Ces différents éléments conduisent votre commission des finances à **poser la question de la soutenabilité de nos finances publiques**. En dépit de la capacité que manifeste le présent gouvernement à tenir la dépense de l'Etat et ce, aussi bien en 2007 que pour les premiers mois de l'exécution 2008, on peut s'interroger sur la capacité de notre pays à rétablir sa situation à l'horizon 2012, comme il s'y est engagé vis à vis de ses partenaires de la zone euro.

De ce point de vue, le présent projet de loi de règlement des comptes constitue le socle sur lequel le **débat d'orientation budgétaire pour 2009** doit s'appuyer, et permet de donner une **impulsion franche à la mise en œuvre de la révision générale de politiques publiques (RGPP)**.

Les résultats 2007 des finances publiques

	En points de PIB	En milliards d'euros
Déficit public notifié	2,7 %	50,3
Dette publique notifiée	64,2 %	1.209,5
Recettes publiques	49,9 %	940,4
Dépenses publiques	52,6 %	991,1

Source : projet de loi de règlement des comptes ; INSEE

La couverture des dépenses par les recettes⁽¹⁾

(en milliards d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes du budget général	221,6	243,0	249,1	230,4	232,4
Dépenses du budget général	278,3	288,4	294,3	272,9	270,6
Pourcentage de couverture des dépenses par les recettes	79,6	84,3	84,7	84,4	85,9

(1) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts et y compris fonds de concours

Source : projet de loi de règlement des comptes

I. DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT DES COMPTES

La relativement bonne tenue de la croissance en 2007 mérite d'être soulignée. Mais elle conduit à considérer que, dès lors que l'année 2007 se situe sans doute au niveau voire au dessus de la croissance potentielle, les efforts de redressement auraient pu être plus importants, tant en exécution qu'au niveau de la loi de finances initiale, qui apparaît rétrospectivement comme un peu « timide ».

A. LA CROISSANCE FINALEMENT CONFORME AUX ATTENTES

Selon l'Insee, la croissance économique en France a atteint + 2,2 % en 2007. Elle a donc été en ligne avec la prévision du gouvernement, comprise dans une fourchette de + 2,0 % /+ 2,5 %.

Ces résultats apparaissent en définitive comme plutôt positifs, ce qui, paradoxalement, alimente les inquiétudes pour 2008, qui, à ce stade, ne se présente pas sous un jour aussi favorable.

1. La « bonne surprise » des derniers chiffres de l'INSEE

Le 15 mai 2008, l'INSEE a rendu publics les chiffres révisés de la croissance française pour 2007 soit + 2,2 %. Ce résultat a été salué par Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, qui a exprimé sa satisfaction de voir démentis certains pronostics pessimistes suscités par la crise financière.

Il est vrai que **le gouvernement aura, une fois de plus, « eu raison contre le consensus » des économistes.** Ainsi lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2007, votre commission des finances relevait que la prévision de croissance du gouvernement pour 2007 était toujours comprise entre + 2 % à + 2,5 %, même si le gouvernement avait indiqué qu'il considérait que la croissance se situerait, le plus vraisemblablement, dans le bas de cet intervalle.

Il s'agit d'un chiffre en données brutes ; en données corrigées des jours ouvrés, la croissance a été de + 2,1 % à comparer aux quelque + 1,9 % pronostiqués jusqu'alors. La croissance 2006 a également été révisée à la hausse de 0,2 point pour être fixée à + 2,2 %.

Ces « ajustements à rebondissement » confirment votre commission des finances dans la conviction que **la méthode consistant à assortir le budget d'une prévision de croissance exprimée en termes de « fourchette » est une bonne méthode, au vu des incertitudes statistiques comme des fluctuations difficilement prévisibles de l'activité économique.** En tout état

de cause, elle permet au gouvernement comme au Parlement qui lui accorde l'autorisation budgétaire, de respecter une forme de principe de précaution.

Selon l'Insee dans sa note de mai 2008 n° 1189, « *la demande intérieure demeure le moteur de la croissance française : la consommation reste robuste et l'investissement dynamique. En revanche, le ralentissement des exportations pèse sur la croissance tandis que les importations sont relativement dynamiques* ».

Les dépenses de consommation des ménages accélèrent légèrement à + 2,5 %, contre + 2,3 % en 2006. Les achats de produits manufacturés sont particulièrement dynamiques (+ 4,4 % après + 2,9 % en 2006).

Cette évolution est d'autant plus positive que le pouvoir d'achat des ménages « *gagne de la vigueur* » et que le taux d'épargne progresse. Compte tenu d'une évolution du prix des dépenses de consommation des ménages de + 2,0 %, le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages accélère avec + 3,3 %, contre + 2,6 % de 2006.

2. Les premiers effets des mesures en faveur du pouvoir d'achat

Ce **dynamisme** du revenu des ménages s'explique en premier lieu par celui **des revenus d'activité**. En 2007, la masse salariale brute progresse de + 4,5 %, après + 3,9 % en 2006. Elle résulte de la croissance de l'emploi salarié (+ 1,4 % après + 0,9 % en 2006) et du maintien du rythme de progression du salaire moyen par tête.

On note que les cotisations sociales payées par les ménages sont réduites du fait de l'entrée en vigueur, au quatrième trimestre de 2007, des **exonérations sur les heures supplémentaires issues de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat dite « TEPA »**.

Le revenu mixte des entrepreneurs individuels progresse également (+ 5,2 % après + 4,2 % en 2006), par suite, notamment, d'une forte augmentation du revenu des agriculteurs. Enfin, les loyers perçus par les ménages propriétaires croissent encore fortement (7,2 % en 2007, après 6,7 % en 2006).

En second lieu, outre le dynamisme des revenus d'activité, **les réduire baisser l'impôt sur le revenu des personnes physiques**. Elles entraînent un très fort ralentissement des prélèvements fiscaux sur le revenu et le patrimoine auxquels ils sont assujettis : + 1,2 % contre + 7,2 % en 2006, hors avoir fiscal.

3. La situation plus contrastée, bien que globalement favorable, des entreprises

Si, selon l'INSEE, « *l'investissement demeure dynamique* », le ralentissement des exportations « *pèse sur l'activité* ».

L'investissement global continue de progresser au rythme soutenu de +4,9 % en volume en 2007 après +4,8 % en 2006. Cette évolution tient, pour une large part, aux entreprises non financières dont l'investissement augmente fortement (+7,4 % en 2007 après +4,9 % en 2006), à la fois dans le secteur des produits manufacturés (+6,2 % après +2,7 %) et dans celui de la construction (+9,4 % après +6,5 %, grâce au dynamisme des travaux publics).

Sur le plan externe, la situation reste préoccupante. Ainsi selon l'Insee, le commerce extérieur « *ampute comptablement* » la croissance française de 0,8 point.

En effet, le ralentissement des exportations en volume (+3,1 % en 2007 après +5,4 % en 2006) est plus accentué que celui des importations (+5,5 % en 2007 après +6,1 % en 2006).

Le ralentissement particulièrement sensible des exportations de biens (+2,9 % en 2007 après +6,4 % en 2006) concerne notamment la filière agricole, les produits énergétiques et les biens d'équipement. Font exception, les exportations de l'industrie automobile, qui se redressent après le repli de 2005 et 2006. Les exportations de services accélèrent elles aussi légèrement (+1,8 % après +1,1 %), en raison d'une reprise des exportations de services aux entreprises.

Le ralentissement global des importations masque des tendances contrastées par produit. Les importations de biens d'équipement décélèrent, mais les importations d'automobiles, de biens intermédiaires tout comme celles de la filière agricole accélèrent. Les importations d'énergie, constituées essentiellement d'hydrocarbures, diminuent sensiblement en volume pour la deuxième année consécutive. On note que les importations de services, bien que toujours dynamiques, ralentissent légèrement (+4,6 % en 2007 après +5,5 % en 2007).

En valeur, le solde commercial se creuse plus fortement encore qu'en 2006 et atteint - 36,4 milliards d'euros. La détérioration concerne les biens comme les services.

B. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2007

Les recettes se sont maintenues ; les dépenses ont été tenues, au mois formellement ; le solde enfin s'améliore sensiblement.

Pourtant un examen attentif des comptes peut susciter quelques doutes quant à l'ampleur de l'ajustement entrepris et, partant, sur la soutenabilité de la situation de nos finances publiques.

1. Des recettes légèrement supérieures aux prévisions, au niveau de 228,6 milliards d'euros

Les recettes de l'Etat ont été **supérieures d'environ 4 milliards d'euros** aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2007, qui constitue le solde d'évolutions de sens contraire.

a) Les facteurs d'amélioration du solde pour 11,5 milliards d'euros

On relève les points saillants suivants :

- une plus-value d'impôt sur les sociétés de près de 8 milliards d'euros (à laquelle il faut ajouter une plus-value de 0,7 milliard d'euros pour les « petits » impôts directs), en raison des bons résultats des entreprises en 2007, mais aussi de recettes plus importantes que prévu en 2006, ce que l'on appelle un « effet-base » ;

- des recettes non fiscales supérieures de 1,7 milliard d'euros aux prévisions, du fait du versement d'un acompte sur dividende par EDF (0,9 milliard d'euros) et du versement d'une soulte par la SNCF (0,6 milliard d'euros) ;

- des prélèvements sur recettes inférieurs de 1,4 milliard d'euros aux prévisions (améliorant donc les recettes de 1,4 milliard d'euros), du fait de la surévaluation initiale du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne en raison d'une sous-exécution de certaines dépenses en 2006.

b) Les facteurs de dégradation du solde pour 7,5 milliards d'euros

A ces facteurs d'augmentation des recettes s'opposent des facteurs de diminution, pour un montant global de 7,5 milliards d'euros.

Tout d'abord, on constate des **moins-values pour quasiment tous les impôts ou catégories d'impôts** (impôt sur le revenu, TIPP, TVA, contributions et taxes indirectes), **à l'exception de l'impôt sur les sociétés**. Ces moins-values sont, dans chaque cas, comprises entre 0,5 et 1 milliard d'euros, d'où une moins-value globale de 3 milliards d'euros.

Ensuite, les remboursements et dégrèvements ont été supérieurs de 4,5 milliards d'euros aux prévisions.

Les recettes de l'Etat en 2007 : prévision et exécution

(en millions d'euros)

	LFI	PLR	Ecart/LFI
A. Recettes fiscales			
<i>Impôt sur le revenu</i>	57 057	56 304	-753
<i>Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles</i>	6 200	6 227	27
<i>Impôt sur les sociétés et contribution sociale sur les bénéfices des sociétés</i>	55 400	63 263	7 863
<i>Autres impôts directs et taxes assimilées</i>	10 592	11 290	698
<i>Taxe intérieure sur les produits pétroliers</i>	18 005	17 288	-717
<i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	174 786	173 922	-864
<i>Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes</i>	20 153	19 415	-738
TOTAL RECETTES FISCALES (A)	342 193	347 709	5 516
<i>A déduire : remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	76 460	80 999	4 539
TOTAL RECETTES FISCALES (nettes des remboursements et dégrèvements)	265 733	266 710	977
B. Recettes non fiscales	26 956	28 680	1 724
TOTAL RECETTES FISCALES NETTES ET RECETTES NON FISCALES (A + B)	292 689	295 390	2 701
C. Prélèvements sur les recettes de l'Etat			
<i>au profit des Collectivités territoriales</i>	-49 451	-49 605	-154
<i>au profit des Communautés européennes</i>	-18 696	-17 176	1 520
TOTAL PRELEVEMENTS SUR RECETTES	-68 147	-66 781	1 366
TOTAL DES RECETTES, NETTES DES REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS ET DES PRELEVEMENTS (A + B - C)	224 542	228 609	4 067
D. Fonds de concours	4 249	3 833	-416
TOTAL DES RECETTES, NETTES DES REMBOURSEMENTS ET DEGREVEMENTS ET DES PRELEVEMENTS, Y COMPRIS FONDS DE CONCOURS (A + B - C + D)	228 791	232 442	3 651

Source : présent projet de loi de règlement des comptes

2. Des dépenses formellement contenues à 270,6 milliards d'euros

Les dépenses du budget général, nettes des dégrèvements et remboursements, y compris les fonds de concours, s'établissent dans le projet de loi de règlement à **270,6 milliards d'euros**, contre 271,1 milliards d'euros prévues en loi de finances initiale.

A périmètre courant, ces 270,6 milliards d'euros du budget général peuvent être mis en perspective avec les 269,6 milliards d'euros de l'exercice

2006 (272,9 milliards d'euros en tenant compte de la mesure exceptionnelle en 2006 de régularisation sur les pensions).

A périmètre constant, les crédits s'établissent en 2007 à 271,1 milliards d'euros, soit **une augmentation de 0,6 %** par rapport à 2006 (hors pensions), très inférieure à l'inflation, et une **baisse de 0,6 %, avec pensions**.

Les comptes de concours financiers (y compris le compte d'avances aux collectivités territoriales) enregistrent une dépense de 86,8 milliards d'euros dans le présent projet de loi de règlement contre une prévision de 96,3 milliards d'euros en loi de finances initiale.

Les comptes d'affectation spéciale supportent un dépense en exécution de 52,146 milliards d'euros contre 53,048 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale.

a) La loi de finances initiale : une norme fixée à « - 1 volume »

La performance en ce qui concerne l'exécution 2007 semble d'autant plus remarquable que le projet de loi de finances pour 2007 avait été présenté selon une **norme « - 1 volume »**, au lieu du « 0 volume » des exercices précédents.

Le projet de loi de finances initiale pour 2007 prévoyait, en effet, une progression des dépenses en euros courants de 0,8 % : compte tenu d'une hypothèse d'inflation de 1,8 %, la variation des crédits par rapport à l'exercice précédente se voulait négative, de - 1 % en euros constants.

La variation du périmètre du budget de l'Etat était limitée à environ 500 millions d'euros, nonobstant certaines débudgétisations constatées par votre rapporteur général au titre du phénomène « d'agencisation de l'Etat ».

Les dépenses nettes du budget général hors fonds de concours représentaient dans la loi de finances initiale 266,850 milliards d'euros. La prévision de fonds de concours représentait 4,249 milliards d'euros.

b) Les mouvements de crédits en cours d'exercice

Viennent s'ajouter aux dépenses inscrites en loi de finances initiale, les crédits reportés de 2006 vers 2007, 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 2007, les reports de crédits vers 2008 et les décrets d'annulation non associés aux décrets d'avance et à la loi de finances rectificative de l'automne 2007.

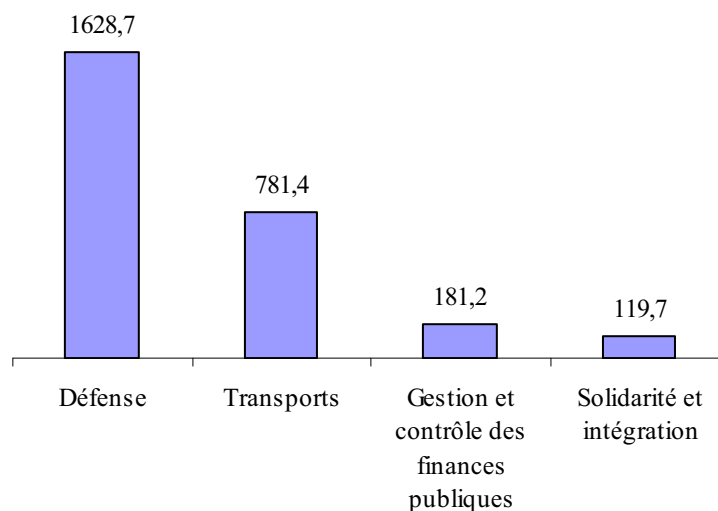
(1) Une baisse des reports pour le budget général

L'exercice 2007 fait apparaître, pour le budget général un solde net des reports vers 2008 par rapport à ceux provenant de 2006 de - 158,2 millions

d'euros en crédits de paiement, soit une **baisse de 4 %**. S'agissant des crédits de paiement, les reports « entrants » sur l'exercice 2006 s'établissaient pour le budget général à 3.989,8 millions d'euros. Les reports de 2007 vers 2008 sont de 3.831,6 millions d'euros.

Les principaux bénéficiaires des reports de crédits de 2007 vers 2008

(crédits de paiement en millions d'euros)



Source : projet de loi de règlement des comptes

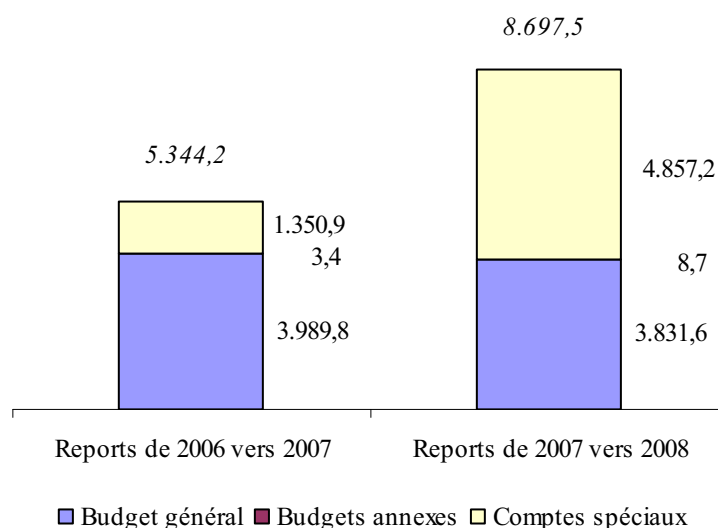
En ce qui concerne les autorisations d'engagement, la baisse est plus sensible : les reports de l'exercice 2006 vers l'exercice 2007 s'établissaient à 13.105,9 millions d'euros ; ceux vers l'exercice 2008 ont été de 11.597,1 millions d'euros, soit une **baisse de 1,5 milliards d'euros, de l'ordre de 11,5 %**. Cette baisse des reports des autorisations d'engagement se constate pour l'essentiel sur les missions « Défense » et « Justice ».

Si l'on tient compte, en plus du budget général, des reports pris en compte au titre des budgets annexes et des comptes spéciaux, la situation est différente : les reports vers 2008 s'établissent alors au total à 8.697,5 millions d'euros pour les crédits de paiement et à 16.414,8 millions d'euros pour les autorisations d'engagement, contre respectivement 5.344,2 millions d'euros et 14.520,8 millions d'euros s'agissant des reports de 2006 vers 2007.

Ce fort différentiel s'explique exclusivement par le report du produit de 2007 vers 2008 du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » au titre de la cession de parts d'EDF. Ce produit s'est établi à 3.686,5 millions d'euros.

Composition des reports entrants et sortants

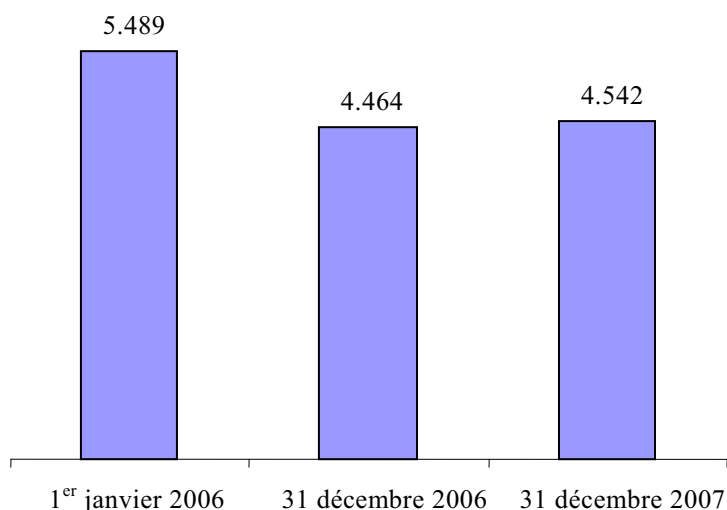
(en millions d'euros)



Source : projet de loi de règlement

Il convient de **ne pas confondre les reports de crédits avec les reports de charge qui restent un phénomène inquiétant au sein du budget de l'Etat.**

Les reports de charges de crédits de fonctionnement

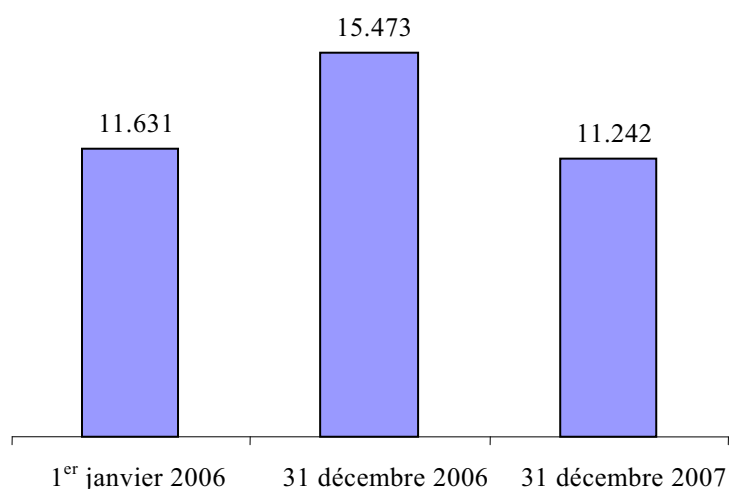


Source : compte général de l'Etat pour 2007

Les reports de charges recouvrent l'ensemble des engagements pris par l'Etat qui auraient dû donner lieu à des paiements au cours de l'année (service fait, facture reçue par exemple) mais qui, **en raison de défaut de disponibilités suffisantes en crédits de paiement**, n'ont pu être couverts. Le paiement est donc repoussé à l'année budgétaire suivante.

Si les données du compte général de l'administration des finances soulignent une stabilité au 31 décembre 2007, par rapport à l'année précédente, de ce que l'on doit considérer comme des **dettes sur crédits de fonctionnement** (4.542 millions d'euros, contre 4.464 millions d'euros en 2006) ou sur **crédits d'intervention** (11.242 millions d'euros contre 15.473 millions d'euros, en baisse en raison de l'apurement des dettes envers la Sécurité sociale), **les montants en jeu constituent des montants considérables, qui constituent une nouvelle « épée de Damoclès » sur la gestion budgétaire.**

Les reports de charges de crédits d'intervention



Source : compte général de l'Etat pour 2007

Sur la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », si l'on observe une baisse du report de charges à la fin de l'exercice 2007, essentiellement imputable à la couverture des refus d'apurement communautaires de 2006 par la loi de finances rectificative pour 2007, et au retraitement comptable des charges à payer par les offices agricole, **les reports devraient, toutefois, à nouveau augmenter à la fin de l'année 2008, pour atteindre 598,53 millions d'euros, soit 21 % des crédits de paiement votés en loi de finances pour 2008** dans le cadre de la mission.

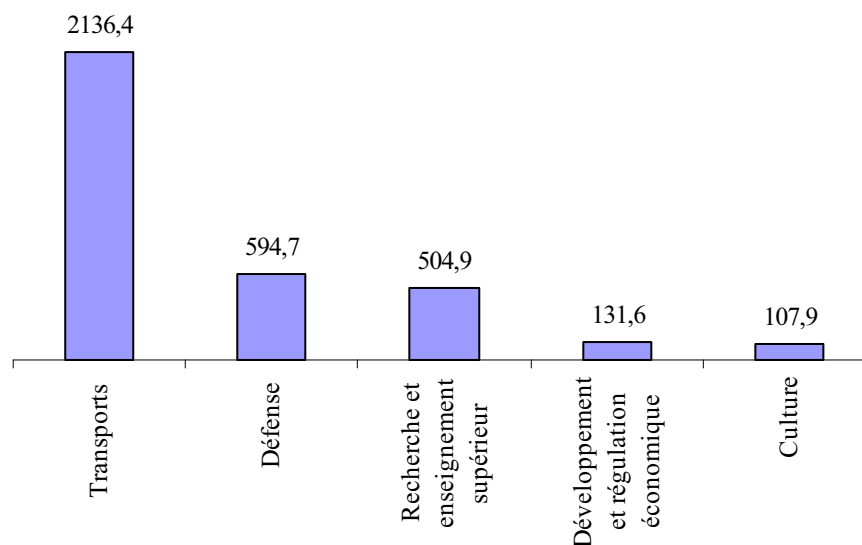
Sur la mission « Défense », les charges à payer en fin d'exercice 2007 atteignent un montant inquiétant, de 2,6 milliards d'euros. Une fraction importante de ces « charges à payer » consistent en factures impayées au 31 décembre, d'où un accroissement prévisible en 2008 des intérêts moratoires qui avaient atteint, en 2007, 29,2 millions d'euros pour les dépenses prévues par la loi de programmation militaire 2003-2008.

(2) Les fonds de concours

3,83 milliards d'euros ont été ouverts en 2007 par voie de fonds de concours, en-deçà de la prévision de 4,24 milliards d'euros inscrite en loi de finances initiale. Ces fonds de concours restent à un niveau proche de celui constaté en 2006 (3,6 milliards d'euros).

Les principaux bénéficiaires des fonds de concours en 2007

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de règlement des comptes

(3) Les décrets d'avance

Trois décrets d'avance (décrets n° 2007-524 du 6 avril 2007, n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 et n° 2007-1666 du 26 novembre 2007) sont intervenus au cours de l'exercice 2007, pour un montant total de 1,239 milliard d'euros en crédits de paiement et de 1,562 milliard d'euros en autorisations d'engagements. 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. Malgré certaines réserves exprimées, chaque projet de décret a fait l'objet d'un avis favorable de la commission des finances, la condition d'urgence apparaissant à chaque fois respectée.

- le décret d'avance n° 2007-524 du 6 avril 2007 a ouvert 405 millions d'euros en autorisations d'engagement et 75 millions d'euros en crédits de paiement.

Dans son avis en date du 23 mars 2007, votre commission des finances a observé que les dépenses en autorisations d'engagement et en crédits de paiement induites par l'adoption de la loi n° 2007-290 du 5 mars

2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale étaient difficilement prévisibles lors de l'examen du projet de la loi de finances initiale pour 2007. De même, elle a considéré que les besoins liés à la réactualisation du plan gouvernemental de prévention et de lutte « Pandémie grippale » pouvaient difficilement être évalués avec précision au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, comme n'avait pas été anticipée la nécessité de nouveaux engagements du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, en raison de la labellisation d'un nombre plus important que prévu de pôles d'excellence rurale. Enfin, elle a jugé que le plan en faveur de la filière des matériaux composites annoncé par le gouvernement le 1^{er} mars 2007 ne pouvait évidemment pas être envisagé au moment de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2007.

- le décret d'avance n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 a ouvert 826,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 796,3 millions d'euros en crédits de paiement.

Dans son avis en date du 17 octobre 2007, votre commission des finances a souligné que les dépenses en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dont l'ouverture était demandée étaient difficilement prévisibles en ce qui concernait une large part des dépenses de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » consacrées à l'organisation des élections, les dépenses liées à la mission « Sécurité sanitaire » s'agissant de l'ampleur de l'épidémie de fièvre catarrhale ovine ou celles de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » relatives aux mesures d'urgence en faveur de la pêche, voire imprévisibles en ce qui concernait celles de la mission « Outre-mer » résultant d'aléas climatiques extrêmes.

En revanche, elle a fait valoir que **les ouvertures de crédits sur les missions « Travail et emploi », « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » pour ce qui concernait la valorisation des produits, l'orientation et la régulation des marchés**, ainsi que celles relatives aux « Régimes sociaux et de retraite » ou au remboursement des campagnes électorales, **manifestaient l'existence persistante de sous-budgétisations en loi de finances initiale pour 2007.**

- le décret d'avance n° 2007-1666 du 26 novembre 2007 a ouvert 330,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 367,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Dans son avis en date du 14 novembre 2007, votre commission des finances s'était interrogée sur le caractère imprévisible des dépenses pour souligner que :

- bien que les dépenses engagées à l'occasion d'une OPEX particulière soient fonction de facteurs difficilement prévisibles, propres à chaque zone d'opération, **il n'en reste pas moins que les montants des dépenses annuelles liées aux OPEX se situent, globalement, depuis 2002 autour de 600 millions d'euros ;**

- si l'on relève une insuffisance chronique des crédits inscrits à ce titre, il n'en faut pas moins tenir compte des progrès accomplis ces dernières années dans la budgétisation des OPEX en loi de finances initiale.

Dans ces conditions, votre commission des finances avait invité le gouvernement à prendre toutes dispositions nécessaires pour inscrire, dès le projet de loi de finances initiale pour 2008, les crédits correspondants aux besoins prévisibles au titre des OPEX, ce qui a été réalisé en partie.

Elle a rappelé à cet égard qu'il s'agissait d'une question essentielle au regard du principe de sincérité budgétaire posé par la LOLF, qui doit conduire à limiter les sous-budgétisations récurrentes.

Dans son rapport sur ces trois décrets d'avance, comme dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2007, la Cour des comptes a souligné que certaines annulations effectuées pour gager des ouvertures de crédits réalisées à titre d'avance se traduisaient par des insuffisances de crédits en gestion ou des reports de charges. **Ainsi, les annulations ont aggravé une insuffisance de crédits sur les missions « Action extérieure de l'Etat », « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » ou « Culture ».**

c) La loi de finances rectificative

Outre la ratification des décrets d'avance précités, la loi de finances rectificative n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 a procédé aux mouvements de crédits suivants :

- des ouvertures de crédits à hauteur de **1.421 millions d'euros de crédits de paiement au titre du budget général**, net des ouvertures de remboursements et de dégrèvements d'impôts, et de 1.542 millions d'euros en autorisations d'engagements. En outre, 3.831 millions d'euros de crédits de paiement au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts ont été ouverts.

Les ouvertures de crédits relatives aux comptes spéciaux s'appliquent au compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers », pour 371 millions d'euros en autorisations d'engagement. Par ailleurs, 49 millions d'euros en crédits de paiement et 56 millions d'euros en autorisations d'engagement sont ouverts au titre du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

- outre les annulations de crédits au titre de la ratification des décrets d'avance, la loi de finances rectificative a procédé à des annulations de crédits nets supplémentaires à hauteur de **1.854 millions d'euros en crédits de paiement** (1.864 millions d'euros en autorisations d'engagement), soit au-delà des ouvertures. Elles se répartissent entre 1.421 millions d'euros sur le budget général et 432 millions d'euros sur les comptes d'affectation spéciale. En outre, 198 millions d'euros ont été annulés au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts.

d) Le présent projet de loi de règlement des comptes

Selon l'exposé général du présent projet de loi de règlement des comptes, sur **1.925 millions d'euros d'ouvertures de crédits de paiement** sur le budget général demandées au Parlement, **1.665 millions d'euros concernent des programmes dotés de crédits évaluatifs** : 1.305,9 millions d'euros au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts et **359 millions d'euros au titre de la charge de la dette**.

Les autres ouvertures sur le budget général proviennent de la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique¹ (260 millions d'euros) qui reste donc très limitée, et même en-deçà de ce qui avait pu être réalisé en 2006 (plus de 300 millions d'euros sur le budget général).

En ce qui concerne les ouvertures d'autorisations d'engagement, celles-ci s'établissent pour le budget général à 1.862,4 millions d'euros.

Les autres ouvertures sur les budgets annexes (44,8 millions d'euros en crédits de paiement) ou sur les comptes spéciaux (81 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et 16,4 millions d'euros pour les crédits de paiement) sont d'une importance limitée.

Si les annulations de crédits de paiement (1.190 millions d'euros) sont inférieures aux ouvertures sur le budget général dans le présent projet de loi, ceci est dû à des annulations sur les dégrèvements et remboursements (399,5 millions d'euros) inférieures aux ouvertures sur ce même poste de dépense (1.305,9 millions d'euros).

Hors remboursements et dégrèvements d'impôts, le présent projet loi de règlement présente une diminution nette des dépenses du budget général de l'Etat de 50 millions d'euros.

Les annulations d'autorisations d'engagement sur le budget général représentent 5.237,6 millions d'euros, dont 1.419,3 millions d'euros au titre de la mission « Défense ».

Les annulations sur les budgets annexes représentent 175,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 53,2 millions d'euros en crédits de paiement. Sur les comptes spéciaux, ces annulations représentent respectivement 9.657,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9.498,7 millions d'euros en crédits de paiement : elles concernent, pour l'essentiel, des crédits non consommés sur les comptes d'avances.

¹ Sur le plan de la technique budgétaire, la fongibilité asymétrique se traduit par une majoration des dépenses autres que de personnel et, dans le même temps, par une sous-exécution correspondante du titre 2.

3. Un solde budgétaire à géométrie variable

a) Les soldes 2007

On distingue **trois soldes** répondant à des conventions comptables propres :

- **le solde en exercice**, qui comptabilise au titre de 2007 les décaissements et les encaissements correspondant aux opérations intervenues entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année 2007 mais aussi, par anticipation, à la fin de l'année précédente 2006, ou encore en période complémentaire, jusqu'au 16 janvier 2008 ;

- **le solde en gestion**, qui comptabilise tous les décaissements et les encaissements effectués entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de 2007, que ces opérations soient intervenues au titre de 2007, de l'exercice précédent parce que réalisées en période complémentaire en 2006, ou par anticipation¹ de l'exercice 2008 ;

- enfin, **le résultat patrimonial**, qui retrace les produits et les charges enregistrés au cours de l'exercice conformément au recueil des normes comptables de l'Etat.

En exercice pour l'année 2007, le projet de loi de règlement présente un déficit de 34,7 milliards d'euros, en baisse de 4,3 milliards d'euros par rapport à celui de 2006, qui était de 39 milliards d'euros.

Un tel solde reflète certes une évolution favorable, sachant qu'il est inférieur de 7,3 milliards d'euros à celui prévu en loi de finances initiale.

Mais il doit aussi être mis en perspective par la prise en considération des autres soldes comptables, voire confronté à des chiffres corrigés pour tenir compte de mouvements en dépenses comme en recettes, qui auraient dû être pris en compte. C'est ce que fait la Cour de comptes au terme d'une analyse dont votre commission des finances se doit de rendre compte.

Les soldes budgétaires de l'exercice 2007

(en milliards d'euros)

	2006	2007
En exercice (hors FMI)	- 39,0	- 34,7
En gestion (hors FMI)	- 34,7	- 41,0
En exercice (y compris FMI)	- 40,2	- 34,5

Source : Cour des comptes

¹ Certaines dépenses revêtant un caractère particulièrement urgent ou certaines recettes peuvent être réalisées, par anticipation, au cours de l'année précédant celle où elles devraient intervenir.

Le résultat patrimonial, qui passe de – 31,6 milliards d’euros en 2006 à – 41,4 milliards d’euros en 2007 n’est pas facile à interpréter. La dégradation de la clé de passage¹ entre 2006 et 2007 est ainsi de – 7,1 milliards d’euros.

Passage du solde budgétaire au résultat patrimonial

(en milliards d’euros)

	2006	2007	variation
Solde budgétaire hors FMI et hors opérations exceptionnelles (1)	-35,7	-38,4	-2,7
Solde patrimonial (2)	-31,6	-41,4	-9,8
Dégradation de la clé de passage (1) – (2)			-7,1

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

Le tableau suivant présente les principaux facteurs de dégradation de la clé de passage entre les résultats 2006 et 2007 :

Retraitements apportés au solde budgétaire pour obtenir le résultat patrimonial

	2006	2007	variation
Prise en compte des plus-values sur cessions	11,3	-0,8	-12,1
Opération d’apurement de la dette État/sécurité sociale	0,0	5,1	5,1
Total	11,3	4,3	-7,0

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

Pour le ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique, la dégradation s’expliquerait pour l’essentiel par des **opérations non récurrentes** :

- des plus-values de cessions particulièrement importantes en 2006 (notamment sur les participations de l’Etat dans les sociétés d’autoroute) ont eu un impact favorable sur le solde patrimonial 2006 ;

- cet effet est partiellement compensé par l’opération d’apurement de la dette de l’Etat à l’égard de la sécurité sociale qui a permis d’améliorer le résultat patrimonial de 5 milliards d’euros en 2007.

b) Les facteurs qui affectent la comparaison avec 2006

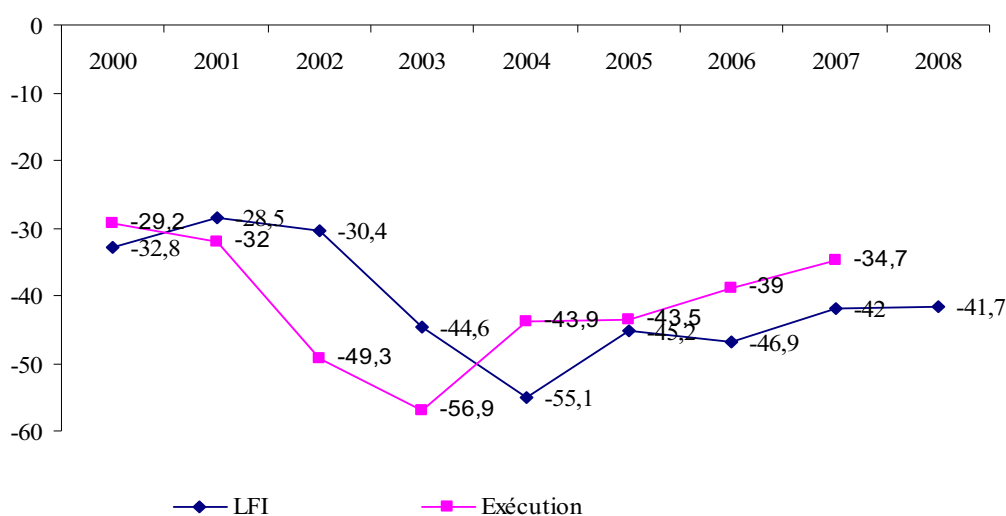
Mais il convient de tenir compte de facteurs qui affectent la signification de cette comparaison.

¹ Il s’agit de retraitements qui permettent d’obtenir le résultat patrimonial à partir du solde budgétaire.

Rappelons que l'exercice 2006 avait été marqué par l'incidence de la modification du calendrier de versement des pensions des agents de l'Etat dont l'impact avait majoré de 3,3 milliards d'euros les dépenses, ce qui relativise une amélioration qui ne serait plus, dans cette optique, de 4,3 milliards d'euros mai simplement d'un milliard d'euros.

Résultats budgétaires 2000-2008 (hors FMI et FSC)

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes ; MINEFE

c) Un solde primaire tout juste à l'équilibre

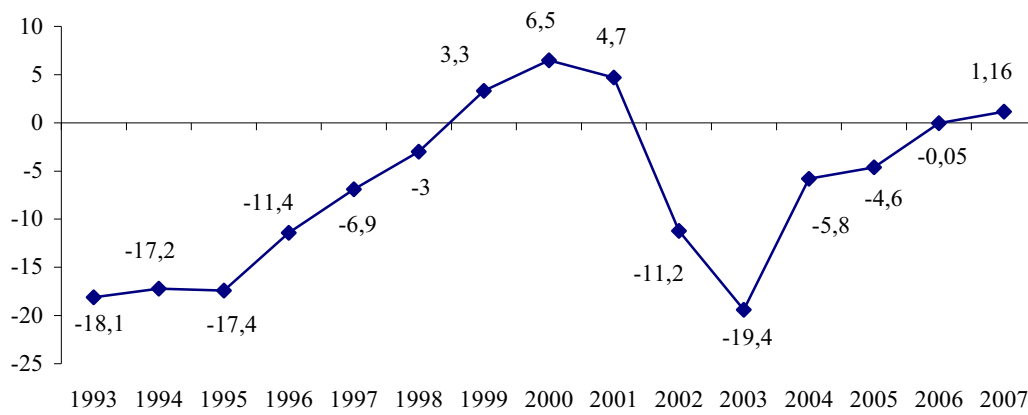
Le solde primaire du budget est la différence entre les recettes et les dépenses hors charge de la dette.

Depuis 2006, le budget de l'Etat est en équilibre primaire. Il y a là un résultat appréciable mais à l'évidence fragile car le chiffre comptable pourrait être corrigé pour tenir compte de certaines charges actuellement ignorées.

En outre, il faut rappeler que **la hausse des taux d'intérêt et de l'inflation** (eu égard au poids des intérêts indexés) **devrait accroître le service de la dette et donc rendre plus difficile à équilibrer le solde primaire.**

Evolution du solde primaire

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes ; MINEFE

II. UNE MAÎTRISE BUDGÉTAIRE À COURT TERME QUI NE DISSIPE PAS LES DOUTES SUR LA SOUTENABILITÉ À MOYEN TERME

La mise en perspective de l'exécution 2007 suppose de se situer au niveau de l'ensemble des administrations publiques et de s'intéresser à la performance de l'action administrative, dès lors que la maîtrise de la dépense ne peut passer que par un effort résolu de réforme de l'Etat.

A. LA MISE EN PERSPECTIVE DE L'EXÉCUTION 2007

1. Une maîtrise de la dépense à nuancer

a) Les « points de fuite » d'une norme de dépense trop restrictive

Comme votre rapporteur général l'a souligné au cours de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2007, **l'apurement des dettes de l'Etat contractées envers le régime général de la sécurité sociale au titre des exercices 2006 et antérieurs, d'un montant de 5,1 milliards d'euros**, a été débudgétisé par le recours à la caisse de la dette publique (CDP), financée par dotations versées par l'Etat à partir de la mission « Participations financières de l'Etat » en 2006 et en 2007. Aucun décaissement n'est donc intervenu sur le budget de l'Etat, alors que l'apurement concerne des impayés sur dépenses budgétaires, accumulés sur plusieurs exercices.

Si votre rapporteur général se félicite de l'apurement des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale, même si celles-ci sont neutres en comptabilité maastrichtienne, **la technique budgétaire utilisée, qui constitue à requalifier des opérations fondamentalement budgétaires en opérations de trésorerie, a conduit à contourner la norme de dépense gouvernementale.**

Il en est de même, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2007, d'une partie du financement des primes d'épargne logement (623 millions d'euros), assuré au moyen d'une autorisation de découvert auprès du Crédit foncier de France.

Ainsi, en toute logique, **les 5,1 milliards d'euros d'impayés à la Sécurité sociale auraient dû être imputés sur la norme de dépense de chaque exercice concerné.** La prise en compte du non-financement par la voie budgétaire des 623 millions d'euros des primes d'épargne logement conduirait à constater que **la norme de dépense n'apparaît pas rigoureusement respectée en 2007.**

Ainsi, selon la Cour des comptes :

- la prise en compte de l'avance du crédit foncier de France au titre des primes d'épargne logement conduirait à une dépense nette du budget général de 271,2 milliards d'euros (y.c. les fonds de concours) en 2007 contre 270,6 milliards d'euros dans le présent projet de loi de règlement ;

- le financement par des dépenses budgétaires de la reprise de dette auprès de la sécurité sociale conduirait à une dépense nette du budget général de 276,3 milliards d'euros.

En revanche, la Cour des comptes souligne qu'une norme de dépense élargie intégrant, par exemple, les opérations des comptes spéciaux ou les dépenses financées au moyen de taxes affectées, certains remboursements et dégrèvements ainsi que les prélèvements sur recettes aurait montré une diminution sensible par rapport à l'exercice 2006 : **la norme de dépense apparaît donc très sensible à son périmètre.**

Manifestement, **la norme de dépense pour 2007, portant sur environ 50 % des dépenses brutes de l'Etat (hors budgets annexes, y.c. comptes spéciaux et dégrèvements et remboursements) était trop étroite pour éviter les points de fuite.**

La norme de dépense élargie pour 2008 représente de l'ordre de 60 % des dépenses brutes de l'Etat. En conséquence, **votre rapporteur général plaide pour un élargissement de la norme**, dans la perspective du budget triennal 2009-2011 :

- aux **dépenses des comptes d'affectation spéciale**, qui ne constituent pourtant qu'une modalité particulière d'affectation de recettes à certaines dépenses de l'Etat ;

- aux **remboursements et dégrèvements dès lors qu'ils concourent à une politique publique déterminée**, à laquelle participent également des dépenses budgétaires ;

- aux **affectations de recettes à des opérateurs de l'Etat.**

Enfin, votre commission des finances estime indispensable de mettre en place une **norme spécifique pour les dépenses fiscales.**

b) Les évolutions des différents postes de dépense

Les différentes catégories de dépenses ont connu une **évolution contrastée entre 2006 et 2007.**

Part respective des dépenses, par titre, du budget général en 2007

(en milliards d'euros)

Titre	Dépenses du budget général 2006 (y.c. fonds de concours)	Dépenses du budget général 2007 (y.c. fonds de concours)
Titre 1 (pouvoirs publics)	0,9	0,9
Titre 2 (personnel)	120,8	118,4
Titre 3 (fonctionnement)	34,6	33,8
Titre 4 (charge de la dette)	38,9	39,6
Titre 5 (investissement)	12,7	13,0
Titre 6 (Dépenses d'intervention)	64,6	64,6
Titre 7 (opérations financières)	0,4	0,3
Total	272,9	270,6

Source : projet de loi de règlement des comptes

Ainsi les dépenses de fonctionnement (titre 3) sont-elles passées de 37 milliards d'euros en 2006 à 36,2 milliards d'euros en 2007. Hors remboursements et dégrèvements d'impôts (2,4 milliards d'euros), ces dépenses se répartissent entre 15 milliards d'euros au titre des subventions pour charges de service public, et 18,7 milliards de dépenses de fonctionnement au sens strict.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) connaissent **en apparence** un reflux significatif, puisqu'elles passent de 120,8 milliards d'euros en 2006, soit 44,3 % du budget général, à 118,4 milliards d'euros en 2007, **soit 43,8 % du budget général**. Elles se répartissent entre des rémunérations d'activité, pour 73,8 milliards d'euros, des cotisations et contributions sociales, pour 43,2 milliards d'euros et des prestations sociales pour 1,3 milliard d'euros. Cette évolution favorable par rapport à 2006 mérite d'être nuancée car la base de comparaison 2006 intègre 3,3 milliards d'euros au titre d'une mesure de régularisation sur les pensions. **A périmètre constant, les dépenses de personnel poursuivent donc leur augmentation en 2007.**

Les emplois s'établissent dans le projet de loi de règlement à **2.257.402 équivalents temps plein travaillé (ETPT), y compris les budgets annexes, soit un écart de 25.757 ETPT par rapport au plafond voté en loi de finances initiale (2.283.159 ETPT)**. Ce plafond correspond à une **différence entre prévision et réalisations plutôt qu'à de réelles suppressions.**

En effet, l'écart de 25.757 ETPT s'explique par un recensement encore imprécis des emplois de l'Etat en loi de finances initiale pour 2007, qui a conduit à des corrections en exécution, visant à tenir compte des effectifs réels. Par ailleurs, 1.000 ETPT pour le ministère de l'éducation nationale et 70 ETPT pour le ministère de l'équipement ont fait l'objet de transfert au titre de la décentralisation, en plus de ce qui avait été prévu en loi de finances initiale.

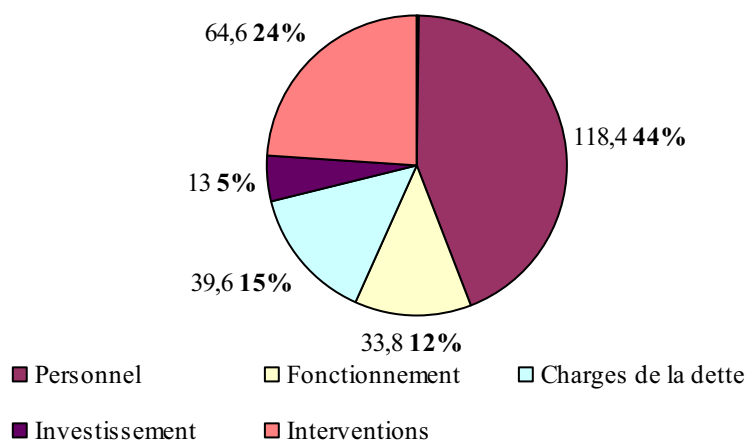
La diminution réelle des effectifs ne s'établit donc qu'à « 15.479 ETPT », soit un niveau très proche des réductions prévues en loi de finances initiale (15.002 ETPT).

Les dépenses d'intervention (titre 6) connaissent une stabilité paradoxalement inquiétante, à 64,6 milliards d'euros : ces crédits représentent 24 % du budget général en 2007. C'est sur ce volume de dépenses que se trouvent des marges de manœuvres pour réaliser des économies. Encore faut-il engager des réformes dans cette perspective : ce sera un des enjeux de mesures qui pourraient être annoncées dans le cadre de la revue générale des politiques publiques à l'automne 2008.

Les dépenses d'investissement (titre 5), d'un montant de 13 milliards d'euros en 2007, restent en ligne avec les crédits constatés en 2006 (12,7 milliards d'euros).

Part respective des dépenses, par titre, du budget général en 2007

(en milliards d'euros)



Source : projet de loi de règlement des comptes

Enfin, la charge de la dette connaît une augmentation sensible entre 2006 et 2007, passant de 38,9 milliards d'euros à 39,6 milliards d'euros : c'est en effet la **fin de l'effet d'aubaine lié à des taux d'intérêt historiquement bas**.

2. Une amélioration du déficit de l'Etat à nuancer, un déficit maastrichtien dégradé

a) Une amélioration du déficit de l'Etat à replacer dans son contexte

Dans son rapport la Cour des comptes note que si l'apurement des impayés de l'Etat à l'égard du régime général de sécurité sociale et le remboursement des primes d'épargne logement avaient donné lieu à des ouvertures de crédits en loi de finances et si les paiements correspondants avaient été comptabilisés à concurrence de 5,72 milliards d'euros au nombre des dépenses de l'Etat de l'exercice, le déficit budgétaire de 2007 se serait établi à 44,12 milliards d'euros.

En d'autres termes, **si le déficit budgétaire a pu être présenté** comme stabilisé en 2007 et même **en amélioration** après prise en compte de la vente des titres EDF, **c'est parce que l'Etat a choisi de régler sans les financer sur crédits budgétaires les arriérés dus aux organismes de sécurité sociale et au titre des primes d'épargne logement**, et qu'il a mobilisé des recettes exceptionnelles pour un montant considérable de 6,6 milliards d'euros qui est certes inférieur d'un milliard par rapport à 2006.

La confrontation des différents soldes vient d'ailleurs relativiser cette performance : si le résultat budgétaire en exercice, sur lequel le gouvernement fait porter l'essentiel de sa communication, s'améliore de 4,3 milliards d'euros, le résultat patrimonial et le résultat en gestion (hors FMI) se dégradent respectivement de 9,8 milliards d'euros et de 6,3 milliards d'euros entre 2006 et 2007, ce qui traduit l'aggravation tendancielle de la situation budgétaire de l'Etat.

Le rapprochement des résultats met donc en évidence les facteurs qui ont contribué à limiter le déficit budgétaire de 2007.

b) L'alourdissement du déficit des administrations publiques

Selon l'INSEE, en 2007, les besoins de financement des administrations publiques (APU) se sont établis conformément au tableau suivant.

Besoins de financement des administrations publiques en 2007

(en milliards d'euros)

Etat	- 39,2
Organismes divers d'administration centrale	- 2,6
Administrations publiques locales	- 7,2
Administrations de Sécurité sociale	- 1,6
Total : besoin de financement total des APU	- 50,6

Source : projet de loi de règlement des comptes

c) Le passage du déficit budgétaire au déficit notifié

Tandis que, le déficit d'exécution de la loi de finances est de 34,7 milliards d'euros, **le besoin de financement de l'Etat atteint 39,2 milliards d'euros, en comptabilité nationale.**

Cette différence résulte de **nombreux retraitements**. Outre les corrections au titre des droits constatés (TVA, TIPP, transferts aux organismes de sécurité sociale, intérêts courus non échus), des opérations budgétaires sont considérées en comptabilité nationale comme des opérations financières sans impact sur le déficit ; il s'agit notamment des recettes de privatisation (dont EDF pour 3,7 milliards d'euros).

A l'inverse, des opérations non budgétaires sont prises en compte dans le calcul du déficit de l'Etat en comptabilité nationale ; c'est le cas cette année de l'abandon de créance du régime général au profit de l'Etat de près de 5 milliards d'euros¹ déjà évoqué.

Le déficit public notifié par la France aux autorités de Bruxelles pour 2007, soit 50,3 milliards d'euros est supérieur de 0,3 point de PIB à celui attendu par le gouvernement : on se souvient de ce que, initialement fixé à 2,5 points de PIB en loi de finances initiale, ce déficit avait été revu à la baisse en loi de finances rectificative au niveau de 2,4 points de PIB.

Ce décalage est dû selon le gouvernement au fait que le besoin de financement des collectivités territoriales a été supérieur de 0,2 point de PIB à ses prévisions soit environ 3 milliards d'euros. Pour l'INSEE, la dégradation de la situation financière des collectivités territoriales après la stabilisation observée en 2006, « *résulte notamment de la forte progression de la masse des rémunérations versées et de l'investissement* ».

En fait on voit que, par rapport aux prévisions transmises à Bruxelles à la fin de l'année, **l'ensemble Etat ODAC est dans une situation beaucoup moins favorable que prévu** : le gouvernement anticipait une quasi-stabilisation autour de 37 milliards d'euros, alors que le solde de l'ensemble s'est détérioré de près de 5 milliards d'euros. **Tout se passe comme si l'Etat s'était débarrassé du « mistigri des déficits » en en transmettant la charge aux ODAC².**

¹ Pour les administrations publiques dans leur globalité, comme pour les administrations de sécurité sociale, ces deux abandons de créances se neutralisent ; en revanche, ils contribuent à améliorer le besoin de financement de l'Etat et à dégrader celui des ODAC.

² Il existe plus de 700 organismes de ce type. Quelques exemples d'ODAC : Cades, AFITF, Ademe, CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles), CEA), CDR), EPFR), IGN (Institut géographique national), Météo-France, Offices agricoles, Oseo Anvar, ANRU, AFSSPS (Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé), ANAES (Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé, les agences régionales d'hospitalisation (ARH), Inserm, CNC (Centre national de la cinématographie française), CNDS (Centre national du sport), les CIDJ (Centre d'information et de documentation jeunesse), les

Capacité (+) ou besoin (-) de financement par sous-secteur

(en milliards d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Rappel Prévisions 2007 programme d stabilité	Evolution 2007/2006
Etat (1)	- 56,5	- 62,0	- 52,8	- 52,2	- 47,4	- 39,2		8,2
ODAC (2)	9,1	4,8	9,5	7,1	10,5	- 2,6		- 13,1
Sous total (1+2)	-47,4	-57,2	-43,3	-45,1	-36,9	-41,8	- 36,3	- 4,9
Administrations publiques locales	2,0	0,5	- 2,4	- 3,3	- 3,2	- 7,2	-4,2	- 4,0
Administrations de sécurité sociale	- 3,7	- 9,0	- 14,6	- 2,8	- 3,3	- 1,6	-4,2	1,6
Besoin de financement total des APU	- 49,1	- 65,7	- 60,2	- 51,1	- 43,4	- 50,6	44,8	- 7,3

Source : Insee, DGCP, DGTPE

d) Le décalage entre prévision et exécution et le débat autour des responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales

Il convient à ce stade de rappeler les différentes étapes de la communication gouvernementale :

- communication de M. Eric Woerth sur l'exécution de la loi de finances 2007 le 22 janvier 2008 (comptabilité budgétaire) qui fait état de résultats en ligne avec les prévisions ;

- communication de M. Eric Woerth sur l'exécution du régime général de la sécurité sociale le 17 mars 2008 qui fait apparaître un déficit de 9,4 milliards d'euros au lieu de 11,7 milliards d'euros ;

- notification du chiffre du déficit public à la Commission européenne. Réévaluation de 0,3 point de PIB par rapport à la prévision le 28 mars 2008 en termes de « comptabilité nationale ».

Les soldes administrations publiques en prévision et en exécution pour 2007

	Prévision	Exécution	Écart
Etat	- 1,9	- 2,1	- 0,2
ODAC	-0,1	-0,1	0,0
Collectivités territoriales	-0,2	-0,4	-0,2
Sécurité sociale	- 0,2	- 0,1	+ 0,1
Total	- 2,4	-2,7	- 0,3

Source : Insee ; commission des finances

A priori, il s'agit d'une responsabilité partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le gouvernement a communiqué sur le fait que le déficit des collectivités territoriales ayant été supérieur de 0,2 point de PIB à ses prévisions, cela indiquait, selon lui, que les 0,3 point de déficit supplémentaire provenaient essentiellement des collectivités territoriales. Cela n'est pas le cas selon les chiffres notifiés à Bruxelles.

Mais il est vrai que sur les 0,2 point de l'Etat, 0,1 point provient d'un retraitement comptable de l'excédent de la COFACE.

e) Les facteurs de la détérioration du déficit maastrichtien en 2007

En 2007, le déficit public « notifié » s'élève à 50,3 milliards d'euros soit 2,7 % du PIB.

La dégradation de 7,7 milliards d'euros constatée depuis 2006 résulte d'une **progression des dépenses (+ 4,0 %) plus dynamique que celle des recettes publiques (+ 3,4 %)**. Parallèlement, la part de ces dernières rapportée au PIB diminue de 50,3 % à 49,9 %.

Dépenses et recettes des administrations publiques en 2006 et 2007

(en milliards d'euros)

	2006	2007	Evolution (%)
Dépenses de fonctionnement	335,3	347,5	3,6
Dont consommations intermédiaires	92,7	95,8	3,3
Dont rémunérations *	234,7	243,2	3,6
Intérêts	46,1	51,8	12,2
Prestations sociales en espèces	318,4	329,2	3,4
Remboursements de sécurité sociale	101,8	106,9	5,0
Autres transferts et subventions	90,2	91,3	1,3
Acquisition nette d'actifs non financiers	60,7	64,47	6,2
Dont investissement	58,2	61,8	6,1
Total des dépenses	952,5	991,1	4,0
Ventes et autres recettes de production	60,2	63,4	5,2
Revenus de la propriété	12,1	14,8	22,2
Impôts	495,3	510,5	3,1
Dont impôts sur les produits et la production	275,4	284,8	3,4
Dont impôts courants sur le revenu et le patrimoine	211,6	216,8	2,5
Cotisations sociales effectives	296,1	307,6	3,9
Autres recettes *	45,3	44,1	- 2,7
Total des recettes	909,1	940,4	3,4
Besoin de financement	- 43,4	- 50,6	
Gains (+)/pertes (-) sur SWAP	0,8	0,3	
Déficit notifié	- 42,6	- 50,3	

* y compris cotisations sociales imputées

Source : Insee, DGCP, DGTPE

Après trois années consécutives de hausse, le taux de prélèvements obligatoires diminue de 0,4 point de PIB en 2007 (43,5 % du PIB après 43,9 % en 2006, 43,6 % en 2005 et 47,2 % en 2003) en raison de la **progression modérée des impôts** (+ 3,1 %). Celle-ci est en particulier freinée par la baisse de l'impôt sur le revenu payé par les ménages (- 1,5 milliard d'euros). Les cotisations sociales augmentent de + 3,9 %, soit un rythme proche de celui du PIB, donc sans impact notable sur l'évolution du taux de PO.

En 2007, tandis que les dépenses progressent comme on l'a vu de + 4,0 %, la masse des rémunérations versées progresse de + 3,6 % (après + 3,4 % en 2006 et + 2,8 % en 2005), soit au même rythme que les dépenses de fonctionnement.

Les prestations sociales en espèces, en hausse de + 3,4 %, augmentent plus faiblement que les années précédentes (+ 4,4 % en 2005 et en 2006). A l'inverse, les remboursements de sécurité sociale accélèrent (+ 5,0 % après 4,6 % en 2006).

L'investissement, qui avait fortement ralenti en 2006 (2,2 % après 10,3 % en 2005), rebondit en 2007 (+ 6,1%). En valeur absolue, il se monte à 61,8 milliards d'euros, soit près de 10 milliards de plus que le déficit notifié à Bruxelles, soit 50,3 milliards d'euros, ce qui veut dire que la « règle d'or » est respectée pour ce qui concerne le périmètre maastrichtien.

f) La nécessité d'une approche consolidée

L'approche de l'Insee a le mérite d'offrir une vision de la dette et des déficits publics indépendante des cadres institutionnels, dont la prise en considération conduit à se focaliser sur des chiffres partiels masquant les tendances de fond.

En outre, raisonner sur les administrations dites APU permet de mettre entre parenthèses les phénomènes de la décentralisation et de « l'agencisation » de l'Etat qui se traduit par la montée en puissance des organismes divers d'administration centrale, les ODAC.

Pour donner une image fidèle de la situation financière de l'Etat, il convient donc d'ajouter aux chiffres concernant l'Etat *stricto sensu*, ceux des ODAC qui lui sont liés, pour reprendre l'expression de la Cour des comptes. Si l'on exclut les ODAC relevant de la sphère sociale, en l'occurrence la CADES et le Fond de réserve des retraites, on peut constater avec la Cour des comptes, que **le besoin de financement de l'Etat et des ODAC liés est passé de 41 milliards d'euros en 2006 à presque 47 milliards d'euros en 2007.**

Les ODAC liés à l'Etat, ont ainsi enregistré en 2007 un besoin de financement global de 7,6 milliards d'euros, situation d'autant plus inhabituelle que ces organismes étaient en moyenne excédentaires de plusieurs milliards ces dernières années.

Cette détérioration résulte, en particulier, de l'opération, déjà analysée, de reprise de la dette de la sécurité sociale au travers de la caisse de la dette publique pour un montant de 5,1 milliards d'euros.

Les chiffres pour 2007 du bulletin d'information rapide de l'INSEE du 28 mars 2008 peuvent être analysés sur une période plus longue 1995-2007.

Une telle mise en perspective souligne que 2007 révèle, pour l'ensemble des APU, des évolutions qui ne sont pas toujours favorables :

1°) **les dépenses de fonctionnement augmentent, avec + 3,63 % de 2006 à 2007, plus vite que sur la période 1995-2007**, au cours de laquelle le taux de croissance moyen n'est que de + 3,3 % par an ;

2°) la **croissance de + 12,2 %, entre 2006 et 2007, des charges d'intérêts**, dont le montant atteint 51,8 milliards d'euros, **amorce la fin d'une période de répit par suite de la faiblesse historique des taux d'intérêt** ;

3°) en ce qui concerne l'évolution générale des dépenses et des recettes, on assiste **de 2006 à 2007**, à un renversement de tendance, puisque **les dépenses, avec + 4 %, croissent plus vite que les recettes + 3,43 %**.

Avec + 3,1 % de croissance de 2006 à 2007, les impôts (dont le produit consolidé au sens Insee passe de 495,3 à 510,5 milliards d'euros) **évoluent moins vite que leur tendance sur la période 1995-2007**, qui est de +5,2 %.

Cette moindre croissance est plus sensible pour les impôts sur le revenu et le patrimoine (dont le produit continue toutefois de croître passant de 211,6 à 216,8 milliards d'euros) que pour les impôts sur la production et les importations. S'agissant des impôts sur le revenu et sur le patrimoine, la tendance à long terme, telle qu'elle transparaît à considérer la période 1995-2007, qui était de + 7 %, a été ramenée à + 2,5 % entre 2006 et 2007.

3. Une dette publique bientôt insoutenable

Sur ce plan également, on constate un décalage entre les données comptables et macro-économiques. Les premières tendent à minimiser les déséquilibres ; les secondes, surtout lorsqu'elles sont mises dans une perspective temporelle et internationale, font apparaître **une réelle détérioration, absolue et relative, de la situation financière de la France**.

a) Un tableau de financement encore insuffisamment significatif

L'article 37-II de la LOLF prévoit que la loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, dans un tableau de financement.

En dépit des progrès apportés par la LOLF sur ce point, on ne peut que souligner, avec la Cour des comptes, les limites d'un tel élément de

tableau de bord. **Le tableau de financement reste un état comptable approximatif**, même si des progrès importants ont été faits par rapport à celui présenté dans la loi de règlement de 2006.

La Cour des comptes souligne que « *pour permettre la cohérence des comptabilités (générale, budgétaire et de trésorerie), la mesure de l'impact en trésorerie de l'exécution budgétaire doit être opérée en lien avec le solde budgétaire présenté dans le tableau de financement voté en loi de finances initiale* ».

D'une façon générale, on ne peut que constater le **manque d'articulation entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire**.

Sur le fond, le tableau de financement ne retrace pas certaines reprises de dettes. La Cour indique que, pour que celui-ci permette d'identifier le stock de dettes de l'Etat, certaines opérations comme la reprise de la dette du Service annexe d'amortissement de la dette publique (SAAD) doivent se retrouver, aussi bien en ressources qu'en emplois du tableau de financement. Par ailleurs, le prêt de trésorerie de 623 millions d'euros consenti par le Crédit foncier à l'Etat pour financer une partie des dépenses relatives à l'épargne logement, n'apparaît pas dans le tableau de financement.

Des observations sont également opérées par la Cour des comptes en ce qui concerne la présentation trop contractée des rachats de dettes ainsi que la comptabilisation des provisions consécutives à l'émission d'emprunts indexés. Sur ce dernier point, on ne peut que souligner l'exposition croissante de l'Etat au risque de taux, compte tenu de la **poussée de la charge d'indexation cumulée des emprunts indexés** (10 milliards d'euros, qui correspondent à 132 milliards d'euros d'encours et 15,7 % du total des emprunts à moyen et long terme de l'Etat) et, d'une façon générale, de l'augmentation de leur part de financement à court terme. La part des emprunts à moins d'un an est passée de 7,6 % à 8,6 %.

b) Le plafond de la dette supérieure à un an : une variable inadaptée

En 2007, une part accrue du besoin de financement de l'Etat a été couverte par des BTF. Pourtant, la variation annuelle de la dette supérieure à un an sur le plafond de laquelle se prononce le Parlement ne s'établit qu'à 32,6 milliards d'euros, soit 5 milliards d'euros en-dessous du plafond voté.

Cela conduit à s'interroger sur la signification de ce plafond et sur l'opportunité qu'il y aurait d'**inclure tout ou partie de la variation de l'encours de la dette d'une durée inférieure à un an dans le plafond approuvé par le Parlement**, sachant qu'il faut trouver une solution pour ménager la légitime liberté de manœuvre du gouvernement dans ses besoins de trésorerie au jour le jour.

c) Des tensions en perspective sur la dette publique

En 2006, le déficit avait été égal au déficit stabilisant, c'est à dire à celui permettant de maintenir au même niveau le ratio dette/PIB. On se

souvent que ce niveau n'avait pu être atteint que grâce à d'importantes cessions d'actifs et à des mesures d'optimisation de trésorerie qui n'entamaient pas la tendance de fond.

En 2007, la situation apparaît logiquement en voie de dégradation. D'abord, les cessions d'actifs ont été moindres qu'en 2006, tandis que les mesures techniques d'aménagement n'ont pas produit d'effet sensible.

Au total, la **dette brute consolidée des administrations publiques a cru de 60 milliards d'euros**, soit une augmentation de 5,2 %, pour **atteindre 1.210 milliards d'euros**, ce qui correspond à **19.000 euros par habitant et 47.000 euros par actif**.

Le ratio d'endettement augmente de 3 points pour atteindre 63,9 % à la fin 2007, qui est ainsi la 5^{ème} année pour laquelle la France dépasse le niveau de 60 % exigé pour le respect du traité de Maastricht.

La situation apparaît encore plus délicate si l'on replace cette dégradation dans son contexte européen. La France est l'un des rares pays de la zone euro où le ratio d'endettement ait augmenté. L'Allemagne, qui a culminé au niveau de 67,8 % en 2005, est parvenue en 2007 à ramener ce ratio à 65 %, témoignant de sa capacité à améliorer rapidement sa situation.

Plus encore que le niveau de la dette, qui reste encore inférieur à celui de la moyenne de la zone euro, c'est bien la tendance qui est préoccupante en ce qu'elle témoigne de l'incapacité de notre pays à infléchir durablement la tendance à l'augmentation de son endettement.

B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE PERFECTIBLE

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2007, *« l'analyse de l'exécution 2007 montre que l'Etat est encore très largement, s'agissant de la mise en œuvre d'une démarche budgétaire tournée vers les résultats, dans une phase de définition des outils et des méthodes ; en témoignent les problèmes nombreux et persistants d'élaboration de référentiels »*.

Ce constat, partagé par la plupart des rapporteurs spéciaux de votre commission, tant dans le cadre de l'analyse des rapports annuels de performances que dans celui de leurs travaux de contrôle, conduit à conclure à une **« démarche de performance en trompe-l'œil »** pour la plupart des services de l'Etat. Certains ministères ont, par exemple, supprimé en priorité les indicateurs qui faisaient apparaître des performances médiocres ou en dégradation.

Par ailleurs, les indicateurs d'efficience (coût des fonctions support, indicateur de dispersion immobilière....) ne sont toujours pas réalisés selon la même méthodologie au sein des rapports annuels de performance. Enfin, même lorsque les indicateurs apparaissent renseignés, un rapide « audit » conduit trop souvent à devoir en contester le mode d'élaboration.

Le « palmarès » issu des travaux des rapporteurs spéciaux tend à souligner, avec quatre missions exemplaires, que **cette démarche de performance est possible, dès lors qu'une volonté politique s'exprime clairement, au plus haut niveau**. Elle incite les missions pour lesquelles des **carences graves** sont constatées à rattraper au plus vite leur retard.

La lecture des indicateurs ne permet toujours pas de dégager une appréciation sur l'évaluation des performances des administrations : **c'est tout le pilotage par objectif des services de l'Etat qui est en panne**.

1. Le palmarès : le poids des facteurs qualitatifs

En apparence, **la démarche de performance paraît s'améliorer à la lecture des rapports annuels de performances (RAP) pour 2007**. Selon les statistiques du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, **80 % des indicateurs seraient renseignés** dans les RAP 2007 et permettraient une comparaison avec l'objectif fixé en loi de finances initiale, dans le projet annuel de performances, contre 50 % dans les RAP 2006. La logique d'indicateurs n'a donc pas été abandonnée et fait donc l'objet d'améliorations sensibles.

Certaines missions, et non des moindres, comme celles relative à la « Recherche et l'enseignement supérieur », à la « Ville et au logement », à « l'Enseignement scolaire » ou à « l'Aide publique au développement » **comptent encore plus d'un tiers d'indicateurs de performance non renseignés**, ou ne permettent pas de comparaison avec un objectif fixé en loi de finances initiale.

Peut-on dire pour autant que les autres missions sont réellement entrées dans une démarche de performance ? Rien n'est moins sûr.

Un grand nombre de missions publient dans les rapports annuels de performances pour 2007 des indicateurs dont les responsables de programme reconnaissent le **peu de pertinence**, et au sujet desquels il est indiqué que des évolutions significatives doivent encore avoir lieu.

Des indicateurs renseignés peuvent ainsi ne pas être réellement « stabilisés » et offrir des **enseignements très limités**.

La démarche de performance, du moins en ce qui concerne les indicateurs d'efficience et de qualité de service aux usagers (mesure de délais par exemple) est **inséparable de la mise en œuvre d'un contrôle de gestion** qui tarde aujourd'hui.

Contrairement à ce que propose toute entreprise privée, **les indicateurs de performance sont fréquemment présentés « hors sol », c'est-à-dire sans lien avec les tableaux de bord qui pourraient être réalisés à partir de l'activité opérationnelle des services**, en particulier déconcentrés. Doivent ainsi être relevées, les **insuffisances de l'informatique de l'Etat**, ainsi que les **carences dans la mise en place d'outils de suivi de la performance** pour les différentes administrations, au moyen d'outils « conviviaux pour les utilisateurs » comme les infocentres.

Pour vos rapporteurs spéciaux qui contrôlent les administrations dans la mise en œuvre de la performance, il existe trop souvent un **contraste** entre des **indicateurs qui leur sont présentés dans les documents budgétaires** et la **réalité quotidienne de services qui ne sont toujours pas pilotés par objectif**, et évalués en fonction de leurs résultats.

Ces lacunes se trouvent dans tous les secteurs de l'Etat, y compris dans ceux pour lesquels une évaluation quantitative peut-être aisément réalisée.

Ainsi, au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », **les consulats connaissent un démarrage du contrôle de gestion beaucoup trop lent**, qui les empêche, par exemple, de rendre compte des coûts réels des visas, ou des délais d'attente des demandeurs. **Le contrôle de gestion ne serait déployé dans 80 des 232 consulats qu'à horizon de cinq ans**, alors que la démarche est initiée depuis deux ans déjà.

L'analyse quantitative : le « palmarès » des missions pour ce qui est du pourcentage d'indicateurs non renseignés

Mission	% d'indicateurs non renseignés ou pour lesquels la comparaison est impossible faute de chiffres en prévision
Recherche et enseignement supérieur	42 %
Ville et logement	40 %
Enseignement scolaire	39 %
Aide publique au développement	33 %
Justice	28 %
Travail et emploi	27 %
Solidarité et intégration	25 %
Sport, jeunesse et vie associative	24 %
Conseil et contrôle de l'Etat	22 %
Agriculture, pêche, forêt, affaires rurales	20 %
Santé	20 %
Ecologie et développement durable	18 %
Outre-mer	17 %

Source : dossier de presse sur le projet de loi de règlement des comptes

Parmi les indicateurs renseignés, 79 % indiqueraient une évolution positive : 58 % traduiraient une réalisation conforme à la prévision et 21 % révéleraient une évolution significative. Ces pourcentages doivent être analysés avec prudence.

En effet, certains objectifs sont plus faciles à atteindre que d'autres : la tentation a pu être grande, parmi certains responsables de programme, de se fixer des ambitions somme toute modestes pour afficher un taux élevé d'indicateurs dont la réalisation est globalement conforme à la prévision.

De manière opportune, ont pu être supprimés entre 2006 et 2007 des indicateurs qui affichaient des performances médiocres ou en dégradation : il en est ainsi par exemple des missions « Écologie et développement durable » ou « Justice ».

L'analyse quantitative : le pourcentage d'indicateurs dont la réalisation est globalement conforme à la prévision

Mission	% d'indicateurs dont la réalisation est globalement conforme à la prévision
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	87 %
Sécurité civile	79 %
Engagements financiers de l'Etat	76 %
Développement et régulation économique	75 %
Sécurité	74 %
Gestion et contrôle des finances publiques	68 %
Défense	64 %
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	62 %
Direction de l'action du gouvernement	60 %
Medias	58 %
Outre-mer	56 %
Transports	55 %

Source : dossier de presse sur le projet de loi de règlement des comptes

Dans cette perspective, **il n'est possible d'établir un palmarès que sur un plan qualitatif**, qui dépend certes du jugement porté par vos rapporteurs spéciaux, mais aussi de la réalité de l'action des responsables de programme. Au sein d'une même mission, les responsables de programme peuvent avoir une démarche très différente. Il a néanmoins paru nécessaire de distinguer les missions au sein desquelles il existe désormais un pilotage des services à la performance, et celles qui souffrent d'un retard important par rapport à la moyenne.

Quatre missions où le pilotage des administrations à la performance est ou devient une réalité

Mission	Éléments de satisfaction
Défense	Une prise au sérieux de la démarche de performance, favorisée par l'expérience acquise par le ministère avant la LOLF dans le cadre des lois de programmation et des contrats opérationnels. Des résultats en ligne avec les objectifs, malgré les lacunes de certains équipements.
Engagements financiers de l'Etat	Un pilotage à la performance effectif, en particulier dans la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat
Gestion et contrôle des finances publiques	Les indicateurs sont les mêmes que ceux des contrats d'objectifs signés entre les directions à réseau de Bercy et la direction du budget. Des chiffres issus du travail quotidien des agents dont une partie des moyens de fonctionnement est allouée « au résultat ».
Sécurité civile	La mise en œuvre d'indicateurs conformes avec les objectifs politiques de la mission, dont les résultats sont très satisfaisants (disponibilité des matériels notamment).

Source : commission des finances/contributions des rapporteurs spéciaux

Cinq missions où le pilotage des administrations à la performance est en retard par rapport à la moyenne

Mission	Éléments d'insatisfaction
Action extérieure de l'Etat	Des indicateurs de performance en trompe l'œil, faute de contrôle de gestion. Le contrôle de gestion ne serait déployé dans 80 des 232 postes consulaires qu'à horizon de cinq ans, alors que la démarche est initiée depuis deux ans déjà.
Aide publique au développement	Un manque criant d'indicateurs pertinents : on reste dans ce domaine davantage dans une logique de moyens que de résultats.
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	Des subventions distribuées aux associations dans une logique d'abonnement plus que dans une logique de contractualisation aux résultats.
Outre-mer	Aucune démarche de performance n'a été mise en œuvre, peu d'indicateurs exploitables.
Ville et logement	Une absence d'écoute regrettable du Parlement dans le choix des indicateurs : les responsables de programme doivent pouvoir rendre compte de leur action dans leurs rapports annuels de performances.

Source : commission des finances/ contributions des rapporteurs spéciaux

2. Des progrès indispensables en matière de gestion

Indéniablement, des progrès apparaissent nécessaires, face à ce qu'il convient de qualifier de « conservatismes ». La démarche de changement, que la révision générale des politiques publiques (RGPP) rend nécessaire, appelle un pilotage des administrations au résultat. Des tableaux de bord en fonction des objectifs de modernisation sont donc à mettre en œuvre d'urgence.

L'horizon de déploiement de certains systèmes informatiques de gestion apparaît ainsi trop lointain. C'est de **l'absence de certains de ces outils, comme les infocentres, interfacés à un contrôle de gestion efficient**, que pâtit aujourd'hui la démarche de performance. De même, **en l'absence de volonté politique, au plus haut niveau des administrations, aucune allocation des moyens de fonctionnement ou d'équipement aux résultats n'est possible.**

Celle-ci est pourtant nécessaire dès lors que les responsables politiques et administratifs souhaitent faire évoluer leur administration : la seule politique de la « circulaire » et de l'instruction administrative ne suffit plus pour ébranler l'inertie des services. C'est de la rémunération à la performance, à commencer par celle des responsables d'administration et des responsables de programme, que pourra provenir la modernisation nécessaire de l'appareil d'Etat.

C. LES APPORTS DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE

En dépit des progrès accomplis en matière de fiabilité et d'exhaustivité, la Cour des comptes persiste à relever des réserves substantielles pour la certification des comptes qu'elle est chargée d'opérer conformément à l'article 58-5° de la LOLF, pour attester de « *la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat* ».

Par ailleurs, il est clair que l'on ne tient pas suffisamment compte des enseignements de la comptabilité générale, qui reste jusqu'à présent un exercice très théorique.

1. La certification des comptes : des réserves persistantes en dépit de réels progrès

Les comptes de l'Etat ont été certifiés¹ par la Cour des comptes avec 12 réserves, contre 13 en 2006. Sur un plan qualitatif, la Cour des comptes a formulé 9 réserves substantielles en 2007 contre 13 en 2006. Elle a ainsi levé

¹ *La certification des comptes se définit comme l'opinion écrite et motivée que formule un organisme indépendant sous sa responsabilité sur la conformité des états financiers d'une entité, dans tous ses aspects significatifs, à un ensemble donné de règles comptables au premier rang desquelles figurent la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes.*

trois des réserves substantielles qu'elle avait formulées sur les comptes de 2006, relatives aux contrats d'échange de taux pour la gestion de la dette, au réseau routier national et aux comptes des pouvoirs publics.

Les douze réserves formulées par la Cour concernent :

- les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat¹ ;
- le dispositif de contrôle interne et d'audit interne² ;
- les actifs du ministère de la défense, malgré des progrès substantiels³ ;
- les opérateurs⁴ ;
- les produits régaliens⁵ ;

¹ « Les caractéristiques actuelles des systèmes d'information et les risques y afférents nécessitent la mise en oeuvre par l'administration de multiples contrôles dont la Cour ne peut apprécier la pleine effectivité. Il résulte de leur insuffisante auditabilité une limitation substantielle à l'étendue de ses vérifications. Ces constats doivent cependant être mis en regard de l'ampleur des actions engagées par l'administration pour remédier à cette limitation sans avoir bénéficié d'une période transitoire entre l'entrée en vigueur de la réforme comptable et la certification des comptes, ni excipé de la clause de sauvegarde informatique. »

² *Globalement, les dispositifs de contrôle interne comptable et financier, dont le déploiement se poursuit, ont été, au cours de l'exercice 2007, insuffisamment efficaces et effectifs dans l'ensemble de l'administration* « pour corriger les faiblesses structurelles de l'environnement informatique et abaisser les risques d'erreurs significatives à un niveau raisonnable. »

³ *Plusieurs catégories de biens qui étaient exclues du bilan de clôture 2006 du fait de leur absence totale ou partielle dans les systèmes d'information ont été intégrées au bilan de l'exercice 2007. Il en est ainsi notamment des coques et des stocks à bord des bâtiments de la marine, des avions en attente de démantèlement, des stocks de l'armée de terre gérés par la SIMMAD (structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense, et de certaines pièces de rechange de la DCMAT (direction centrale du matériel de l'armée de terre). En outre, les vecteurs des missiles stratégiques livrés aux armées ont été pris en compte. Au total, l'impact des augmentations de périmètre relatives aux matériels militaires peut être estimé à partir des données du département comptable ministériel à 5,3 milliards d'euros en valeur brute et à 1 milliard d'euros en valeur nette au 31 décembre 2007.*

⁴ *La norme comptable n° 7 définit les opérateurs des politiques de l'Etat comme des entités dotées de la personnalité juridique (établissements publics, GIP, associations, etc.), exerçant une activité non-marchande sous le contrôle étroit de l'Etat qui leur apporte un financement majoritaire. Au 31 décembre 2007, 802 opérateurs sont recensés dans le compte général de l'Etat (contre 789 au 31 décembre 2006). Les participations que l'Etat détient dans ces entités sont inscrites à l'actif de son bilan pour un montant de 56,1 milliards d'euros après prise en compte des écarts d'équivalence au 31 décembre 2007 (contre 53,7 milliards d'euros au 31 décembre 2006). Elles représentent environ un tiers de ses immobilisations financières. La cour estime que « La qualité des comptes d'une grande majorité d'opérateurs reste très insuffisante. Trois des faiblesses qui les affectent méritent particulièrement d'être relevées : la comptabilisation des biens, l'appropriation des nouvelles instructions sur les passifs et le contrôle interne comptable. »*

⁵ *Indépendamment de réserve générales sur la fiabilité de la chaîne, la Cour des comptes exprime en particulier « un désaccord substantiel sur le traitement comptable approprié des déficits reportables en avant ».*

- les immobilisations spécifiques¹ ;
- le compte des procédures publiques gérées par la Coface² et les fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations³ ;
- les passifs d'intervention⁴ ;
- le parc immobilier⁵ ;
- les comptes de trésorerie ;
- les provisions pour risques⁶ ;

¹ La Cour n'est pas satisfaite du respect de certaines normes. D'une part, la norme n°6 sur les immobilisations corporelles prévoit la comptabilisation de la contre-valeur des biens remis en concession par l'Etat ainsi que la production en annexe aux comptes d'une liste des concessions en vigueur (fourni il est vrai mais tardivement). D'autre part, la norme n°5 sur les immobilisations incorporelles prévoit la comptabilisation d'actifs spécifiques au titre des transactions dans lesquelles l'Etat fait usage de son pouvoir d'autoriser ou de restreindre l'occupation ou l'exploitation du domaine public, comme il l'a fait par exemple lors de l'octroi des licences UMTS (système universel de télécommunications mobiles).

² Cet organisme fait-il ou non partie du périmètre de comptabilisation des actifs ? Selon la Cour, « les conditions d'application de ce critère sont remplies et justifient une intégration des actifs et des passifs de ce compte à ceux de l'Etat. D'une part, l'Etat dispose d'un pouvoir de décision sur les demandes de promesses en garantie les plus importantes. D'autre part, il effectue chaque année un prélèvement sur la trésorerie de ce compte au profit du budget général ». Pour l'exécutif, « la Coface agit en son nom propre et pour le compte de l'Etat, en tant que commissionnaire. »

³ La Caisse des dépôts et consignations (CDC) a notamment pour mission de centraliser et de gérer des fonds issus de divers produits d'épargne. Elle est classée dans les comptes de l'Etat 2007, s'agissant de sa section générale, parmi les participations de l'Etat non contrôlées. Comme en 2006, la Cour considère que « l'exclusion de la section des fonds d'épargne du périmètre des participations de l'Etat ne se justifie pas, car elle a pour effet de minorer la valeur des entités contrôlées et non contrôlées figurant à l'actif du bilan de l'Etat. Le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi considère qu'aucun des critères énumérés par la norme comptable de l'Etat n° 7, justifiant cette intégration, n'est réuni. »

⁴ La Cour considère que l'absence d'exhaustivité et une valorisation encore insuffisamment maîtrisée des engagements contractés par l'Etat au titre des mesures d'intervention laissent subsister une incertitude substantielle sur le montant des passifs d'intervention comptabilisés en 2007. Toutefois, témoignent des progrès réalisés, la forte progression des provisions pour charges d'intervention, comptabilisées à hauteur de 29,5 milliards d'euros fin 2006 et de 43,2 milliards d'euros fin 2007. Des incertitudes subsistent s'agissant des engagements de l'Etat envers Réseau ferré de France relatifs au plan pluriannuel de renouvellement du réseau ferré national ou encore des engagements gérés par le CNASEA dans le domaine des aides à l'emploi.

⁵ En dépit de l'ampleur des efforts consentis par l'administration, ces engagements n'ont été que partiellement tenus et des incertitudes demeurent sur le périmètre et la valorisation du patrimoine immobilier. Outre les limites du Tableau Général des Propriétés de l'Etat (TGPE), la Cour note que « si, conformément aux engagements pris et aux instructions comptables, un certain nombre de biens non évalués en 2005 et 2006 ont été valorisés en 2007, près d'1,5 % d'entre eux n'ont toujours fait l'objet d'aucune valorisation. »

⁶ Les provisions pour risques comptabilisées au bilan de l'Etat s'élèvent à 6,5 milliards d'euros au 31 décembre 2007 contre 6,9 milliards d'euros à fin 2006. Les provisions pour litiges qui représentent une part prépondérante sont estimées à 5,1 milliards d'euros. Malgré les progrès accomplis des lacunes importantes persistent. Ainsi Conformément aux engagements pris par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, le recensement a été élargi à un premier ensemble de services déconcentrés. L'incidence de cette extension de périmètre sur les comptes de 2007 est significative. La procédure de recensement rencontre toutefois d'importantes limites.

- les autres inventaires d'actifs et de passifs¹.

2. Les enseignements de la comptabilité patrimoniale

Il s'agit d'une innovation importante de la LOLF, dont on ne tire sans doute pas suffisamment d'enseignements.

a) Un champ plus large que la comptabilité budgétaire

La comptabilité générale de l'Etat dispose d'un champ plus large que celui de la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires. Fondée sur la constatation des droits et obligations de l'Etat, elle recouvre en effet cette comptabilité budgétaire, mais appréhende également l'ensemble des obligations et risques financiers, ainsi que le patrimoine, et retrace donc aussi des opérations de nature « extra-budgétaire ».

De cette façon, **elle permet de retracer la diversité des engagements de l'Etat** (y compris les engagements « hors bilan », et en particulier les engagements de retraites) à prendre en compte pour apprécier le caractère soutenable de ses finances.

Au 31 décembre 2007, le bilan économique de l'Etat présentait notamment un **endettement net de 1.042 milliards d'euros** et une **situation nette négative de 656,3 milliards d'euros**, correspondant à une **dégradation de 63,2 milliards d'euros** (10,6 %) par rapport à 2006.

L'augmentation de l'endettement net (+ 59,7 milliards d'euros) a pu être contenue grâce à la hausse de 3,4 milliards d'euros des dépôts à vue des correspondants du Trésor dont a bénéficié l'Etat, comme le fait apparaître le tableau de financement. L'« actif économique », constitué de l'actif immobilisé et du besoin en fonds de roulement, s'élevait à 386 milliards d'euros, contre 389,5 milliards d'euros fin 2006.

¹ Les principaux constats effectués par la Cour concernent les immobilisations « non ventilées », le traitement comptable des cofinancements d'immobilisations de l'Etat et les logiciels produits en interne. Ainsi, les comptes d'immobilisations dits « non ventilés » comptabilisent un très grand nombre de biens dont la valeur unitaire est faible (mobilier et matériel de bureau, matériel informatique et de télécommunication, certains outillages et matériels techniques, etc.). Le solde de ces comptes s'élève à 12,1 milliards d'euros en valeur brute au bilan de clôture 2007. Dans ces comptes, les immobilisations ne faisant l'objet d'aucun inventaire représentent 11,3 milliards d'euros, soit plus des deux tiers du montant total des comptes de matériel technique, industriel et outillage et des autres immobilisations corporelles, hors ministère de la Défense.

Le bilan simplifié de l'Etat pour 2007

(en millions d'euros)

ACTIF	2007	2006
Immobilisations incorporelles et corporelles	253.309	257.562
Immobilisations financières	182.639	167.930
Stocks	32.873	32.229
Créances	52.646	54.949
Trésorerie active	22.062	13.338
Autres	11.719	8.247
TOTAL ACTIF (I)	555.248	534.255
PASSIF	2007	2006
Dettes financières	945.755	893.937
Dettes non financières	109.006	92.758
Provisions pour risques et charges	61.846	50.078
Trésorerie passive	68.972	65.528
Autres	25.998	25.097
TOTAL PASSIF HORS SITUATION NETTE (II)	1.211.577	1.127.398
SITUATION NETTE (III = I - II)	- 656.329	- 593.144

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

Le résultat patrimonial de l'Etat pour l'exercice 2007 s'établit à un déficit de 41,4 milliards d'euros, contre un déficit de 31,6 milliards d'euros au terme de l'exercice 2006, soit une **dégradation de 9,8 milliards d'euros (31 %)**.

Les principales composantes de ce résultat sont indiquées dans le tableau ci-après, qui fait apparaître que la dégradation du résultat d'un exercice sur l'autre a principalement résulté d'une **augmentation des charges nettes, à hauteur de 7 milliards d'euros**, et d'une **diminution des produits régaliens nets, à hauteur de 2,7 milliards d'euros**.

Le résultat patrimonial de l'Etat pour 2007

(en milliards d'euros)

	Fin 2006	Fin 2007	Variation	
Charges de fonctionnement nettes	148,2	157,8	+ 9,7	6,5 %
Charges d'intervention nettes	128,8	113,3	- 15,6	12,1 %
Charges financières nettes	25,3	38,3	+ 13,0	51,1 %
Charges nettes	302,3	309,4	+ 7,0	2,3 %
Produits fiscaux nets	282,8	277,1	- 5,8	2,0 %
Autres produits régaliens nets	3,8	6,3	+ 2,5	67,1 %
Ressources propres (TVA et PNB) de l'Union européenne	- 15,9	-15,4	+ 0,5	3,2 %
Produits régaliens nets	270,7	268,0	- 2,7	1,0 %
Solde des opérations de l'exercice	- 31,6	- 41,4	- 9,8	30,9 %

Source : Cour des comptes

b) Une approche à développer dans une perspective d'analyse financière

La pleine articulation entre l'approche budgétaire et l'approche patrimoniale reste à mettre en place. Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, la Cour des comptes estime que cela doit constituer « *un objectif prioritaire* », dès lors que la comptabilité générale autorise une analyse plus précise de la situation financière de l'Etat, mais aussi de son évolution sur plusieurs années.

En effet, le recensement des actifs de l'Etat dans une vision patrimoniale permet d'évaluer, non seulement les biens possédés ou contrôlés par l'Etat, mais également les dépenses futures liées à leur conservation et à leur renouvellement. Les amortissements et dépréciations comptabilisés au titre de ces actifs permettent de rattacher les charges afférentes aux exercices concernés ; le rattachement des charges et des produits à l'exercice, indépendamment des encaissements et décaissements budgétaires, autorise une mesure plus fine des droits et obligations nés durant cet exercice.

Cette approche assure donc une meilleure évaluation du coût des politiques publiques et, par conséquent, est susceptible d'éclairer avec profit la décision budgétaire.

La Cour des comptes, dans son rapport précité, formule plusieurs recommandations en vue d'établir une démarche d'analyse financière exploitant les données de la comptabilité générale. En particulier, elle

préconise la mise en place d'un « tableau de bord » des ratios d'analyse financière les plus représentatifs de la performance économique et financière de l'Etat, et propose dans cette perspective une série de ratios, relatifs à la mesure : 1° des performances de l'Etat ; 2° du poids de la mission de régulation de l'Etat dans l'ensemble de son activité ; 3° de la contribution de l'Etat à la soutenabilité des finances publiques ; 4° des produits et des charges afférents aux actifs et passifs financiers de l'Etat.

Selon la Cour des comptes, la robustesse de ces ratios devrait se vérifier « *au bénéfice d'une plus grande antériorité des comptes* ».

CONCLUSION

Le débat budgétaire a tendance à susciter une certaine confusion entre deux problématiques distinctes :

1°) **la maîtrise des finances publiques à court terme** en dépit du ralentissement de l'activité économique, souvent annoncé mais, fort heureusement, non encore vraiment perceptible. **L'exécution 2007 témoigne de ce que la dépense de l'Etat est tenue.** Les premiers mois de 2008 montrent que les dépenses ne dérivent pas et que les recettes se maintiennent ;

2°) **la maîtrise des finances publiques à moyen terme** ne relève pas de la technique du « rabout » mais d'un réexamen sans tabou des objectifs et des moyens de l'action publique, à commencer par les dépenses de sécurité sociale. C'est ce que fait la RGPP. Il faut être en mesure d'en tirer les conséquences au niveau des finances publiques dans leur ensemble en chiffrant les économies attendues et le calendrier de leur réalisation.

Il conviendrait aussi de **rationaliser les prélèvements en procédant au réexamen des niches fiscales pour susciter cette dynamique de l'offre** qui devrait permettre de prélever mieux à défaut de pouvoir, eu égard à la conjoncture, prélever moins.

A cet égard, l'adoption par le Sénat, lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle en cours de discussion, d'un amendement déposé, à titre personnel, par votre président et votre rapporteur général, ainsi que par le président de la commission des affaires sociales et le rapporteur pour les grands équilibres des lois de financement de la sécurité sociale, et tendant à **faire valider par une loi de finances les dispositifs concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures est un progrès essentiel pour notre bonne gouvernance financière.**

L'article 10 (nouveau) issu d'un amendement déposé sur le présent projet de loi de règlement des comptes par nos collègues députés, le président Didier Migaud et le rapporteur général Gilles Carrez, va dans le même sens en prévoyant la création d'une annexe récapitulant les dispositions relatives aux règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances de l'année précédente. Toutefois compte tenu du débat constitutionnel en cours, votre commission des finances en a, à ce stade, proposé la suppression pour que le débat puisse être repris conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Ces questions seront au cœur du débat d'orientation budgétaire qui va suivre la discussion du présent projet de loi de règlement des comptes et anticipent sur la loi de programmation des finances publiques, dont l'examen est annoncé pour le début de la prochaine session parlementaire.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Résultats du budget de l'année 2007

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2007.

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

Le I du présent article dispose que « *le résultat budgétaire de l'État en 2007 est arrêté à la somme de – 34 716 568 395,82 €, y compris produits de cession de titres EDF* ».

Le II arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2007 conformément à un tableau, dont on note qu'il double la ligne « *Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds monétaire international* » qui fixe le montant à -34 716 568 395,82 €, d'une autre ligne « *Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds monétaire international et hors produits de cession des titres EDF* », arrêtée à -38 403 080 895,82 €.

Cette double présentation, bien que critiquée par la Cour des comptes, a le mérite de souligner que le montant de 34,7 milliards d'euros de déficit constaté inclut une ressource exceptionnelle, le produit des cessions de titres EDF à concurrence de 3,7 milliards d'euros, destinées à financer le plan de réforme des universités, dont le coût global est chiffré à 5 milliards d'euros.

L'analyse détaillée du déficit arrêté par le présent article figure dans l'exposé général du présent rapport.

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

ARTICLE 2

Tableau de financement de l'année 2007

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 2006 lors du dépôt de la loi de finances initiale et celui arrêté au 31 décembre 2007.

En exécution, le besoin de financement apparaît inférieur de 10 milliards d'euros à la prévision pour 2007. Il s'établit à 104,9 milliards d'euros contre 114,9 milliards d'euros en loi de finances initiale. Cette réduction du besoin de financement s'explique par une réduction du déficit budgétaire de l'Etat en gestion (pour 7,4 milliards d'euros) et, à la marge, par une diminution des amortissements de dette du fait de rachats intervenus en fin d'année 2006.

La Cour des comptes porte, globalement, un jugement sévère sur ce tableau qui, selon elle, comporte encore deux séries de défauts importants, qui tiennent à son **caractère extra-comptable** et à différentes anomalies qui limitent sa signification. En effet, le tableau de financement de l'Etat ne se déduit pas de sa comptabilité. Sa signification reste limitée en absence des reprises de dettes, de l'omission de certaines dettes financières, et en raison de retraitements inappropriés de la charge annuelle d'indexation et d'une présentation trop contractée des rachats de dette.

Sur le fond, **le tableau de financement ne retrace pas certaines reprises de dettes**. La Cour indique que, pour que celui-ci permette d'identifier le stock de dettes de l'Etat, certaines opérations comme la reprise de la dette du Service annexe d'amortissement de la dette publique (SAAD)

doivent se retrouver, aussi bien en ressources qu'en emplois du tableau de financement. Par ailleurs, le prêt de trésorerie de 623 millions d'euros consenti par le Crédit foncier à l'Etat pour financer une partie des dépenses relatives à l'épargne logement, n'apparaît pas dans le tableau de financement.

Des observations sont également opérées par la Cour des comptes en ce qui concerne la présentation trop contractée des rachats de dettes ainsi que la comptabilisation des provisions consécutives à l'émission d'emprunts indexés. Sur ce dernier point, on ne peut que souligner l'exposition croissante de l'Etat au risque de taux, compte tenu de la **poussée de la charge d'indexation cumulée des emprunts indexés** (10 milliards d'euros, qui correspondent à 132 milliards d'euros d'encours et 15,7 % du total des emprunts à moyen et long terme de l'Etat) et, d'une façon générale, de l'augmentation de leur part de financement à court terme. La part des emprunts à moins d'un an est passée de 7,6 % à 8,6 %.

En 2007, une part accrue du besoin de financement de l'Etat a été couverte par des bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF). Pourtant, la variation annuelle de la dette supérieure à un an sur le plafond de laquelle se prononce le Parlement ne s'établit qu'à 32,6 milliards d'euros, soit 5 milliards d'euros en-dessous du plafond voté.

Cela conduit à s'interroger sur la signification de ce plafond et sur l'opportunité qu'il y aurait d'**inclure tout ou partie de la variation de l'encours de la dette d'une durée inférieure à un an dans le plafond approuvé par le Parlement**, sachant qu'il faut trouver une solution pour ménager la légitime liberté de manœuvre du gouvernement dans ses besoins de trésorerie au jour le jour.

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

ARTICLE 3

Résultats de l'exercice 2007 – 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 charges 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 656,3 milliards d'euros au 31 décembre 2007** à comparer aux 593,1 milliards d'euros inscrits au bilan au 31 décembre 2006.

Les comptes de l'Etat pour 2007 ont été certifiés par la Cour des comptes avec 12 réserves, dont 9 substantielles.

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.

1.925 millions d'euros d'ouvertures de crédits de paiement sont effectués sur le budget général. **1.665 millions d'euros concernent des programmes dotés de crédits évaluatifs** : 1.305,9 millions d'euros au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts et **359 millions d'euros au titre de la charge de la dette**.

Les autres ouvertures sur le budget général proviennent de la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique.

En ce qui concerne les ouvertures d'autorisations d'engagement, celles-ci s'établissent pour le budget général à 1.862,4 millions d'euros.

Les annulations de crédits de paiement (1.190 millions d'euros) sont inférieures aux ouvertures sur le budget général. Ceci est dû à des annulations sur les dégrèvements et remboursements (399,5 millions d'euros) inférieures aux ouvertures sur ce même poste de dépense (1.305,9 millions d'euros).

Les annulations d'autorisations d'engagement sur le budget général représentent 5.237,6 millions d'euros, dont 1.419,3 millions d'euros au titre de la mission « Défense ».

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

ARTICLE 5

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

Commentaire : le présent article a pour objet d’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.
Affectation des soldes**

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 **11.190.369.494,88 euros** correspondant au solde débiteur reprise au 1^{er} janvier 2007 diminué du solde créditeur des opérations de l’exercice 2007.

Il convient de noter que le solde débiteur de 144.799.822,37 euros se compose de 144.047.446,56 euros en capital et de 752.375,81 euros en intérêts. Il correspond aux montants des échéances de l’année 2007 au titre des remises de dettes aux pays étrangers.

Les créances portées directement par le Trésor et ultérieurement annulées font l’objet d’un transport aux **découverts du Trésor**. Le développement des dites 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)

Dispositif Toronto	37.451.116,42
Dispositif de Yaoundé	9.827.388,90
Dispositif de contrat de désendettement et de développement	10.376.468,80
Protocole de la dette monétaire malienne	97.144.848,25
Total	144.799.822,37

Enfin, le solde débiteur de 5.816.039,01 euros concernant le compte d'opérations monétaires « *Pertes et bénéfices de change* » n'est pas repris en balance d'entrée 2008, il est soldé au 31 décembre 2007, 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 911 « Constructions navales de la marine militaire »

Commentaire : le présent article prévoit de clore, au 31 décembre 2007, le compte spécial 911 « Constructions navales de la marine militaire », conformément à l'article 115 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, tel qu'amendé par votre commission des finances.

I. LE DROIT ACTUEL

Le compte de commerce 911 (alors n° 904-05) « Constructions navales de la marine militaire » a été créé par l'article 81 de la loi de finances initiale pour 1968 (n° 67-1114 du 21 décembre 1967).

Il s'agissait de doter la Direction des constructions navales (DCN) de règles de gestion financière adaptées à l'exercice d'une activité industrielle.

A. UN COMPTE DE COMMERCE DONT LA DISPARITION EST PROGRAMMÉE DEPUIS 2001

La disparition de ce compte spécial est **programmée depuis plusieurs années.**

1. La transformation de la direction des constructions navales en entreprise détenue à 100 % par l'Etat, par la loi de finances rectificative pour 2001

L'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001 prévoyait la transformation de la direction des constructions navales (DCN), service à compétence nationale, en entreprise détenue à 100 % par l'Etat.

Au plus tard au terme des deux premières années, soit en janvier 2004, tout ou partie des droits, biens et obligations de l'Etat relatifs au service à compétence nationale DCN devaient être apportés, par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre de la défense, à une entreprise nationale régie par le code de commerce, dont le capital serait détenu en totalité par l'Etat.

Les apports réalisés ne devaient donner lieu à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes ni à aucun versement de salaire ou honoraires au profit des agents de l'Etat. Ceux des biens qui appartenaient au domaine public devaient être déclassés à la date de leur apport. Un contrat d'entreprise pluriannuel devait être conclu entre l'Etat et l'entreprise nationale, pour fixer les relations financières avec l'Etat et les objectifs économiques et sociaux, assignés à l'entreprise en contrepartie d'une garantie d'activité sur la période d'exécution du contrat d'entreprise.

A compter de la date de réalisation des apports, les ouvriers de l'Etat affectés à cette date aux établissements de DCN devaient être mis à la disposition de cette entreprise. A cette même date, les fonctionnaires, les militaires et les agents sous contrat affectés à DCN étaient mis à sa disposition, pour une durée maximale de deux ans.

La DCN est ainsi devenue le 1^{er} juin 2003 une société anonyme, régie par le code de commerce.

Comme prévu, l'apport a été effectué le 1^{er} juin 2003, à l'entreprise publique DCN Développement, société anonyme dont l'intégralité du capital est détenue par l'Etat.

Afin de mener à bien cette opération, la transition entre le compte de commerce et l'entreprise publique a été conduite de la façon suivante :

- il a été décidé que les contrats en cours étaient entièrement apportés à la société, comme stipulé par le traité des apports, les contrats soldés et terminés restant dans le compte de commerce : il a donc été possible de procéder aux opérations d'apurement de créances et de dettes ;

- la trésorerie résultante a fait partie de l'apport à la nouvelle société, diminuée de deux millions d'euros qui ont été affectés au fonctionnement du service à compétence nationale (SCN), redéfini dans des attributions restreintes.

Le décret n° 2003-747 du 1^{er} août 2003 précisait les nouvelles attributions du SCN qui devait exercer les missions suivantes, liées à sa liquidation, jusqu'au 31 décembre 2005 au plus tard :

- réalisation d'opérations financières et comptables relatives à la clôture du compte de commerce (apurement des comptabilités) ;

- gestion des emprises domaniales et des biens destinés à être apportés à l'entreprise nationale DCN, à être transférés à d'autres services de l'Etat ou à être aliénés.

2. Un compte qui, selon la loi de finances rectificative pour 2001, devait être clos le 31 décembre 2005

a) Un déficit inquiétant

La situation financière du SCN-DCN en 2002 était inquiétante puisque, selon les termes de la communication de la Cour des comptes transmise à votre commission des finances en application de l'article 58-2° de la LOLF, et annexée à un rapport d'information¹ de notre collègue Yves Fréville du 16 juin 2005, le compte de commerce présentait une « *une structure bilancielle que l'on pourrait qualifier, optiquement, « de faillite »* ».

La situation nette négative de 741 millions d'euros restait, de plus, sous-évaluée, en raison de l'existence d'avances de trésorerie par la Marine nationale non affectées à des contrats. De plus, SCN-DCN n'était pas en mesure de suivre ses engagements hors bilan. L'examen du compte de résultat confirmait la fragilité du SCN-DCN, le résultat de 2002 n'étant positif que grâce à des événements non récurrents, dont l'absence aurait généré un résultat négatif de 105 millions d'euros.

Le périmètre de l'accord d'apport a été fixé en tenant compte de la nécessité de ne pas transférer, à la nouvelle société DCN-SA, la totalité de la situation nette du compte de commerce, en déficit de 741 millions d'euros à la fin de l'année 2002. Aux termes de quelques ajustements, le passif s'élevait à 691 millions d'euros avant l'apport et fut comblé à hauteur de 692 millions d'euros (qui se décomposent de la façon suivante : un solde de 340 millions d'euros pour les encours non contractualisés nets, la reprise de provisions de 79 millions d'euros, l'apport de 189 millions d'euros d'un compte bancaire ouvert au nom de l'Etat auprès de l'agence comptable centrale du Trésor et le maintien à hauteur de 84 millions d'euros de passifs au SCN résiduel). De plus, les actifs apportés ont été actualisés, pour un montant global de provisions apportées de 458,3 millions d'euros. Lorsqu'il n'était pas possible de constituer des provisions en raison de l'ampleur des risques ou de l'impossibilité de les évaluer, les obligations afférentes ont été laissées à la charge de l'Etat.

Le compte n° 904-05 n'a plus d'activité industrielle et commerciale. Il assume les conséquences financières de la réforme de la direction des constructions navales. Le compte de commerce a été abondé à hauteur de 138 millions d'euros en 2004 provenant du fonds d'adaptation industrielle (F.A.I.). Pour 2005, ce montant s'est élevé à 122,4 millions d'euros. Ces crédits sont destinés à financer les dépenses de dégageant des cadres du personnel de DCN ayant quitté l'entreprise entre 1997 et 2002 et l'impact du volet social de la réforme DCN en 2005.

¹ Rapport d'information n° 405 (2004-2005).

b) Une clôture alors prévue pour le 31 décembre 2005

Comme le remarquait notre collègue Yves Fréville en 2004, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'ouverture du capital de DCN et à la création par celle-ci de filiales¹ : « *en tout état de cause, le déficit du compte de commerce devait être, à un moment ou un autre, supporté par l'Etat, puisqu'il était assimilable à une dette de celui-ci envers le compte de commerce* ».

L'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001 prévoyait que le compte de commerce n° 904 05 « Constructions navales de la marine militaire », ouvert par l'article 81 de la loi de finances pour 1968, devait être clos au 31 décembre de la quatrième année suivant la promulgation de la présente loi, soit le 31 décembre 2005.

B. UN DÉLAI REPOUSSÉ AU 31 DÉCEMBRE 2007 PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2005

Le délai de clôture du compte a été repoussé au 31 décembre 2007 par la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

1. Le texte initial du projet de loi de finances rectificative pour 2005 prévoyait de supprimer toute référence à la date de clôture du compte

Le texte adopté par l'Assemblée nationale, qui résultait d'un amendement du gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, prévoyait la clôture du compte de commerce n° 904-05 « constructions navales de la marine », sans fixer de nouvelle date de clôture.

Le gouvernement a indiqué à l'Assemblée nationale que la durée initialement prévue pour clore le compte de commerce n'était pas suffisante et que son maintien permettrait de faciliter le traitement des droits et obligations conservés par l'Etat lors de la création de la société DCN-SA.

2. A l'initiative de votre commission des finances, la clôture du compte a été fixée au 31 décembre 2007

Votre commission des finances a décidé, dans un premier temps, de réserver sa position sur l'article précité du projet de loi de finances rectificative pour 2005.

Puis elle a adopté un amendement de suppression pure et simple de l'article.

¹ *Rapport n° 134 (2004-2005).*

Après avoir entendu les explications du gouvernement, le Sénat a adopté un amendement rectifié de votre commission des finances, prévoyant de repousser le délai, on le rappelle initialement fixé au 31 décembre 2005, au 31 décembre 2007.

L'encadré ci-après reproduit les débats en séance publique.

**L'examen, en séance publique, de l'article 115 de la loi de finances rectificative pour 2005
(Séance du 20 décembre 2005)**

« La première phrase du premier alinéa de l'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) est supprimée.

« **M. le président.** L'amendement n° 231, présenté par M. Marini, au nom de la commission, est ainsi libellé :

« Supprimer cet article.

« La parole est à M. le rapporteur général.

« **M. Philippe Marini, rapporteur général.** Cet amendement de suppression est en même temps un amendement d'appel.

« En effet, mes chers collègues, la commission s'est interrogée sur les justifications que pouvait avoir le maintien du compte de commerce « Constructions navales de la marine militaire » dès lors que sa clôture a été décidée, j'en ai le souvenir précis, dans la loi de finances rectificative pour 2001, dont l'article 78 prévoyait, d'une part, la transformation de la Direction des constructions navales, alors service à compétence nationale, en entreprise détenue à 100 % par l'État et, d'autre part, la clôture du compte de commerce quatre ans plus tard. Ce délai était nécessaire pour régler les modalités d'apport des droits, biens et obligations de l'État à la société DCN-SA.

« Jusqu'ici, j'ai mal compris la nécessité à laquelle répondrait le maintien du compte, surtout sans limite dans le temps : il semble bien qu'il n'y ait plus d'opérations commerciales à proprement parler, si bien que cette formule ne satisfait plus aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances.

« Enfin, pas plus lors du contrôle par la Cour des comptes que, en juin dernier, lorsque notre collègue Yves Fréville a effectué une mission d'information, il n'avait été question de l'intention de proroger le compte de commerce.

« Bref, monsieur le ministre, nous aurions besoin d'informations tout à fait précises sur la nature des opérations, sur la charge potentielle qu'elles représentent pour l'État, sur leur solde potentiel. En d'autres termes : quel est le risque pour l'État, quels sont les engagements pour lui ?

« Par ailleurs, si le maintien du compte vous semble absolument nécessaire, il serait peut-être préférable qu'il soit néanmoins borné dans le temps de façon que l'on ne maintienne pas indéfiniment cette structure.

« **M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

« **M. Jean-François Copé, ministre délégué.** Je répondrai à toutes vos questions, monsieur le rapporteur général, mais promettez-moi de retirer votre amendement.

« **M. Philippe Marini, rapporteur général.** Pas avant d'avoir entendu votre réponse, monsieur le ministre.

« **M. Jean-François Copé, ministre délégué.** Nous avons absolument besoin de ce compte de commerce. Lorsque vous aurez entendu mes explications, monsieur le rapporteur général, vos craintes seront sans doute totalement apaisées.

« Les disponibilités du compte de commerce s'élèvent à 18 millions d'euros, et les produits d'au moins 10 millions d'euros devraient permettre d'assurer la gestion à l'équilibre des droits et obligations courants.

« Pour le Gouvernement, il est clair que le maintien de ce compte se traduira par des économies de gestion, facilitera le traitement des contentieux et rendra possibles des récupérations qui s'avèreraient impossibles par les moyens de droit commun.

« Nous avons examiné toutes les solutions alternatives à la prorogation du compte mais, pour les recettes, il serait nécessaire de créer de nombreux fonds de concours, quant aux dépenses, qui peuvent être de faible montant, leur imputation est compliquée par la diversité de leur nature.

« J'ajoute que le maintien de ce compte ne créera aucun droit ou obligation supplémentaire pour l'État. Il permettra une meilleure gestion de ses droits et obligations par leur gestion concentrée au même endroit.

« Telles sont les raisons pour lesquelles je vous demande, à nouveau, monsieur le rapporteur général, de retirer votre amendement.

« **M. le président.** Monsieur le rapporteur général, l'amendement n° 231 est-il maintenu ?

« **M. Philippe Marini, rapporteur général.** Quelques développements supplémentaires eussent été utiles, mais, sur le principe, la réponse de M. le ministre est satisfaisante.

« Nous serons très attentifs à ce sujet, car il faut éviter que des activités non rentables, d'anciens contrats ou des contentieux qui n'en finiraient plus ne restent à la charge de l'État, alors que DCN-SA a pour vocation de reprendre l'ensemble du bloc d'activités de ce domaine.

« Monsieur le ministre, votre réponse est satisfaisante sur le plan de la méthode. Mais accepteriez-vous de borner dans le temps la vie de ce compte de commerce ?

« **M. Jean-François Copé, ministre délégué.** Oui, pour deux ans !

« **M. Philippe Marini, rapporteur général.** Dans ces conditions, nous rectifions notre amendement pour que le compte soit prorogé de deux ans.

« **M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué.

« **M. Jean-François Copé, ministre délégué.** Je prends l'engagement politique de supprimer ce compte. Nous sommes d'accord sur l'objectif et nous aurons l'occasion d'en reparler l'année prochaine. Peut-être pourrions-nous en rester là pour ce soir.

« **M. Philippe Marini, rapporteur général.** L'amendement est rédigé, monsieur le ministre.

« **M. le président.** Je suis donc saisi d'un amendement n° 231 rectifié, présenté par M. Marini, au nom de la commission, et ainsi libellé :

« Rédiger ainsi cet article :

« La première phrase du premier alinéa de l'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) est ainsi rédigée :

« *« Le compte de commerce n° 904-05 "Constructions navales de la marine militaire", ouvert par l'article 81 de la loi de finances pour 1968 (n° 67-114 du 21 décembre 1967) est clos au 31 décembre de la sixième année suivant la promulgation de la présente loi. »*

« *Quel est l'avis du Gouvernement ?*

« *M. Jean-François Copé, ministre délégué. Favorable*

« *M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 231 rectifié.*

« *(L'amendement est adopté.)*

« *M. le président. En conséquence, l'article 52 est ainsi rédigé. »*

Source : compte-rendu intégral des débats, J.O. Sénat, 20 décembre 2005

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article se borne à tirer les conséquences de l'article 115 de la loi de finances rectificative pour 2005, tel qu'amendé par votre commission des finances.

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

Ainsi, le présent article **arrête les résultats du compte spécial 911 « Constructions navales de la marine militaire », au 31 décembre 2007**, aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après.

Les résultats 2007 du compte spécial 911 « Constructions navales de la marine militaire »

(en euros)

	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)	Majorations du découvert (en euros)
911 - Constructions navales de la marine militaire	85 026,45	15 101,59			
TOTAUX	85 026,45	15 101,59	0	0	0

Par ailleurs, le présent article arrête le **solde** du compte spécial 911, au 31 décembre 2007, au montant mentionné ci-après.

Le montant auquel est arrêté le solde du compte spécial 911, au 31 décembre 2007

(en euros)

	Soldes au 31 décembre 2007	
	Débiteurs	Créditeurs
	(en euros)	(en euros)
911 - Constructions navales de la marine militaire		14 969 787,76
TOTAUX	0	14 969 787,76

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances ne peut qu'approuver le présent article, qui tire les conséquences d'un amendement, adopté à son initiative, à l'actuel article 115 de la loi de finances rectificative pour 2005.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 7

Information du Parlement sur le coût des grands programmes d'armement

Commentaire : le présent article additionnel, qui résulte d'une initiative de nos collègues Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux de la mission « Défense », tend à améliorer l'information du Parlement sur le coût des grands programmes d'armement.

Dans leur contribution au tome II du présent rapport, consacrée à la mission « Défense », nos collègues Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux, déplorent l'insuffisance des moyens de contrôle par le Parlement des coûts des principaux programmes d'armement.

Ils avaient essayé tenté de s'en prémunir avec l'article 104 de la loi n° 2006 1666 du 21 décembre 2006 de finances initiale pour 2007, inséré par le Sénat à leur initiative. On rappelle que, selon cet article, *« lorsque la première tranche d'autorisations d'engagement d'un programme d'armement dont le coût global, unitaire ou non, évalué à au moins un milliard d'euros, est inscrite en loi de finances de l'année, le ministère de la défense informe le Parlement de l'évaluation du coût global du programme d'armement et de l'échéancier prévisionnel de sa réalisation dès qu'ils sont arrêtés ».*

Cet article ne porte que sur l'avenir et **ne s'applique pas aux principaux programmes en cours.**

C'est pourquoi nos collègues Yves Fréville et François Trucy vous proposent un amendement au présent projet de loi de règlement, modifiant l'article 104 de la loi de finances initiale pour 2007, afin de prévoir qu'est communiqué chaque année au Parlement **l'échéancier remis à jour des principaux programmes d'armement.**

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

ARTICLE 8

Constatation d'une perte au titre d'avances consenties

Commentaire : le présent article tend à constater une perte de 69,6 millions d'euros au titre des avances consenties en 2005 et 2006 au Fonds de prévention des aléas de la pêche (FPAP)

I. LES « AVANCES REMBOURSABLES » CONSENTIES AU FPAP

Au printemps 2004, et dans un contexte de forte hausse des prix du gazole, **trois avances remboursables d'un montant total de 72 millions d'euros ont été consenties au Fonds de prévention des aléas pêche (FPAP)**, syndicat professionnel composé de la Coopération maritime et du Comité national des pêches et des élevages marins.

Ces avances ont été accordées par **l'Agence France Trésor (AFT)**, via l'Office interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER) et le Centre national pour l'adaptation des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Complétées par les cotisations des adhérents du FPAP et divers produits financiers, elles ont permis au fonds de mettre en place un dispositif assurant aux entreprises de pêche professionnelle adhérentes **un plafonnement du prix du gazole**. Ce dispositif reposait sur des **achats d'options sur les marchés du gazole**, jusqu'à ce que le FPAP mette fin à ses activités à la fin de l'année 2006.

Devant **l'impossibilité pour le FPAP de rembourser les avances consenties**, les ministres chargés de l'agriculture et de l'économie ont demandé à l'OFIMER, par lettre en date du 14 mai 2007, de transformer ces avances en **subventions définitives**, déduction faite du solde du fonds (2.635.893,56 euros).

La récupération de ce solde a permis à l'OFIMER, le 30 novembre 2007, de rembourser à l'AFT un montant de 2.400.197,50 euros au titre du capital dû et de 235.696.06 euros au titre des intérêts. **Le capital restant dû à la AFT représente donc 69.599.802,50 euros, montant dont le présent article vise à constater la perte, assorti des intérêts courus jusqu'à sa date de publication.**

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le processus qui a conduit à la constatation d'une perte par le présent article appelle les observations suivantes :

1) la transformation d'avances remboursables en subventions définitives sur instruction ministérielle constitue un **expédient budgétaire**, par ailleurs qualifié de « *financement peu orthodoxe* » par la Cour des comptes, dans un référé de juin 2007 sur l'exécution budgétaire 2006 au ministère de l'agriculture et de la pêche ;

2) cette transformation pourrait poser un problème de compatibilité desdites subventions avec les **règles communautaires relatives aux aides d'Etat**.

Sous ces réserves, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 9

Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans une gestion de fait

Commentaire : le présent article vise à reconnaître d'utilité publique certaines dépenses comprises dans une gestion de fait.

La gestion de fait consiste en un **maniement irrégulier de deniers publics par des personnes qui ne sont pas comptables publics ou qui n'agissent pas sous le contrôle ou pour le compte de comptables publics.** Les comptables de fait doivent rendre compte de leur gestion au juge des comptes dans les mêmes conditions que les comptables de droit.

I. RAPPEL DE LA PROCÉDURE APPLICABLE À LA GESTION DE FAIT

Dans les affaires qui lui sont soumises, la Cour des comptes :

1) détermine les éléments constitutifs de la gestion de fait en identifiant, au sein des masses financières concernées, celles qui ont été **affectées à des dépenses à caractère budgétaire en dehors du circuit comptable de l'Etat ;**

2) **juge les comptes rendus** par les personnes déclarées comptables de fait. Elle est ainsi conduite à établir la ligne de compte de la gestion de fait et à enjoindre au comptable de fait de reverser auprès d'un comptable public l'excédent éventuel des recettes sur les dépenses ;

3) rend le comptable de fait **responsable sur ses propres deniers** de la régularité des opérations auxquelles il a procédé¹.

Il appartient au **Parlement**, seul habilité à déterminer la nature, le montant et l'affectation des charges de l'Etat dans le cadre d'une loi de finances, **de statuer sur l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait.** Aux termes de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, la Cour enjoint donc les comptables de fait « *de produire une **décision du Parlement**, prise en la forme constitutionnellement requise pour le vote des lois de finances, statuant*

¹ En application du troisième alinéa du XI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 qui dispose que « les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics ».

sur l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait ». Muni de cette décision, le comptable de fait sollicite de la Cour des comptes d'être définitivement **déchargé de l'obligation de restituer les sommes correspondantes**.

La décision du Parlement s'appuie sur les arrêts de la Cour des comptes qui, après enquête, est en mesure de définir le montant exact des sommes qui, bien que n'ayant pas été manipulées selon les règles de la comptabilité publique, **ont le caractère d'utilité publique par leur destination**¹.

II. LA GESTION DE FAIT DE LA « SOCIÉTÉ DE MATHÉMATIQUES APPLIQUÉES ET DE SCIENCES HUMAINES »

Par décisions en date des 11 avril et 6 novembre 1995, **deux subventions² de 515.000 francs TTC** (soit un total de 1.030.000 francs ou 157.022,19 euros) ont été allouées à la **Société de mathématiques appliquées et de sciences humaines (SMASH)** sur les crédits du Fonds de la recherche scientifique et technique, au budget du **ministère chargé de l'environnement**.

Il résulte de l'instruction menée par la Cour des comptes que ces subventions ont été mises en place à l'initiative du ministère chargé de l'environnement et que **les fonds sont restés à la disposition de l'administration et ont servi à rémunérer une collaboratrice du cabinet du ministre**. Ces subventions avaient donc pour objet de pourvoir à des dépenses de personnel qui auraient dû être prises en charge par l'administration.

Sur ces fondements, la Cour a estimé que les subventions de la SMASH devaient être tenues pour **fictives**, que les fonds restés à la disposition de l'administration avaient conservé le caractère de deniers publics et avaient été **irrégulièrement extraits de la caisse d'un comptable public**, et qu'il incombait à ceux qui les avaient maniés sans titre légal de rendre compte de leur emploi.

Par arrêt provisoire du 22 octobre 1997 et arrêt définitif du 18 février 1999, la Cour des comptes a déclaré **comptables de fait** la société SMASH en la personne de son représentant légal, l'administrateur-trésorier de cette société, ainsi que le chef du service de la recherche et des affaires économiques et le directeur de la direction générale de l'administration et du développement (DGAD) du ministère de l'environnement.

¹ A contrario, les sommes auxquelles la Cour a dénié le caractère d'utilité publique sont soumises à une procédure de recouvrement parallèle qui peut conduire à une procédure contentieuse.

² Ces subventions étaient intitulées « Recherches en environnement-santé » et « Étude de la demande sociale et politique sur la recherche en matière de santé environnement ».

Sous réserve de la reconnaissance d'utilité publique des dépenses par le Parlement, la Cour des comptes a **fixé définitivement ligne de compte** ainsi qu'il suit :

- Recettes admises : 157.022,49 euros (1.030.000 F) ;
- Dépenses allouées : 157.022,49 euros (1.030.000 F).

Le directeur de la DGAD a été condamné définitivement à une **amende** de 2.000 euros, la société SMASH et son administrateur-trésorier à une amende de 500 euros chacun.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Traditionnellement, et sauf erreur matérielle, le Parlement adopte sans modification les articles du projet de loi portant règlement des comptes relatifs à la reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait, afin que les découverts du Trésor soient augmentés à due concurrence.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 9

Réduction du délai de transmission au Parlement des référés de la Cour des Comptes

Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de faire passer de trois à un mois le délai de transmission au Parlement des référés de la Cour des comptes.

A l'occasion d'une audition organisée le 19 juin 2008 par votre commission des finances sur le suivi du référé de la Cour des comptes sur la fusion ANPE – UNEDIC a été posée la question générale du délai de transmission au Parlement des référés de la Cour des comptes.

En effet, le référé en cause, adressé le 3 octobre 2007 par le Premier président de la Cour des comptes au ministre de l'économie, des finances et de l'emploi n'a fait l'objet d'aucune réponse du ministère destinataire. Il n'a été transmis, dans un délai de trois mois, à votre commission des finances que le 24 janvier 2008, c'est-à-dire après le dépôt et l'examen au Sénat, les 9 et 10 janvier 2008, du projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi.

Ce délai de trois mois, de nature législative, est précisé par l'article L. 135-5 du code des juridictions financières :

« Les communications de la Cour des comptes aux ministres, autres que celles visées aux articles L. 135-2 et L. 135-3, et les réponses qui leur sont apportées sont transmises aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux commissions chargées des affaires sociales de chacune des assemblées parlementaires à l'expiration d'un délai de réponse de trois mois. Elles sont également communiquées, à leur demande, aux commissions d'enquête de chacune des assemblées parlementaires. En outre, le premier président peut communiquer à ces mêmes destinataires les autres constatations et observations de la Cour des comptes, ainsi que les réponses qui leur ont été apportées ».

On peut regretter la durée de ce délai. Celui-ci est apparu comme une mesure de « protection » des ministres, qui peuvent ainsi se préparer aux conséquences de la diffusion des documents de la Cour des comptes.

L'article additionnel proposé vise à **réduire à un mois ce délai** qui affecte les pouvoirs du Parlement et tend donc à préciser les dispositifs relatifs

à « *l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* » conformément à l'article 37-V de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

En outre, il a paru souhaitable de prévoir que le Premier président de la Cour des comptes « *communique* » et non plus « *peut communiquer* » les autres constatations et observations *définitives* de la Cour des comptes, ainsi que les réponses qui leur ont été apportées.

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

ARTICLE 10 (nouveau)

Création d'une annexe récapitulant les mesures fiscales et relatives aux cotisations sociales adoptées en cours d'année

Commentaire : le présent article introduit à l'initiative de nos collègues députés le président Didier Migaud et le rapporteur général Gilles Carrez, a pour objet de prévoir l'adjonction au projet de loi de finances d'une annexe récapitulant les dispositions relatives aux règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances de l'année précédente .

Afin de fin de donner au législateur financier « *l'information nécessaire à la validation des mesures fiscales et relatives aux cotisations sociales adoptées en cours d'année* », le présent article additionnel adopté à l'initiative de nos collègues députés Didier Migaud et Gilles Carrez, respectivement président et rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, crée une annexe au projet de loi de finances et une annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il concrétise ainsi une proposition de la mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les niches fiscales¹.

Ces deux annexes donneront le détail de l'objet, de la durée d'application et du coût de chacune des mesures en cause.

Une telle initiative va dans le même sens que l'adoption par le Sénat, lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle en cours de discussion, d'un amendement déposé, à titre personnel, par votre président et votre rapporteur général, ainsi que le président de la commission des affaires sociales et le rapporteur pour les grands équilibres des lois de financement de la sécurité sociale, et tendant à **faire valider par une loi de finances les dispositifs concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.**

Elle pourrait donc venir compléter celle du Sénat dès lors qu'il s'agit bien d'une mesure destinée à permettre la « validation » des mesures fiscales et relatives aux cotisations sociales adoptées en cours d'année et non d'une mesure considérée comme suffisante en elle-même pour assurer le progrès pour notre bonne gouvernance financière.

¹ *Rapport d'information n° 946, déposé le 5 juin 2008, de la commission des finances de l'Assemblée nationale, par MM. Didier Migaud, président, Gilles Carrez, rapporteur général, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson et Gaël Yanno.*

On note, toutefois, que ce dispositif, s'il ne reposait pas sur un fondement constitutionnel, constitue une variante moins vertueuse en termes de gouvernance et qu'il se heurte à la jurisprudence du Conseil constitutionnel issue de sa décision sur la loi de finances pour 2004, qui protège le domaine des lois organiques¹.

Pour toute ces raisons, il a paru opportun à votre commission des finances de supprimer, à ce stade, un dispositif actuellement en cours de discussion au niveau constitutionnel et qui, en tout état de cause, se rattache à un débat qui doit prendre place dans le cadre d'une « nécessaire remise » sur le métier de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ Cf. les considérants 43 à 45 de la décision n° 2003-489 du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances pour 2004 :

« 42. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution : " Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique " ; qu'il en résulte que seule la loi organique peut définir la nature et le contenu des documents joints aux lois de finances ;

43. Considérant que l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, applicable à compter du 1^{er} janvier 2005, définit le contenu des documents et informations qui sont joints au projet de loi de finances de l'année ; que, parmi ces documents, figure, en application de son 4°, " une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales " ;

44. Considérant que le I de l'article 81 de la loi déferée dispose que la présentation des dépenses fiscales mentionnée au 4° de l'article 51 précité figurera dans le fascicule " Voies et moyens " annexé au projet de loi de finances, et précise le contenu dudit fascicule ;

45. Considérant que ces dispositions ont empiété sur le domaine réservé par la Constitution à la loi organique ; que, dès lors, le I de l'article 81 n'a pas sa place dans la loi déferée et doit être déclaré contraire à la Constitution ; qu'il en va de même de son III qui en est inséparable ; ».

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 2 juillet 2008, 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° 429 (2007-2008), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007.

M. Jean Arthuis, président, a tout d'abord salué la présence de M. Soumaré Oumar Silly, président de la commission des finances du Sénat de Mauritanie.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est, à titre préliminaire, félicité du changement d'intitulé décidé par le gouvernement qui, reprenant une proposition faite par la commission en 2007, avait intitulé le présent texte comme un projet de loi portant à la fois « règlement des comptes et rapport de gestion pour 2007 ». Il a également rappelé que la Cour des comptes avait certifié les comptes de l'Etat avec douze réserves, contre treize en 2006, dont neuf substantielles, contre treize en 2006.

Ce projet de loi affiche un déficit de 34,7 milliards d'euros, en baisse de 4,3 milliards d'euros par rapport à 2006 et de 7,3 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Ce solde reflète, certes, une évolution favorable, mais il fait tenir compte de facteurs de relativisation. A ce titre, il a souligné l'incidence de la modification du calendrier de versement des pensions des agents de l'Etat en 2006, dont l'impact a majoré de 3,3 milliards d'euros les dépenses de 2007, ou l'inclusion, dans le solde de l'exercice 2007, du produit des cessions de titres « EDF », à hauteur de 3,7 milliards d'euros.

Par ailleurs, il a mis en évidence le décalage observé entre, d'une part, l'amélioration du solde de l'Etat et, d'autre part, la détérioration du solde des administrations publiques au sens du traité de Maastricht.

Puis il a souligné la relativement bonne tenue de l'activité économique en 2007, confortant les prévisions du Gouvernement, pour signaler que, paradoxalement, cela suscitait des inquiétudes quant à la poursuite de cette tendance en 2008.

Il a ensuite indiqué que, depuis 2006, le budget de l'Etat présentait, un excédent primaire, résultat appréciable mais fragile parce que, d'une part, il pouvait être corrigé afin de tenir compte de certaines charges actuellement ignorées et, d'autre part, la hausse des taux d'intérêt et de l'inflation devaient accroître le service de la dette.

Il a précisé que le taux de couverture des dépenses par les recettes était passé de 80 % en 2003 à 86 % en 2007. Au total, les recettes de l'Etat ont

été supérieures de 4 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2007, cette amélioration résultant de deux évolutions contraires :

- une plus-value de 7 milliards d'euros, conséquence de recettes d'impôt sur les sociétés et de recettes non fiscales plus importantes que prévues, ainsi que de moindres prélèvements sur recettes ;

- une moins-value de 3 milliards d'euros, résultant de moindres recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'impôt sur le revenu.

Il a rappelé qu'en 2006, le déficit avait été égal au déficit dit « stabilisant », permettant de maintenir au même niveau le ratio dette/produit intérieur brut (PIB), grâce à d'importantes cessions d'actifs et à des mesures d'optimisation de trésorerie notamment. En 2007, la situation apparaissait donc logiquement en voie de dégradation, en raison de moindres cessions d'actifs et du faible impact des mesures relatives à la trésorerie. Ainsi, la dette brute consolidée des administrations publiques a crû de 60 milliards d'euros, soit une augmentation de 5,2 %, pour atteindre 1.210 milliards d'euros, soit 19.000 euros par habitant et 47.000 euros par actif. Le ratio d'endettement a augmenté de 3 points, pour atteindre 63,9 % du PIB à la fin 2007.

Après avoir précisé les causes des différences de chiffrage pouvant être observées entre, d'une part, le solde d'exécution de la loi de finances (- 34,7 milliards d'euros) et, d'autre part, le besoin de financement de l'Etat en comptabilité nationale (39,2 milliards d'euros), il a indiqué que le besoin de financement global des administrations publiques (Etat, organismes divers d'administration centrale, collectivités territoriales et administrations de la sécurité sociale) s'élevait à 50,6 milliards d'euros.

L'écart observé entre la prévision de déficit budgétaire et sa réalisation, contrairement à certaines annonces du Gouvernement, résulte à parts égales de l'Etat et des collectivités territoriales.

A la demande de **M. Jean Arthuis, président**, il a précisé que sa présentation de l'exécution budgétaire en 2007 ne tenait pas compte de l'absence de certification, par la Cour des comptes, de l'activité de recouvrement et de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), la Cour des comptes ayant jugé que le déficit du régime général de la sécurité sociale était sous-estimé d'un milliard d'euros.

Abordant les conditions de l'exécution en 2007, il a insisté sur le respect seulement « formel » de la norme de dépense. En effet, si la règle du « -1 volume » a été respectée, deux éléments ont permis le contournement de cette norme :

- l'apurement des dettes de l'Etat envers le régime général de la sécurité sociale, pour un montant de 5,1 milliards d'euros, par le recours à la caisse de la dette publique ;

- le financement d'une partie des primes d'épargne logement, à concurrence de 623 millions d'euros, par une autorisation de découvert souscrite auprès du Crédit foncier de France (CFF).

M. Jean Arthuis, président, a signalé deux autres opérations non imputées sur la norme de dépense : le transfert d'une créance de l'Etat sur l'UNEDIC, pour un montant de 769 millions d'euros, et la reprise de dettes de la SNCF, par l'intermédiaire de la caisse de la dette publique, au titre du service annexe d'amortissement de la dette publique (SAAD).

M. Philippe Marini, rapporteur général, a précisé que la norme de dépense pour 2007 ne représentait que 50 % des dépenses brutes. Il a souligné la nécessité d'étendre cette norme aux dépenses des comptes d'affectation spéciale, aux remboursements et dégrèvements dès lors qu'ils concourent à une politique publique déterminée, ainsi qu'aux affectations de recettes au profit des opérateurs de l'Etat. Il a plaidé, également, en faveur de la mise en place d'une norme spécifique pour les dépenses fiscales.

Présentant, ensuite, la répartition des dépenses de l'Etat en 2007, il a en particulier relevé l'écart de 25.757 équivalents temps plein travaillé (ETPT) par rapport au plafond voté en loi de finances initiale. Cette différence, pour une part, correspond à un écart entre la prévision et la réalisation plus qu'à de réelles suppressions. La diminution véritable des effectifs s'établit ainsi à 15.479 ETPT, soit un niveau très proche des réductions prévues en loi de finances initiale.

Prenant l'exemple des opérateurs du ministère de la culture, dont le nombre d'ETPT en 2007 s'est révélé plus important que la prévision en loi de finances initiale, M. Jean Arthuis, président, a indiqué que l'écart pouvait s'expliquer par une intégration des vacataires dans le plafond d'emploi des opérateurs. Telle était, du moins, l'explication avancée par le ministre de la culture et de la communication, lors de son audition par la commission.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a insisté sur le risque que faisaient peser, sur le budget de l'Etat, d'importants reports de charges, concernant l'ensemble des engagements pris par l'Etat qui auraient dû donner lieu à des paiements au cours de l'année mais qui, en raison de défaut de disponibilités suffisantes en crédits de paiement, n'ont pu être couverts. Il a indiqué qu'il s'agissait bien d'une dette de l'Etat.

Puis il s'est attaché à la démarche de performance réalisée en 2007, estimant que les résultats, en ce domaine, étaient décevants. Certes, dans les rapports annuels de performances des missions annexés au projet de loi de règlement des comptes, 80 % des indicateurs ont été renseignés. Néanmoins, leur pertinence et leur ambition s'avèrent souvent discutables.

Il a fait valoir que la mesure de la performance devrait être associée à un contrôle de gestion, restant à mettre en place : les services de l'Etat, aujourd'hui, ne sont pas pilotés en fonction des objectifs de performance retenus pour les missions, ni évalués selon les résultats. S'appuyant sur les

observations formulées par les rapporteurs spéciaux et recensées de façon spécifique au sein du tome II de son rapport, il a toutefois signalé que ce modèle de gestion avait été approché pour les missions « Défense », « Engagements financiers de l'Etat », « Gestion et contrôle des finances publiques », ainsi que « Sécurité civile ». Parmi les missions apparues comme les moins satisfaisantes, il a mentionné les missions « Action extérieure de l'Etat », « Aide publique au développement », « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », et « Outre-mer ».

Il a conclu en formulant trois préconisations, visant à améliorer le contrôle de l'action de l'Etat et justifiant que la LOLF soit « remise sur le métier » :

- la mise en place d'un nouveau référentiel comptable, qui encadrerait notamment les reprises de dettes, par l'Etat, d'autres personnes publiques ;
- l'adaptation du plafond d'endettement voté, en application de la LOLF, par le Parlement, afin de tenir compte de l'importance des émissions à court terme, que ce plafond, actuellement, n'intègre pas ;
- l'introduction d'une norme spécifique pour les « niches » fiscales.

M. Jean Arthuis, président, a souligné l'ampleur de la tâche. Il a recommandé que le nouveau référentiel comptable envisagé retrace les cessions d'actifs de l'Etat.

Un débat s'est alors instauré.

M. Eric Doligé a souligné que, si en 2007, l'augmentation du besoin de financement des collectivités territoriales avait été plus rapide que celle du déficit de l'Etat, cette évolution devait être relativisée, eu égard aux montants respectifs.

Mme Nicole Bricq a fait observer l'importance des recettes non fiscales de l'Etat constatées en 2007. Elle s'est interrogée sur le caractère reconductible de ce niveau de recettes.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué que les recettes non fiscales de l'Etat restaient à peu près constantes, en pratique, d'un exercice à l'autre, tout en agrégeant des ressources d'origines très diverses et variables dans le temps. La prévisibilité, à cet égard, s'avère donc difficile. Il a cependant reconnu que ces recettes n'étaient pas « inépuisables ».

M. Jean Arthuis, président, a estimé que les recettes non fiscales étaient souvent une « variable d'ajustement », dont l'ampleur mesurait la difficulté d'un Gouvernement à équilibrer le budget de l'Etat avec les recettes fiscales disponibles.

M. Michel Mercier est revenu sur les aspects qu'il a qualifiés de « négatifs » du bilan dressé, pour l'exécution en 2007, par le rapporteur général. Il a souhaité connaître les perspectives pour 2008.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé les termes de sa présentation qu'il a voulu objective et indiqué que l'exercice 2008 serait, à tout le moins, « difficile », notamment en raison d'un contexte économique marqué par la crise financière et, de fait, d'une grande incertitude des marchés. Ces éléments, en effet, conduisent à des tensions préjudiciables aux finances publiques, particulièrement sensibles à l'évolution de la charge des intérêts de la dette.

M. Paul Girod a rappelé les observations formulées, en sa qualité de rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat », lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, quant à la non-prise en compte, par le plafond d'endettement soumis au vote du Parlement, des émissions de titres de court terme, c'est-à-dire inférieures à un an.

La commission a alors procédé à l'examen des articles. Elle a proposé d'adopter sans modification les articles 1 à 7.

Puis sur la proposition de **MM. Yves Fréville et François Trucy, rapporteurs spéciaux de la mission « Défense »**, la commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 7, afin de prévoir l'actualisation annuelle de l'information donnée au Parlement sur le coût et l'échéancier de réalisation des programmes d'armement, en application de l'article 104 de la loi de finances pour 2006.

Ensuite elle a adopté les articles 8 et 9 sans modification, ainsi qu'un amendement portant article additionnel après l'article 9 qui tend à réduire à un mois, contre trois mois actuellement, le délai de transmission des référés de la Cour des comptes aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Après les interventions de **M. Jean Arthuis, président**, de **Mme Nicole Bricq** et de **M. Michel Mercier**, la commission a adopté un amendement visant à supprimer l'article 10 (nouveau), qui tend à joindre une annexe, d'une part, aux projets de loi de finances et, d'autre part, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale. Cette annexe récapitule les dépenses fiscales et exonérations sociales adoptées depuis le 1er janvier de l'année. Pour le rapporteur général, ce dispositif, bien qu'« allant dans le bon sens », constitue une variante moins vertueuse en termes de gouvernance que l'amendement au projet de loi constitutionnelle voté par le Sénat et il se heurte à la jurisprudence du Conseil constitutionnel issue de sa décision n° 2003-489 du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances pour 2004, qui protège le domaine des lois organiques.

A l'issue de ces votes, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

AUDITION DE M. ERIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE SUR LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2007

Réunie le mardi 22 janvier 2008, 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

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur les résultats de l'exécution budgétaire 2007.

M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, présentant à la commission les résultats de l'exécution du budget de l'Etat en 2007, a souligné que la période complémentaire s'était achevée le mercredi 16 janvier, avec 4 jours d'avance par rapport à la date limite impartie par la LOLF, grâce aux efforts conjugués des gestionnaires et des services comptables pour accélérer la clôture des comptes.

Il a constaté que les résultats étaient en ligne avec les prévisions, rappelant que la loi de finances rectificative (LFR), qu'il avait présentée en décembre 2007, tablait sur un déficit budgétaire révisé à 38,3 milliards d'euros alors que le solde budgétaire s'est établi en exécution à - 38,4 milliards d'euros, en amélioration de 3,6 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI), sans prise en compte du produit de cession de titres EDF, réalisé en fin d'année, destiné au financement du plan immobilier en faveur des universités.

Il s'est félicité de ce résultat, dû à la détermination du gouvernement à maîtriser la dépense ainsi qu'à la bonne tenue des recettes, et intervenu après un exercice 2006 qui s'était déjà traduit par un déficit d'exécution en baisse de plus de 10 milliards d'euros par rapport à la LFI. Il a souligné que le déficit budgétaire avait ainsi été ramené, pour la deuxième année consécutive, aux alentours de 2 % du PIB, ce qui permettait de conforter l'excédent primaire atteint dès 2006.

Puis **M. Eric Woerth** a rappelé les incertitudes quant aux conséquences de la crise des « subprimes » sur les recettes d'impôt sur la fortune (IS) et ses préoccupations sur la tenue de la consommation et son incidence sur les rentrées de TVA, déclarant toutefois que les résultats enregistrés devaient conduire à ne pas exagérer ces craintes.

Evoquant les dépenses de l'Etat en 2007, **M. Eric Woerth**, a constaté qu'elles avaient été exécutées au niveau voté par le Parlement, pour la cinquième année consécutive, et ce, dans le respect du cadre budgétaire initialement fixé pour 2007.

Il a précisé que l'action du gouvernement s'inscrivait dans le prolongement des efforts déjà engagés pour assainir la situation budgétaire, mettant en exergue « l'achèvement du dégonflement de la bulle des reports » et l'interdiction de toute ouverture de crédits non gagée par une annulation de même montant.

M. Eric Woerth a néanmoins relevé la reconstitution d'une dette importante vis-à-vis de la sécurité sociale, d'1,5 milliard d'euros, dont 700 millions d'euros sur l'emploi, 400 millions d'euros sur les exonérations de charges en outre-mer, et 300 millions d'euros sur l'aide médicale de l'Etat (AME). Il a toutefois estimé que la loi de finances pour 2008 représentait un nouveau progrès dans la clarification des financements entre l'Etat et la sécurité sociale, après le remboursement par l'Etat à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), intervenu début octobre 2007, de 5,1 milliards d'euros, correspondant aux créances accumulées par le régime général au 31 décembre 2006.

M. Eric Woerth a déclaré que l'exercice écoulé permettait d'apprécier avec davantage de recul les apports de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les difficultés qui avaient pu être relevées dans la mise en place de la gestion en 2006 ayant généralement pu être surmontées en 2007.

Il a estimé que l'exécution du budget de 2007 avait confirmé la pertinence du dispositif de mise en réserve des crédits qui permet de concilier l'obligation de transparence vis-à-vis du Parlement, le souci d'assurer aux responsables de programme une visibilité sur le montant des crédits dont ils disposent et la nécessité de faire face aux imprévus en cours de gestion (par exemple la réparation des dégâts causés par le cyclone Dean aux Antilles), le tout dans le respect des plafonds de dépenses votés par le Parlement.

M. Eric Woerth a, de plus, relevé que les ministères avaient su tirer parti des souplesses de gestion offertes par la LOLF en termes de redéploiement au sein de leurs crédits, notamment sur la masse salariale.

Il a jugé qu'il appartiendrait aux ministères, au travers des rapports annuels de performances (RAP) accompagnant le projet de loi de règlement, de rendre compte de leurs choix de gestion et des objectifs de performance réalisés.

S'agissant des recettes, il a indiqué qu'elles étaient globalement en ligne avec ce qui avait été prévu, les recettes nettes du budget général étant finalement supérieures de 150 millions d'euros par rapport aux prévisions de la LFR pour 2007. Toutefois, il a précisé que ce résultat recouvrait des évolutions de sens contraire : une moins-value sur les recettes fiscales et un prélèvement sur recettes plus important d'une part, et un surcroît de recettes non fiscales d'autre part.

M. Eric Woerth a ainsi déclaré que les recettes d'impôt sur les sociétés (IS) étaient plus élevées de presque 5 milliards d'euros par rapport à

la LFI, soit un chiffre en retrait de 270 millions d'euros par rapport à la LFR, alors qu'il pouvait y avoir quelques craintes sur les conséquences de la crise dite des « subprimes ». Il a également jugé que le produit du dernier acompte d'IS versé en décembre 2007, en ligne avec les prévisions, était un signe encourageant sur la santé des entreprises française.

Il a ajouté que les rentrées de TVA, bon indicateur de la tenue de la consommation, étaient même meilleures que prévu, dépassant de 0,4 milliard d'euros la prévision de la LFR pour 2007.

En revanche, **M. Eric Woerth** a indiqué que le produit de l'impôt sur le revenu, net des remboursements et dégrèvements et des restitutions de prime pour l'emploi (PPE), accusait une baisse de 0,4 milliard d'euros par rapport à l'évaluation retenue en LFR, qui s'ajoutait à la révision de plus de 1 milliard d'euros déjà effectuée par rapport à l'estimation de LFI. Il a estimé qu'un tel écart par rapport aux évaluations initiales devait conduire à une réflexion sur le coût croissant des crédits d'impôts et sur la réalité du coût de la PPE.

Il a relevé également un manque à gagner de 180 millions d'euros au titre de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) par rapport aux évaluations de la LFR, sous l'effet d'une consommation de carburant plus modérée que prévu dans un contexte de renchérissement des prix du pétrole.

S'agissant des prélèvements sur recettes (PSR), il a indiqué qu'ils avaient conduit à une détérioration de l'équilibre de 0,6 milliard d'euros par rapport à la prévision de la LFR pour 2007, dégradation qui se retrouve partagée entre le PSR au profit de l'Union européenne (+ 340 millions d'euros) et le PSR au profit des collectivités locales (+ 270 millions d'euros), principalement en raison du dynamisme des dépenses du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), porté par la progression de l'investissement local.

Puis **M. Eric Woerth** a constaté que les recettes non fiscales avaient affiché une exécution supérieure d'1,2 milliard d'euros à la prévision retenue en LFR pour 2007 qui s'explique essentiellement par le versement d'une soulte de 640 millions d'euros par la SNCF, en contrepartie de la reprise de la dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) intervenue au 31 décembre 2007. Il a précisé que ce versement, qui permettait d'assurer la stricte neutralité financière de l'opération pour les deux parties, avait accompagné la clôture définitive du SAAD.

S'agissant des comptes spéciaux, il a souligné que leur solde était en dégradation de 0,4 milliard d'euros par rapport à la LFR.

Puis, après avoir rappelé l'objectif du gouvernement de ramener les finances publiques à l'équilibre au plus tard en 2012, **M. Eric Woerth** a affirmé qu'il conviendrait de s'appuyer sur la révision générale des politiques publiques (RGPP) et, plus largement, sur une stratégie s'inscrivant dans un

cadre pluri-annuel, qui serait défini cet été pour la période 2009-2011, précisant que le soutien du Parlement dans cet exercice serait essentiel.

M. Jean Arthuis, président, a confirmé l'importance de l'examen du projet de loi de règlement du budget aux yeux de la commission.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a constaté que l'exécution du budget de 2007 semblait avoir été maîtrisée, le déficit budgétaire s'établissant à environ 2 % du PIB. Il a également souligné qu'il était essentiel, pour un Etat, de disposer des marges de manœuvre sur ses finances publiques qu'offre une certaine vertu budgétaire afin d'être en mesure de réagir de façon efficace, notamment en cas de crise.

Il a ensuite souhaité connaître les perspectives en matière d'exécution des comptes sociaux. Il s'est également demandé si l'Etat était allé au-delà de la prévision initiale d'une suppression de 15.000 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Au sujet de la dette, il a interrogé M. Eric Woerth sur la décomposition de son évolution entre « effet volume » et « effet taux » au cours de l'année 2007. Il a souhaité savoir si le ministre disposait des chiffres définitifs de recettes de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et s'il pouvait préciser le coût et le mode de fonctionnement du « bouclier fiscal ». Enfin, il s'est interrogé sur les contentieux opposant l'Etat à quelques grandes entreprises, s'agissant en particulier de l'éventuel remboursement des sommes versées au titre du précompte mobilier.

M. Jean Arthuis, président, a demandé à M. Eric Woerth s'il confirmait qu'une nouvelle dette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale, non couverte par le remboursement de 5,1 milliards d'euros prévu en 2008, était apparue en 2007, pour un montant d'1,5 milliard d'euros.

En réponse, **M. Eric Woerth** a indiqué qu'il ne disposait pas de l'ensemble des données concernant la dette de l'Etat, sa gestion relevant, de surcroît, de la compétence de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi.

De même, il a déclaré ne pas être en possession des chiffres relatifs aux comptes sociaux, observant toutefois que la trésorerie de l'ACOSS paraissait « moins dégradée » que ce que l'on pouvait craindre.

Au sujet des personnels de l'Etat, après avoir rappelé que 300 millions d'euros avaient été utilisés dans le cadre de la fongibilité asymétrique, montrant ainsi l'existence de marges de manœuvre, il a également indiqué ne pas disposer des chiffres définitifs du nombre d'ETPT.

M. Eric Woerth a ensuite précisé que les recettes d'ISF s'élevaient à 4,4 milliards d'euros au titre de 2007, en ligne avec le chiffre de la loi de finances rectificative. Au sujet du bouclier fiscal, bien que ne disposant pas des chiffres définitifs, il a observé que le nombre de demandeurs était très inférieur à la prévision initiale, le département de la Réunion en concentrant près de la moitié.

Enfin, il a qualifié de « complexe » le contentieux entre l'Etat et certaines grandes entreprises. Constatant que l'Etat avait été condamné en première instance malgré une analyse juridique qui paraissait « solide », il a déclaré avoir demandé une nouvelle expertise. Reconnaisant que cette procédure représentait un risque financier important pour l'Etat, il a souligné, en toute hypothèse, qu'il existait des crédits mis en réserve à cette fin au sein du budget.

M. Henri de Raincourt s'est inquiété des conséquences éventuelles des moindres recettes de TIPP sur le remboursement aux départements de leurs dépenses relatives au revenu minimum d'insertion (RMI).

M. Michel Mercier a déclaré partager cette préoccupation. Il a également regretté que les acomptes réclamés par les caisses d'allocations familiales (CAF) aux départements au titre du RMI ne soient que rarement accompagnés de justificatifs, alors même que des contrôles ont montré que des erreurs étaient possibles. Il a souhaité que ces demandes d'acomptes soient mieux justifiées à l'avenir.

M. Philippe Dallier s'est étonné de l'écart dont le ministre a rendu compte dans son exposé liminaire entre la prévision et la réalisation des versements du FCTVA, les dépenses de ce fonds correspondant en grande partie à des dépenses d'investissement réalisées deux ans auparavant.

M. Jean Arthuis, président, après s'être félicité de ce que la vente par l'Etat d'une partie de ses actions de la société EDF soit intervenue avant la baisse récente des marchés financiers, s'est interrogé sur le niveau des recettes d'IS, au regard de la crise dite des « subprimes » et s'est inquiété du niveau du premier acompte de cet impôt au titre de 2008.

En réponse à ces interventions, **M. Eric Woerth** :

- a indiqué ne pas avoir d'éléments sur les éventuelles conséquences de la baisse des recettes de TIPP sur les versements aux départements, et s'est engagé à fournir une réponse écrite à M. Michel Mercier concernant les demandes d'acomptes des CAF au titre du RMI ;

- a déclaré que, bien que les versements du FCTVA se fassent généralement avec un décalage de deux ans par rapport aux investissements, le gouvernement n'était pas en mesure de prévoir ses attributions avec une précision suffisante ;

- s'est félicité de la cession par l'Etat d'une partie de ses actions d'EDF à une période favorable ;

- a estimé probable que les grandes entreprises aient soldé leur IS de 2007 de façon prudente, même si des interrogations existaient quant à l'évolution de cet impôt en 2008. Il a, à cet égard, souligné que le budget de 2008 n'avait pas été construit sur la base d'hypothèses audacieuses ;

- a confirmé l'apparition d'une nouvelle dette de l'Etat envers les organismes de sécurité sociale, d'un montant de 1,5 milliard d'euros, en 2007. Il a donc jugé nécessaire « d'affronter la réalité » en cette matière.

M. Jean Arthuis, président, a observé qu'en ajoutant à ce chiffre la dette de l'Etat à l'égard du fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA), soit 2,7 milliards d'euros, l'encours total de la créance des organismes sociaux sur l'Etat pouvait être estimée à 4,2 milliards d'euros.

M. Eric Woerth s'est déclaré en faveur d'une « opération vérité » concernant le FFIPSA, soulignant que l'Etat devait pleinement assumer ses responsabilités dans le domaine social, mais seulement celles-ci.

M. Jean-Jacques Jégou, après avoir salué les propos du ministre, a souligné que, lors de la transformation de l'ancien budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) en FFIPSA, une « manipulation des services de l'Etat » avait conduit à une minoration des recettes du fonds, que le monde agricole n'était pas en mesure d'absorber. Au sujet de la relative amélioration de la trésorerie de l'ACOSS, il a rappelé que la question du transfert à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) des déficits actuellement financés par l'ACOSS demeurait entière.

M. Eric Woerth a confirmé qu'il s'agissait d'un sujet de préoccupation pour l'Etat.

COMMUNICATION DE M. PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR GÉNÉRAL, SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2007

Réunie le mardi 8 avril 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Philippe Marini, rapporteur général, sur la situation financière des administrations publiques en 2007.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé que la communication du gouvernement sur la situation financière des administrations publiques en 2007 avait été, comme chaque année, relativement « éclatée ». Il a rappelé que M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, avait tout d'abord communiqué, le 22 janvier 2008, sur l'exécution de la loi de finances pour 2007, présentée selon les règles de la comptabilité budgétaire, indiquant des résultats en ligne avec les prévisions ; puis le 17 mars 2008, sur les résultats du régime général de la sécurité sociale, selon les normes de la loi de financement de la sécurité sociale, faisant état d'un déficit de 9,4 milliards d'euros au lieu de 11,7 milliards d'euros ; enfin le 28 mars 2008, sur le montant du déficit public notifié à la Commission européenne, selon les règles de la comptabilité nationale, modifiées pour prendre en compte les exigences d'Eurostat, ce déficit public notifié ayant été supérieur de 0,3 point de PIB à la prévision associée au projet de loi de finances pour 2008.

Il a indiqué que le déficit public avait été de 2,7 points de PIB en 2007, contre des prévisions de 2,5 points de PIB et 2,4 points de PIB associées, respectivement, aux projets de loi de finances pour 2007 et pour 2008. Il a, par ailleurs, indiqué que les dépenses publiques et la dette publique avaient représenté en 2007, respectivement, 52,6 points de PIB et 64,2 points de PIB. Le déficit public pour 2007 (de 2,7 points de PIB), était opportunément minoré par une modification de la comptabilisation de l'investissement militaire à la suite d'une décision d'Eurostat de mars 2006, qui prévoyait que ces dépenses devaient être comptabilisées à la livraison et non au paiement. Cela minorait le solde public de 0,1 point de PIB en 2005, 2006 et 2007.

Il a souligné que contrairement à ce que le gouvernement avait estimé, les collectivités territoriales n'étaient pas les principales responsables de la révision à la hausse, de 0,3 point de PIB, du déficit public en 2007 : le déficit de l'Etat avait été supérieur de 0,2 point de PIB aux prévisions du gouvernement, tout comme celui des collectivités territoriales, alors que le déficit de la sécurité sociale avait été inférieur de 0,1 point de PIB aux prévisions. Le fait que le déficit des collectivités territoriales ait été supérieur aux prévisions du gouvernement ne signifiait pas que ce déficit était anormalement élevé. En raison du phénomène dit du « cycle électoral », les dépenses d'investissement des collectivités territoriales tendaient en effet à

augmenter l'année précédant une élection, et à diminuer les deux années suivantes. Il a déploré que le gouvernement ait eu tendance, ces dernières années, à faire des prévisions peu -réalistes en matière de solde des collectivités territoriales, afin de « boucler » ses programmations de finances publiques à moyen terme, allant jusqu'à prévoir, dans le cadre du programme de stabilité 2007-2009, que les collectivités territoriales seraient excédentaires de 0,4 point de PIB en 2009.

Il a considéré que la révision à la hausse, pour 0,3 point de PIB, du déficit public pour 2007, conduisait mécaniquement à revoir à la hausse la prévision de déficit pour 2008. Si l'on estimait, en outre, que la croissance du PIB serait en 2008 de 1,6 %, comme le prévoyait le consensus des conjoncturistes, le déficit pourrait atteindre, sans mesures correctrices, 2,8 points de PIB, voire 3,2 points de PIB au cas où les recettes publiques progresseraient moins vite que le PIB. Hors mesures correctrices, le déficit public pourrait être en 2012 de l'ordre de 2 points de PIB si la croissance du PIB était d'1,6 % en 2008, 1,8 % en 2009 et de 2,2 % ensuite. Il a souligné qu'en conséquence, la quasi-totalité, voire la totalité, des crédits mis en réserve, de 7 milliards d'euros, pourraient devoir être annulés. Il a par ailleurs estimé que, pour ramener les finances publiques à l'équilibre en 2012, une économie, par rapport à la tendance, de 80 milliards d'euros restait d'actualité.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a fait état de son déplacement à la direction du budget, le 27 février 2008 : le déficit du budget de l'Etat, comptes spéciaux compris, a été de 38,4 milliards d'euros en 2007. Les recettes ont été supérieures de 4 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, en raison de plus-values d'impôt sur les sociétés (près de 5 milliards d'euros) et de recettes non fiscales (1,7 milliard d'euros), et de prélèvements sur recettes inférieurs de 1,4 milliard d'euros aux prévisions, ces divers phénomènes étant pour moitié compensés par des moins-values de diverses recettes fiscales, en particulier la TVA et l'impôt sur le revenu. Quant au suivi sur les cinq dernières années des gels et annulations de crédits, il faisait apparaître deux phénomènes : un « phénomène vertueux », lié à la mise en place de la LOLF et de la réserve de précaution, qui conduisait à geler dès le début de l'année un certain volant de crédits, connu dès le projet de loi de finances par l'ensemble des gestionnaires ; un « phénomène conjoncturel », lié à la variation des annulations « sèches », illustrant les tensions s'appliquant en exécution.

Il a indiqué que les reports de crédits sur l'année suivante (soit 4 milliards d'euros), avaient été maîtrisés. Comme les années précédentes, 44 % de ces reports concernaient le ministère de la défense. Il a en revanche déploré qu'une partie importante des 3 milliards d'euros d'ouvertures de crédits supplémentaires en cours d'année corresponde à des sous-budgétisations, en particulier dans le cas de la mission « Solidarité ».

Il a insisté sur deux enjeux distincts : à court terme, maîtriser les dépenses en dépit d'une conjoncture incertaine ; à moyen terme, réformer l'Etat en mettant en œuvre la révision générale des politiques publiques

(RGPP) et la revue générale des prélèvements obligatoires (RGPO). Il a jugé que les premiers résultats de la RGPP constituaient un « élément très positif », et que la réforme de l'Etat « était réellement en marche ».

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a exprimé sa crainte que le déficit public ne soit en 2008 supérieur à 3 points de PIB, et rappelé que le Royaume-Uni prévoyait un déficit de 3,2 points de PIB pour la prochaine année fiscale.

M. Michel Charasse a estimé que l'enjeu n'était pas aussi important pour le Royaume-Uni, qui n'avait pas adopté l'euro. Il a déploré que la Commission européenne puisse exprimer des points de vue différents sur la situation budgétaire de deux Etats membres ayant pourtant un niveau de déficit identique.

M. Jean Arthuis, président, a souligné tout l'intérêt de la RGPP et de la RGPO. Il a estimé que le 0,2 point de déficit supplémentaire des collectivités territoriales par rapport aux prévisions du gouvernement pourrait ne pas être pérenne, compte tenu du phénomène dit du « cycle électoral », déjà évoqué par le rapporteur général.

Mme Nicole Bricq a rappelé que, selon les estimations présentées par le rapporteur général à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2008, les économies à réaliser pour ramener le solde public à l'équilibre en 2012 étaient de l'ordre de 80 milliards d'euros.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a confirmé ce chiffre, en précisant qu'il s'agissait d'un ordre de grandeur qui dépend largement du taux de croissance.

M. Michel Charasse a déploré que la presse ait été mieux informée que le Parlement quant aux réformes envisagées dans le cadre de la RGPP. Il a donc proposé que la commission auditionne M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Il s'est en outre interrogé sur la gestion du personnel du ministère de l'intérieur et sur la possibilité de supprimer certains sur-effectifs.

La commission a alors donné acte à M. Philippe Marini, rapporteur général, de sa communication.

**AUDITION DE M. PHILIPPE SÉGUIN
PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES
SUR LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT
POUR L'EXERCICE 2007**

Réunie le mercredi 4 juin 2008, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à la commission a procédé à l'audition de **MM. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, Christian Babusiaux, Président de la 1ère chambre de la Cour des comptes, et Patrick Lefas, Conseiller-maître à la Cour des comptes, portant sur les rapports relatifs à la certification des comptes de l'Etat pour 2007 et à l'exécution budgétaire de 2007.**

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité de ce que **M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes**, vienne présenter les deux rapports que la Cour venait de faire paraître, dans la perspective de l'examen par le Parlement du projet de loi de règlement pour 2007. Il a estimé que cet exercice, jadis rituel, devait être, selon la formule désormais consacrée, le « moment de vérité budgétaire ». Il a remercié le Premier président pour les notes sur l'exécution budgétaire transmises à la commission, dont tous les rapporteurs spéciaux concernés avaient été destinataires. Il a souligné que pour la deuxième année consécutive, la Cour des comptes présentait la façon dont elle avait accompli ses diligences en matière de certification des comptes. Elle n'avait émis que 12 réserves, soit une de moins que l'année dernière, et le président s'est interrogé sur la manière dont cette diminution devait être interprétée. Il a déclaré que les travaux de la Cour des comptes contribueraient à alimenter les débats que la commission allait ouvrir à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement de l'exercice 2007, tant en séance plénière que dans le cadre des auditions publiques ouvertes à tous les sénateurs.

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, a indiqué que la Cour des comptes attachait le plus grand prix à sa mission d'assistance au Parlement, et qu'elle se félicitait à cet égard de la confiance que lui faisait le Sénat, et plus particulièrement la commission. Aux deux rapports présentés ce jour, s'ajouterait à la fin du mois de juin un troisième rapport, portant sur la situation et les perspectives des finances publiques, destiné à apporter de nouveaux éclairages sur l'ensemble des finances publiques à la veille du débat d'orientation budgétaire pour 2008.

Il rappelle que l'exercice 2007 correspondait seulement au deuxième compte général de l'Etat établi selon les nouvelles normes comptables. Il a estimé que les états financiers relatifs à l'année 2007 étaient plus riches que les précédents, et appelés à s'enrichir encore dans les années à venir. Il a jugé qu'en conséquence, il faudrait quelques années supplémentaires pour que les comparaisons d'un exercice à l'autre aient une réelle signification.

Il a indiqué qu'en comptabilité générale, c'est-à-dire dans un cadre qui prenait en compte l'ensemble des droits et des obligations de l'Etat, et non seulement ses encaissements et ses décaissements, le résultat de l'exercice 2007 s'établissait à - 41,4 milliards d'euros, contre - 31,6 milliards d'euros en 2006, soit une dégradation de près de 10 milliards d'euros. Cette dégradation aurait été encore plus importante si l'Etat n'avait pas enregistré un produit exceptionnel lié à l'opération de règlement de ses dettes vis-à-vis de la Sécurité sociale, pour 5 milliards d'euros. Elle provenait d'une augmentation importante des charges de personnel et financières nettes de, respectivement, 5,3 milliards d'euros et 13 milliards d'euros. On observe une diminution de 4 milliards d'euros des produits de fonctionnement, due pour l'essentiel à la baisse des produits de cession de participation. Il a souligné que la hausse des charges de fonctionnement nettes des produits de même nature était de 6,5 %, ce qui contrastait avec l'apparente maîtrise des dépenses qui ressortait des données de comptabilité budgétaire. Pour ce qui était des produits régaliens, on constate aussi une baisse de l'impôt sur le revenu de 4 milliards d'euros.

S'agissant du bilan, également soumis à l'approbation du Parlement, l'actif s'établit fin 2007 à 555 milliards d'euros, soit une progression de 21 milliards d'euros, cette progression étant, pour une large part, liée aux immobilisations, comme les routes ou les constructions, qui ont été fortement réévaluées par rapport à 2006. Il a indiqué que le passif, pour sa part, avait davantage augmenté, passant de 1.127 milliards d'euros à 1.211 milliards d'euros, en raison, non seulement de l'alourdissement de la dette « financière », de plus de 51 milliards d'euros, mais aussi d'une hausse de 16 milliards d'euros des dettes non financières, et d'une hausse de près de 12 milliards d'euros des provisions pour risques et charges, dont une part importante risquait de se transformer en dette non financière. Il a ajouté qu'au total, la situation nette de l'Etat s'établissait fin 2007 à - 656 milliards d'euros, plus défavorable qu'en 2006 de 63 milliards d'euros.

Il a souligné que la Cour des comptes avait, concernant les comptes de l'Etat, quatre options possibles : se déclarer dans l'impossibilité de certifier, refuser de certifier, certifier avec réserves ou certifier sans réserve. Il a rappelé qu'elle avait certifié les comptes de 2006 avec 13 réserves substantielles. Il a estimé que ces réserves traduisaient, avant tout, le fait que « tout ne pouvait pas être parfait » dès le premier exercice, et qu'en conséquence, la Cour des comptes avait préféré accompagner la réforme, plutôt que d'en sanctionner l'inachèvement en refusant de certifier. Il a déclaré que la Cour des comptes avait raisonné de la même façon s'agissant des comptes de 2007.

A l'automne 2007, des « missions intermédiaires » se sont traduites par l'envoi à l'administration d'une quarantaine de rapports contenant plus de 500 recommandations et points d'attention. Puis, en mars et avril 2008, la Cour des comptes a mené, dans un laps de temps très resserré, des « missions finales », qui ont débouché sur 232 observations d'audit, dont un grand

nombre ont été prises en compte par l'administration, d'où des ajustements et des reclassements de plusieurs milliards d'euros.

Il a déclaré que des progrès notables avaient été accomplis par l'administration en 2007, qui avaient conduit à la levée de 3 des 13 réserves substantielles formulées sur les comptes de 2006. Ces trois réserves substantielles concernaient la comptabilisation des contrats d'échange de taux d'intérêt pour la gestion de la dette de l'Etat, celle du réseau routier national - dont les enjeux financiers dépassaient les 110 milliards d'euros - et les comptes des pouvoirs publics, qui n'étaient pas intégrés dans le compte général de l'Etat. Sur ce dernier point, il a estimé que la commission n'était pas étrangère aux « progrès significatifs » enregistrés en la matière pour le Sénat, et s'est félicité de ce que la Présidence de la République se soit engagée à soumettre à la Cour des comptes, à partir de l'exercice 2008, l'examen de sa gestion et de ses comptes.

Il a indiqué que la Cour des comptes avait décidé de certifier les comptes de l'Etat de 2007 sous 12 réserves : 9 réserves substantielles, dont il a évoqué les deux premières, transversales et communes à l'ensemble des ministères (l'insuffisance des systèmes d'information financière et comptable de l'Etat, ainsi que du contrôle et de l'audit internes) ; et 3 réserves nouvelles, considérées comme non substantielles, portant sur les comptes de trésorerie, sur les provisions pour risques et sur diverses procédures d'inventaire.

Il a estimé que le travail fourni par les administrations et par la Cour des comptes contribuait à éclairer certaines décisions, soulignant, à titre d'exemple, que le ministère de la défense ne savait pas valoriser certains de ses actifs, comme le porte-avions nucléaire Charles de Gaulle, ou ses navires de surface. Des programmes en développement aussi importants que le futur avion de transport A 400 M, les frégates multi-missions, l'hélicoptère Tigre ou le missile nucléaire M 51 ne sont pas encore correctement valorisés dans les comptes, ce qui faisait l'objet de la troisième réserve.

Certaines des réserves formulées par la Cour des comptes touchent à des problèmes tels qu'il faudrait du temps avant de parvenir à les résoudre, en particulier les systèmes d'information. Par contre, d'autres insuffisances peuvent être réglées rapidement. En conséquence, « à l'avenir, si l'effort se relâchait, si les engagements n'étaient pas tenus, la Cour ne se sentirait pas prisonnière de sa position actuelle ».

M. Philippe Séguin a ensuite présenté le second rapport, portant sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2007.

Il a jugé qu'il était inutile d'entrer dans une vaine polémique pour déterminer quel était le « vrai » niveau de déficit budgétaire pour 2007, considérant ce débat inévitable en l'absence d'un référentiel budgétaire adéquat, que la Cour des comptes appelle de ses vœux. Il a souligné que le gouvernement avançait deux chiffres : 34,7 milliards d'euros en comptant les recettes exceptionnelles issues de la cession de titres EDF, et 38,4 milliards d'euros sans les intégrer. Il a relevé que le gouvernement mettait, par ailleurs,

l'accent sur l'amélioration du solde en exécution fin 2007 par rapport au solde prévu par la loi de finances initiale pour 2007.

Il a considéré que cette présentation n'était pas suffisante, estimant que si l'on voulait approcher au plus près de la réalité, on devait comparer le déficit en exécution fin 2007 avec le déficit en exécution fin 2006, c'est-à-dire 34,7 milliards d'euros pour 2007 et 39 milliards d'euros pour 2006. Il a jugé que cette amélioration apparente, de 4,3 milliards d'euros, devait être interprétée avec prudence. En comptabilité générale, le déficit était passé de 31,6 milliards d'euros en 2006 à 41,4 milliards d'euros en 2007, soit une dégradation de 9,8 milliards d'euros, de sorte que « l'amélioration de la situation budgétaire » n'était qu'« apparente ».

Il a indiqué que le gouvernement a eu recours à un certain nombre d'opérations pour « enjoliver » le résultat budgétaire, comme le financement par le Crédit foncier des primes dues aux banques lors de la clôture des plans d'épargne, soit près de 600 millions d'euros. Il a critiqué les modalités de prise en compte, en comptabilité budgétaire, du montage financier auquel l'Etat avait eu recours pour régler une partie de ses dettes envers la sécurité sociale. Cette opération, entièrement réalisée en comptabilité générale, aurait dû figurer en comptabilité budgétaire, et donc accroître le déficit. Il a craint que cette opération ne demeure pas exceptionnelle, le déficit ainsi apuré étant déjà en voie de reconstitution, ce qui serait de nature à aggraver « l'effritement de la signification et de la portée de l'acte budgétaire ». Il a déploré les reports de charges sur 2008, indiquant que la dette non financière de l'Etat exigible à la fin de 2007 s'élevait à 7,5 milliards d'euros. Il a souligné que le déficit budgétaire avait également été limité par la mobilisation de recettes exceptionnelles, bien au-delà des évaluations de la loi de finances initiale, comme la cession de titres EDF, à hauteur de 3,7 milliards d'euros, destinés en principe au financement des universités. De même des recettes non fiscales supplémentaires ont été mobilisées pour « boucler » le budget, alors même que la progression spontanée des recettes fiscales était satisfaisante.

Tout cela montre bien les limites de la signification du seul solde budgétaire dans la mesure où « en réalité les principaux équilibres [se sont] dégradés ».

Si la norme d'augmentation des dépenses, fixée pour 2007 à 0,8 % en euros courants, avait bien été respectée, c'était en grande partie grâce aux opérations traitées de façon extrabudgétaire et aux reports de charges sur 2008. Il a déploré le caractère partiel de cette norme, qui ne couvre que la moitié des dépenses de l'Etat. La Cour des comptes recommande depuis plusieurs années que ce périmètre soit élargi à certains prélèvements sur recettes, à des dépenses financées par des ressources affectées, aux remboursements et dégrèvements d'impôts quand ils sont assimilables à des dépenses, et aux dépenses effectuées sur certains comptes spéciaux. Si certaines de ces demandes ont été prises en compte en 2008, il conviendrait de poursuivre pour 2009 ce « mouvement vertueux » d'élargissement de la norme.

L'absence de norme d'évolution des dépenses fiscales explique, en partie, les difficultés budgétaires de l'Etat, dépenses qui doivent relever des seules lois de finances ou lois de financement de la Sécurité sociale. A défaut, il faudrait limiter leur durée de vie, ce qui obligerait à un vote pour leur reconduction éventuelle. Il a jugé que toute dépense fiscale nouvelle devait donner lieu à évaluation.

Si le plafond global d'emplois est en réduction en loi de finances initiale de près de 68.000 équivalents temps pleins travaillés (ETPT), cela représentait moins de 3 % des 2 millions d'ETPT, et, pour l'essentiel, résulte de transferts d'emplois aux collectivités territoriales. De même, si la loi de finances initiale pour 2008 prévoit une nouvelle réduction de plus de 80.000 ETPT, les deux tiers résultent également de transferts vers les collectivités territoriales.

La situation des recettes est également problématique, avec une légère diminution des recettes fiscales nettes (- 0,5 %), pour la deuxième année consécutive, alors que ces recettes stagnaient depuis 2004, situation inédite dans l'histoire récente de nos finances publiques. Ce phénomène vient du fait que, si en 2007 la croissance avait suscité 16,4 milliards d'euros supplémentaires par rapport à 2006, ceux-ci ont été intégralement annulés par des baisses d'impôts, décidées par le précédent gouvernement.

Il a considéré qu'en conséquence, on se trouvait face à un « effet de ciseaux », avec des recettes fiscales nettes qui stagnaient et des dépenses, au sens large, qui restaient dynamiques.

Il a déploré la sous-budgétisation de certains postes, qui a suscité l'ouverture en cours d'année par décrets d'avance de nouveaux crédits, souvent dans des conditions peu respectueuses des règles budgétaires, ainsi que des reports de charges sur l'exercice suivant. Il a regretté que l'une des innovations de la LOLF, l'établissement du budget en autorisations d'engagement qui doivent donner une vision pluriannuelle, et en crédits de paiement valables pour l'année, soit restée lettre morte, des engagements étant pris sans que des autorisations d'engagement n'aient été ouvertes.

Il a déclaré que la notion de budget paraissait « dangereusement s'effriter », la disparition des chapitres et articles et leur remplacement par les missions et programmes s'étant accompagnés d'une dégradation de l'information budgétaire, là où la LOLF souhaitait plus de transparence. Il est donc nécessaire de mettre rapidement à niveau les systèmes d'information pour bénéficier de tous les avantages de la nouvelle nomenclature, sans perdre la précision et la fiabilité de l'information nécessaire au suivi de la loi de finances.

En ce qui concerne la performance, il a indiqué que la Cour des comptes avait examiné les 34 missions du budget général, ainsi que les budgets annexes et les principaux comptes spéciaux, et conduit une analyse plus approfondie de 14 programmes. Il a considéré que le nombre de programmes, 132, était trop élevé, de nombreux gestionnaires ne disposant pas

d'une « masse critique » suffisante pour faire jouer les mécanismes de « fongibilité » des crédits. Des progrès substantiels concernant la comptabilité d'analyse des coûts, très lacunaire, et en matière de contrôle de gestion et de mesure de la performance doivent être accomplis. Les indicateurs sont manifestement trop nombreux, renseignés de façon partielle et souvent non sécurisée ; globalement, la lecture des indicateurs ne permet pas de dégager une appréciation sur l'amélioration des performances des administrations. De même, les délais de fabrication des rapports annuels de performances sont trop longs pour leur permettre leur utilisation dans le dialogue budgétaire avec le ministère du budget.

L'Etat est encore largement dans la phase de mise en place des outils et des méthodes, et de nombreuses potentialités de la LOLF n'ont pas encore pris corps. Si l'effort fourni a été considérable, il ne doit surtout pas être relâché, sous peine d'en perdre tout le bénéfice.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souligné la complémentarité des rôles de la Cour des comptes et du Sénat, la première alimentant les travaux du second, de même, supposait-il, que les travaux du Parlement alimentaient ceux de la Cour des comptes. Il a souhaité connaître les analyses de la Cour des comptes sur la tendance de l'Etat à contourner la norme de dépenses par la débudgétisation au profit d'organismes divers d'administration centrale (ODAC), qu'il avait qualifiée d'« agencisation » de l'Etat, et sur l'intégration éventuelle des allègements fiscaux et sociaux dans le champ exclusif de compétences des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Il a jugé qu'après les importants allègements fiscaux et sociaux entrés en vigueur en 2008, l'année 2009 serait cruciale pour le retour à l'équilibre des finances publiques.

M. Jean Arthuis, président, s'est déclaré favorable à la modification de la Constitution proposée par le rapporteur général.

Pour **M. Philippe Séguin**, les préoccupations de la Cour des comptes rejoignent celles de la commission. Ainsi, dans le prochain rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes proposerait d'intégrer des données consolidées pour l'Etat et les ODAC dans les documents budgétaires. Il a envisagé qu'à compter de 2009, il présente à la commission le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques en même temps que les rapports relatifs à la certification des comptes de l'Etat et à l'exécution budgétaire, afin d'éviter de scinder artificiellement la discussion. Il a déploré que la dépense fiscale serve à contourner la norme de dépenses, et jugé que le Parlement devait jouer à cet égard un rôle de « garde-fou ».

MM. Michel Charasse et Jean-Jacques Jégou ont déclaré partager les préoccupations du Premier président quant aux dépenses fiscales. M. Michel Charasse a envisagé que la dépense fiscale soit intégrée à la norme de dépenses.

M. Christian Babusiaux, Président de la 1ère chambre de la Cour des comptes, s'est interrogé sur la faisabilité technique d'une telle intégration. Il a regretté que les obligations fiscales de l'Etat ne soient pas présentées en diminution des produits bruts fiscaux de ces impôts, et considéré que les systèmes informatiques de l'Etat ne permettaient pas de suivre ces obligations fiscales.

M. Eric Doligé s'est interrogé sur le degré de contrôle de la Cour des comptes sur la compensation des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, et a souhaité savoir si l'Etat avait réévalué ses actifs routiers avant ou après le transfert d'une partie des routes nationales aux départements.

M. Philippe Séguin a indiqué que le prochain rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques aborderait les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, de même que leur contribution au solde des administrations publiques.

M. Christian Babusiaux a précisé que la Cour des comptes n'avait pas audité les évaluations des transferts de compétences du gouvernement, et que ces évaluations concernaient la seule année du transfert de compétences. La réévaluation, par l'Etat, de ses actifs routiers, est postérieure au transfert d'une partie des routes nationales aux départements, réalisée au début de l'année 2006.

M. Jean-Jacques Jégou s'est félicité de la convergence des analyses de la Cour des comptes avec celles de la commission. Il a considéré que, compte tenu du faible montant de ses crédits, la mission « Santé » devait disparaître. Il a déploré les modalités du règlement des dettes de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale réalisé en 2007 et regretté que le financement du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) ne soit toujours pas assuré.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur l'opportunité d'une certification, par la Cour des comptes, de comptes consolidés.

M. Philippe Séguin a proposé de présenter devant la commission le prochain rapport de certification des comptes de la sécurité sociale. Il a jugé que les missions « Santé » et « Sécurité sanitaire » pourraient être regroupées.

M. Patrick Lefas, Conseiller-maître à la Cour des comptes, a souligné qu'une certification de comptes consolidés impliquerait l'existence de normes de consolidation, et estimé qu'une telle consolidation ne pourrait être étendue à la sécurité sociale.

Mme Nicole Bricq s'est interrogée sur la septième réserve substantielle de la Cour des comptes, qui déplorait l'exclusion du périmètre comptable de l'Etat de la section des fonds d'épargne centralisée à la Caisse des dépôts et consignations.

M. Philippe Séguin a estimé que l'administration ne faisait pas preuve d'un grand volontarisme à cet égard.

M. Christian Babusiaux a considéré que le gouvernement reconnaissait la nécessité de rattacher les fonds d'épargne aux comptes de l'Etat ou à ceux de la Caisse des dépôts et consignations, mais estimait que la question ne pourrait être abordée qu'après l'ouverture à la concurrence du livret A.

M. Alain Lambert est revenu sur la notion d'« effritement » du principe de sincérité budgétaire, estimant que les gouvernements successifs profitaient de l'éclatement des comptes des administrations publiques pour communiquer sur les points les plus favorables. Il a déploré les insuffisances du système d'information comptable de l'Etat.

M. Philippe Séguin a estimé que l'avenir dirait si cet « effritement » du principe de sincérité budgétaire correspondait à un phénomène structurel, auquel cas, il y aurait lieu de s'inquiéter. Il a souligné le progrès constitué par la mise en place d'un compte patrimonial, et indiqué que la Cour des comptes réalisait actuellement une enquête sur le système d'information comptable de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président, a envisagé d'inscrire dans la Constitution que la Cour des comptes se prononce sur la sincérité des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale.

MM. Yann Gaillard et Jean-Jacques Jégou ont considéré qu'il s'agirait, pour la Cour des comptes, d'une responsabilité très lourde.

M. Philippe Séguin a estimé qu'une telle constitutionnalisation pourrait permettre au Conseil constitutionnel de préciser la définition de la sincérité budgétaire.

M. Jean Arthuis, président, a relevé qu'un certain manque de sincérité budgétaire avait contribué au déficit et à la dette actuels. Il a donc proposé que ceux des membres de la commission qui, à titre personnel le souhaiteraient, puissent cosigner un amendement au projet de loi constitutionnelle prévoyant que la Cour des comptes « exprime son opinion sur la sincérité des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale ».

TABLEAU COMPARATIF

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Article premier

I. – Le résultat budgétaire de l'État en 2007 est arrêté à la somme de – 34 716 568 395,82 €, y compris produits de cession de titres EDF.

II. – Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2007 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

(en euros)

	Dépenses	Recettes	Soldes
Budget général			
Recettes			
Recettes fiscales brutes		347 709 999 716,54	
À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts		80 999 415 893,03	
Recettes fiscales nettes (a)		266 710 583 823,51	
Recettes non fiscales (b)		28 679 908 566,12	
Montant net des recettes hors fonds de concours (c) = (a) + (b)		295 390 492 389,63	
À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes (d)		66 780 975 828,54	
Total net des recettes hors prélèvements sur recettes (e) = (c) – (d)		228 609 516 561,09	
Fonds de concours (f)		3 832 507 157,06	
Montant net des recettes y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)		232 442 023 718,15	
Dépenses			
Dépenses brutes hors fonds de concours	347 799 063 325,82		
À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts	80 999 415 893,03		
Montant net des dépenses (h)	266 799 647 432,79		
Fonds de concours (i)	3 832 507 157,06		
Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)	270 632 154 589,85		
Total du budget général y compris fonds de concours	270 632 154 589,85	232 442 023 718,15	– 38 190 130 871,70

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article premier

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article premier

Sans modification.

Texte du projet de loi

Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens	1 667 686 246,40	1 667 686 246,40	
Publications officielles et information administrative	217 703 014,82	217 703 014,82	
Montant des budgets annexes hors fonds de concours	1 885 389 261,22	1 885 389 261,22	
Fonds de concours	26 084 176,91	26 084 176,91	
Total des budgets annexes y compris fonds de concours	1 911 473 438,13	1 911 473 438,13	
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	52 146 123 010,79	55 000 189 687,88	2 854 066 677,09
Comptes de concours financiers	86 838 662 926,12	87 117 149 038,93	278 486 112,81
Comptes de commerce (solde)	- 283 841 511,62		283 841 511,62
Comptes d'opérations monétaires hors Fonds monétaire international (solde)	- 57 168 174,36		57 168 174,36
Total des comptes spéciaux hors Fonds monétaire international	138 643 776 250,93	142 117 338 726,81	3 473 562 475,88
Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds monétaire international			- 34 716 568 395,82
Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds monétaire international et hors produits de cession des titres EDF			- 38 403 080 895,82

Article 2

Le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2007 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement ci-après :

(en milliards d'euros)

	Loi de finances de l'année 2007	Exécution 2007
BESOIN DE FINANCEMENT		
Amortissement de la dette à long terme	32,5	31,9
Amortissement de la dette à moyen terme	40,3	37,2
Amortissement de dettes reprises par l'État	0,1	0,6
Variation des dépôts de garantie		0,5
Variation d'autres besoins de trésorerie		0,1
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2007 ⁽¹⁾	42,0	34,6
TOTAL DU BESOIN DE FINANCEMENT	114,9	104,9

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Article 2

Sans modification.

Article 2

Sans modification.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

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	106,5	97,6
Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique	8,1	
Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	12,0	12,2
Variation des dépôts des correspondants	- 4,2	2,6
Variation d'avances de trésorerie		0,1
Variation du compte du Trésor	- 7,5	- 8,1
Autres ressources de trésorerie		0,5
TOTAL DES RESSOURCES DE FINANCEMENT	114,9	104,9

(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 2007, quelle que soit leur loi de finances de rattachement.

Texte du projet de loi

Article 3

I. – Le compte de résultat de l'exercice 2007 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2007 s'établit à – 41 380 millions € :

CHARGES NETTES

(en millions d'euros)

	2007	2006	
CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES	Charges de personnel	131 762	126 454
	Achats, variations de stocks et prestations externes	18 203	17 138
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	51 119	50 652
	Autres charges de fonctionnement	14 981	16 004
	Total des charges de fonctionnement direct (I)	216 065	210 248
	Subventions pour charges de service public	15 835	16 165
	Dotations aux provisions	3	0
	Total des charges de fonctionnement indirect (II)	15 838	16 165
	Total des charges de fonctionnement (III = I + II)	231 902	226 413
	Ventes de produits et prestations de service	3 179	3 114
	Production stockée et immobilisée	89	20
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	46 361	44 528
	Autres produits de fonctionnement	24 450	30 591
Total des produits de fonctionnement (IV)	74 080	78 254	
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III – IV)	157 823	148 160	
CHARGES D'INTERVENTION NETTES	Transferts aux ménages	25 270	27 926
	Transferts aux entreprises	18 522	18 148
	Transferts aux collectivités territoriales	71 164	69 163
	Transferts aux autres collectivités	15 702	18 487
	Charges résultant de la mise en jeu de garanties	243	264
	Dotations aux provisions et aux dépréciations	19 973	13 102
	Total des charges d'intervention (VI)	150 873	147 089
	Contributions reçues de tiers	12 955	9 080
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	24 640	9 161
	Total des produits d'intervention (VII)	37 595	18 241
TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI – VII)	113 278	128 848	
CHARGES FINANCIERE S NETTES	Intérêts	38 343	37 256
	Pertes de change liées aux opérations financières	265	96
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	1 577	1 388
	Autres charges financières	13 758	4 465
	Total des charges financières (IX)	53 943	43 205
Produits des créances de l'actif immobilisé	9 158	10 302	

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 3

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 3

Sans modification.

Texte du projet de loi

Gains de change liés aux opérations financières	225	92
Reprises sur provisions et sur dépréciations	1 489	1 821
Autres intérêts et produits assimilés	4 779	5 652
Total des produits financiers (X)	15 651	17 867
TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)	38 292	25 338
TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)	309 393	302 346

PRODUITS RÉGALIENS NETS

(en millions d'euros)

	2007	2006
Impôt sur le revenu	49 267	53 266
Impôt sur les sociétés	46 795	45 221
Taxe sur les salaires	1	963
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	16 910	18 407
Taxe sur la valeur ajoutée	129 746	127 787
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	18 720	21 681
Autres produits de nature fiscale et assimilés	15 631	15 516
TOTAL DES PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)	277 070	282 841
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	6 341	3 794
TOTAL DES AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)	6 341	3 794
Ressource propre de l'Union européenne basée sur le produit national brut	-10 959	- 11 581
Ressource propre de l'Union européenne basée sur la taxe sur la valeur ajoutée	- 4 441	- 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)	- 15 400	- 15 908
TOTAL DES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV- XV)	268 012	270 727

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Texte du projet de loi

SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE

(en millions d'euros)

	2007	2006
Charges de fonctionnement nettes (V)	157 823	148 160
Charges d'intervention nettes (VIII)	113 278	128 848
Charges financières nettes (XI)	38 292	25 338
CHARGES NETTES (XII)	309 393	302 346
Produits fiscaux nets (XIII)	277 070	282 841
Autres produits régaliens nets (XIV)	6 341	3 794
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le produit national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	- 15 400	- 15 908
PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)	268 012	270 727
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)	- 41 380	- 31 619

II. – Le résultat comptable de l'exercice 2007 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

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

(en millions d'euros)

	31 décembre 2007			31 décembre 2006	1 ^{er} janvier 2006
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net	Net	Net
ACTIF IMMOBILISÉ					
Immobilisations incorporelles	32 579	10 035	22 544	25 511	25 638
Immobilisations corporelles	297 915	67 149	230 765	232 051	292 166
Immobilisations financières	188 044	5 405	182 639	167 930	158 510
Total actif immobilisé	518 538	82 590	435 948	425 492	476 314
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)					
Stocks	36 521	3 648	32 873	32 229	32 338
Créances	86 428	33 782	52 646	54 949	49 525
<i>Redevables</i>	73 136	32 895	40 242	40 173	38 462
<i>Clients</i>	5 532	490	5 042	3 723	3 078
<i>Autres créances</i>	7 760	397	7 362	11 053	7 986
Charges constatées d'avance	23	0	23	50	66
Total actif circulant (hors trésorerie)	122 971	37 430	85 542	87 228	81 929
TRÉSorerie					
Fonds bancaires et fonds en caisse	522		522	539	189
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	- 395		- 395	- 927	- 351
Autres composantes de trésorerie	13 656		13 656	13 621	39 515

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Texte du projet de loi

Équivalents de trésorerie	8 278		8 278	105	40
Total trésorerie	22 062		22 062	13 338	39 393
COMPTES DE RÉGULARISATION	11 696		11 696	8 197	10 740
TOTAL ACTIF (I)	675 267	120 019	555 248	534 255	608 376
DETTES FINANCIÈRES					
Titres négociables			936 277	892 356	893 817
Titres non négociables			276	289	309
Autres emprunts			9 203	1 291	3 609
Total dettes financières			945 755	893 937	897 735
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)					
Dettes de fonctionnement			4 542	4 464	5 489
Dettes d'intervention			11 242	15 473	11 631
Produits constatés d'avance			6 539	4 032	1 463
Autres dettes non financières			86 683	68 789	59 387
Total dettes non financières			109 006	92 758	77 970
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES					
Provisions pour risques			6 489	6 973	6 690
Provisions pour charges			55 357	43 106	40 233
Total provisions pour risques et charges			61 846	50 079	46 923
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)			13 359	13 594	12 192
TRÉSORERIE					
Correspondants du Trésor et personnes habilitées			68 129	65 528	60 351
Autres			843	0	0
Total trésorerie			68 972	65 528	60 351
COMPTES DE RÉGULARISATION			12 639	11 503	14 443
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)			1 211 577	1 127 398	1 109 614
Report des exercices antérieurs			- 796 124	- 752 089	- 655 447
Écarts de réévaluation et d'intégration			139 795	158 946	154 209
Solde des opérations de l'exercice					
SITUATION NETTE (III = I - II)			- 656 329	- 593 144	- 501 238

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

IV. – L'annexe du compte général de l'État de l'exercice 2007 est approuvée.

Texte du projet de loi

Article 4

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur le budget général au titre de l'année 2007 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.

(en euros)

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
Action extérieure de l'État	2 446 484 860,52	1 375,45	76 117 050,93
Action de la France en Europe et dans le monde	1 636 694 287,96	0,00	71 854 197,04
Rayonnement culturel et scientifique	475 857 291,46	1 375,45	2 479 485,99
Français à l'étranger et étrangers en France	333 933 281,10	0,00	1 783 367,90
Administration générale et territoriale de l'État	2 561 331 751,62	0,00	113 227 337,38
Administration territoriale	1 621 688 253,06	0,00	12 869 646,94
Vie politique, culturelle et associative	445 243 145,81	0,00	89 759 583,19
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	494 400 352,75	0,00	10 598 107,25
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	3 180 001 503,57	155 274,82	118 322 372,25
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural	1 497 269 863,21	0,00	81 667 430,79
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	904 986 637,70	0,00	26 482 324,30
Forêt	279 235 246,55	0,00	5 526 525,45
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	498 509 756,11	155 274,82	4 646 091,71
Aide publique au développement	3 580 236 731,00	0,00	270 409 475,00
Aide économique et financière au développement	1 713 201 548,75	0,00	33 391 542,25

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 4

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 4

Sans modification.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Solidarité à l'égard des pays en développement	1 867 035 182,25	0,00	237 017 932,75
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 823 880 548,96	0,04	2 814 458,08
Liens entre la nation et son armée	271 009 903,98	0,00	53 329,02
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 413 025 377,62	0,04	81 396,42
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	139 845 267,36	0,00	2 679 732,64
Conseil et contrôle de l'État	467 120 335,25	2 929 094,42	13 593 869,17
Conseil d'État et autres juridictions administratives	246 768 131,66	0,00	6 732 209,34
Conseil économique et social	35 896 589,00	0,00	0,00
Cour des comptes et autres juridictions financières	184 455 614,59	2 929 094,42	6 861 659,83
Culture	2 722 437 013,27	0,00	67 271 689,73
Patrimoines	1 133 154 252,26	0,00	55 296 176,74
Création	787 390 999,09	0,00	1 320 045,91
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	801 891 761,92	0,00	10 655 467,08
Défense	35 660 549 181,02	0,00	1 419 270 439,98
Environnement et prospective de la politique de défense	1 713 263 094,65	0,00	11 683 245,35
Préparation et emploi des forces	21 921 963 196,11	0,00	460 597 334,89
Soutien de la politique de la défense	3 052 024 069,18	0,00	258 074 815,82
Équipement des forces	8 973 298 821,08	0,00	688 915 043,92
Développement et régulation économiques	3 939 982 442,34	2 085 426,72	53 329 926,38
Développement des entreprises	1 148 034 234,88	0,00	28 724 755,12
Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	329 704 057,89	1 638 641,15	13 325 174,26

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	1 833 185 576,72	446 785,57	3 170 167,85
Passifs financiers miniers	629 058 572,85	0,00	8 109 829,15
Direction de l'action du Gouvernement	522 221 483,17	0,00	34 575 057,83
Coordination du travail gouvernemental	324 818 957,50	0,00	14 968 356,50
Fonction publique	197 402 525,67	0,00	19 606 701,33
Écologie et développement durable	256 161 501,17	0,00	158 413 709,83
Prévention des risques et lutte contre les pollutions	- 17 171 992,32	0,00	149 650 799,32
Gestion des milieux et biodiversité	186 949 836,97	0,00	4 904 203,03
Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	86 383 656,52	0,00	3 858 707,48
Engagements financiers de l'État	41 428 528 048,36	359 398 822,12	10 058 452,76
Charge de la dette et trésorerie de l'État	39 550 398 822,12	359 398 822,12	0,00
Appels en garantie de l'État	282 541 547,46	0,00	10 058 452,54
Épargne	1 369 000 000,00	0,00	0,00
Majoration de rentes	226 587 678,78	0,00	0,22
Enseignement scolaire	59 048 378 468,68	108 762 464,92	151 976 869,24
Enseignement scolaire public du premier degré	16 147 301 175,80	20 496 280,61	23 601 893,81
Enseignement scolaire public du second degré	27 728 246 619,97	9 270 346,06	29 042 569,09
Vie de l'élève	4 780 086 716,98	48 310 178,83	50 717 275,85
Enseignement privé du premier et du second degrés	6 829 639 969,32	0,49	814 412,17
Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 005 768 629,45	0,00	9 150 862,55
Enseignement technique agricole	1 557 335 357,16	30 685 658,93	38 649 855,77
Gestion et contrôle des finances publiques	8 806 619 644,56	3 507 640,67	158 648 612,11
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 041 076 797,79	0,00	145 330 739,21

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	765 542 846,77	3 507 640,67	13 317 872,90
Justice	6 949 786 203,45	3 101 946,32	98 407 054,87
Justice judiciaire	2 743 408 027,67	0,00	32 812 854,33
Administration pénitentiaire	2 574 330 188,00	0,00	30 097 114,00
Protection judiciaire de la jeunesse	770 170 472,93	0,00	30 870 784,07
Accès au droit et à la justice	560 372 592,78	0,00	0,22
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	301 504 922,07	3 101 946,32	4 626 302,25
Médias	488 863 898,01	0,00	492 536,99
Presse	263 864 291,01	0,00	475 988,99
Chaîne française d'information internationale	69 542 118,00	0,00	0,00
Audiovisuel extérieur	155 457 489,00	0,00	16 548,00
Outre-mer	2 118 044 669,58	7 110 466,54	101 985 014,96
Emploi Outre-mer	1 229 158 459,26	0,00	13 155 544,74
Conditions de vie Outre-mer	412 485 433,66	0,00	80 906 259,34
Intégration et valorisation de l'Outre-mer	476 400 776,66	7 110 466,54	7 923 210,88
Politique des territoires	797 389 425,01	0,00	81 691 436,99
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	112 815 414,52	0,00	10 141 912,48
Information géographique et cartographique	59 710 042,94	0,00	70 952,06
Tourisme	77 412 305,43	0,00	10 801 526,57
Aménagement du territoire	375 035 105,48	0,00	58 182 759,52
Interventions territoriales de l'État	172 416 556,64	0,00	2 494 286,36
Pouvoirs publics	921 061 950,00	0,00	140 000,00
Présidence de la République	34 283 605,00	0,00	0,00
Assemblée nationale	529 935 000,00	0,00	0,00
Sénat	314 487 165,00	0,00	0,00
La Chaîne parlementaire	26 345 000,00	0,00	0,00
Conseil constitutionnel	7 242 000,00	0,00	0,00
Haute Cour de justice	0,00	0,00	0,00

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Cour de justice de la République	746 680,00	0,00	140 000,00
Indemnités des représentants français au Parlement européen	8 022 500,00	0,00	0,00
Provisions	0,00	0,00	42 659 149,00
Provision relative aux rémunérations publiques	0,00	0,00	0,00
Dépenses accidentelles et imprévisibles	0,00	0,00	42 659 149,00
Recherche et enseignement supérieur	21 656 471 853,79	4 335 922,77	61 904 074,98
Formations supérieures et recherche universitaire	10 654 454 139,10	0,00	6 613 758,90
Vie étudiante	1 853 501 067,38	3 843 139,88	4 028 582,50
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 783 410 851,60	0,00	10 776 715,40
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 154 966 925,00	0,00	5 515 000,00
Recherche spatiale	1 247 481 485,00	0,00	13 550 000,00
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	247 579 071,97	0,00	2 729 601,03
Recherche dans le domaine de l'énergie	618 502 160,54	0,00	834 638,46
Recherche industrielle	1 105 439 561,66	0,00	9 902 332,34
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	385 017 620,52	0,00	4 263 916,48
Recherche duale (civile et militaire)	196 184 621,00	0,00	1,00
Recherche culturelle et culture scientifique	148 540 368,49	0,00	1 480 504,51
Enseignement supérieur et recherche agricoles	261 393 981,53	492 782,89	2 209 024,36
Régimes sociaux et de retraite	4 984 626 406,05	0,00	26 104,95
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 371 523 906,05	0,00	13 004,95
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	652 670 000,00	0,00	0,00

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	960 432 500,00	0,00	13 100,00
Relations avec les collectivités territoriales	2 635 924 250,85	0,00	830 229 146,15
Concours financiers aux communes et groupements de communes	683 011 489,34	0,00	49 445 475,66
Concours financiers aux départements	562 840 958,00	0,00	260 645 805,00
Concours financiers aux régions	998 287 122,03	0,00	488 932 111,97
Concours spécifiques et administration	391 784 681,48	0,00	31 205 753,52
Remboursements et dégrèvements	80 999 415 893,03	1 305 949 622,10	399 533 729,07
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	67 508 949 622,10	1 305 949 622,10	0,00
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	13 490 466 270,93	0,00	399 533 729,07
Santé	404 188 992,41	0,00	4 666 272,59
Santé publique et prévention	270 084 208,14	0,00	2 254 846,86
Offre de soins et qualité du système de soins	100 594 978,82	0,00	1 794 757,18
Drogue et toxicomanie	33 509 805,45	0,00	616 668,55
Sécurité	15 610 457 690,68	0,49	448 717 990,81
Police nationale	8 146 612 911,12	0,08	162 091 875,96
Gendarmerie nationale	7 463 844 779,56	0,41	286 626 114,85
Sécurité civile	492 003 924,31	0,00	7 940 113,69
Interventions des services opérationnels	239 822 055,94	0,00	2 277 599,06
Coordination des moyens de secours	252 181 868,37	0,00	5 662 514,63
Sécurité sanitaire	860 132 499,66	0,00	4 673 105,34
Veille et sécurité sanitaires	341 921 088,98	0,00	103 063,02
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	518 211 410,68	0,00	4 570 042,32
Solidarité et intégration	12 934 128 127,06	5 830 579,72	25 975 074,66
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 485 993 710,20	0,00	101 386,80
Accueil des étrangers et intégration	456 715 558,85	0,00	2 164 213,15

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Actions en faveur des familles vulnérables	1 344 245 365,40	0,00	507 033,60
Handicap et dépendance	8 153 251 249,66	0,00	11 582 130,34
Protection maladie	398 024 323,27	0,00	1 537,73
Égalité entre les hommes et les femmes	27 182 232,00	0,00	481 242,00
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 068 715 687,68	5 830 579,72	11 137 531,04
Sport, jeunesse et vie associative	751 075 619,02	0,00	3 993 918,98
Sport	192 521 914,25	0,00	866 014,75
Jeunesse et vie associative	124 903 777,72	0,00	972 889,28
Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	433 649 927,05	0,00	2 155 014,95
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	965 712 204,12	117 929,06	5 608 719,94
Stratégie économique et financière et réforme de l'État	513 184 510,17	117 929,06	434 999,89
Statistiques et études économiques	452 527 693,95	0,00	5 173 720,05
Transports	10 022 400 048,35	59 167 739,63	245 484 050,28
Réseau routier national	1 534 800 661,92	0,00	149 388 391,08
Sécurité routière	101 777 697,14	0,00	6 499 187,86
Transports terrestres et maritimes	2 502 820 375,39	0,00	13 894 966,61
Passifs financiers ferroviaires	1 097 340 000,00	0,00	0,00
Sécurité et affaires maritimes	144 940 977,39	0,00	6 739 538,61
Transports aériens	193 158 226,88	0,00	3 647 307,12
Météorologie	165 103 599,00	0,00	709,00
Soutien et pilotage des politiques d'équipement	4 282 458 510,63	59 167 739,63	65 313 950,00
Travail et emploi	13 105 764 542,66	0,00	34 069 358,34
Développement de l'emploi	1 239 243 959,55	0,00	860,45
Accès et retour à l'emploi	6 931 799 343,28	0,00	12 645 454,72
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4 142 398 126,55	0,00	212 087,45

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	51 531 742,52	0,00	5 107 826,48
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	740 791 370,76	0,00	16 103 129,24
Ville et logement	7 014 407 131,87	0,00	191 408 521,13
Rénovation urbaine	375 724 381,38	0,00	4 556 644,62
Équité sociale et territoriale et soutien	663 764 504,54	0,00	17 356 968,46
Aide à l'accès au logement	4 864 482 940,00	0,00	0,00
Développement et amélioration de l'offre de logement	1 110 435 305,95	0,00	169 494 908,05
TOTAL	352 155 788 843,40	1 862 454 305,79	5 237 634 694,39

II. – Le montant des dépenses relatives au budget général au titre de l'année 2007 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.

(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	2 367 890 832,47	0,41	22 280 241,94
Action de la France en Europe et dans le monde	1 560 156 869,95	0,40	18 429 082,45
Rayonnement culturel et scientifique	476 070 805,70	0,01	0,31
Français à l'étranger et étrangers en France	331 663 156,82	0,00	3 851 159,18
Administration générale et territoriale de l'État	2 543 937 752,64	3 145 330,91	17 291 986,27
Administration territoriale	1 610 647 605,31	3 145 330,48	8 525 180,17
Vie politique, culturelle et associative	446 344 101,43	0,43	0,00
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	486 946 045,90	0,00	8 766 806,10
Agriculture, pêche, forêt et affaires	3 146 455 258,96	9 206 721,51	11 261 150,55

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

rurales			
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural	1 471 452 630,98	7 421 418,80	7 421 418,82
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	898 533 640,98	0,00	0,02
Forêt	303 533 791,15	0,15	0,00
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	472 935 195,85	1 785 302,56	3 839 731,71
Aide publique au développement	3 052 526 980,83	0,50	7 757 899,67
Aide économique et financière au développement	980 865 485,50	0,50	0,00
Solidarité à l'égard des pays en développement	2 071 661 495,33	0,00	7 757 899,67
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 828 726 285,20	0,55	1,35
Liens entre la nation et son armée	265 487 219,81	0,29	0,48
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 418 594 881,67	0,09	0,42
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	144 644 183,72	0,17	0,45
Conseil et contrôle de l'État	456 470 933,19	600 000,55	9 021 394,36
Conseil d'État et autres juridictions administratives	247 406 641,32	0,85	2 149 519,53
Conseil économique et social	35 896 589,00	0,00	10 215,00
Cour des comptes et autres juridictions financières	173 167 702,87	599 999,70	6 861 659,83
Culture	2 774 874 454,49	797 723,56	6 676 467,07
Patrimoines	1 153 853 429,75	797 723,56	2 790 553,81
Création	794 787 490,74	0,00	1 287 206,26
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	826 233 534,00	0,00	2 598 707,00

Texte du projet de loi —			Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
Défense	36 847 838 903,96	690 323,67	21 389 643,71	
Environnement et prospective de la politique de défense	1 649 055 344,15	0,00	1 221 345,85	
Préparation et emploi des forces	21 903 675 411,92	690 323,67	706 923,75	
Soutien de la politique de la défense	3 099 338 765,88	0,00	18 865 862,12	
Équipement des forces	10 195 769 382,01	0,00	595 511,99	
Développement et régulation économiques	3 946 212 152,33	13 938 000,67	26 475 497,34	
Développement des entreprises	1 129 986 375,09	6 187 956,11	9 715 416,02	
Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	329 893 045,64	7 750 043,90	13 325 174,26	
Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	1 850 561 368,81	0,66	3 434 906,85	
Passifs financiers miniers	635 771 362,79	0,00	0,21	
Direction de l'action du Gouvernement	505 582 743,81	0,00	30 066 429,19	
Coordination du travail gouvernemental	326 237 682,78	0,00	5 952 946,22	
Fonction publique	179 345 061,03	0,00	24 113 482,97	
Écologie et développement durable	410 146 045,00	0,50	4 554 604,50	
Prévention des risques et lutte contre les pollutions	144 832 139,84	0,00	0,16	
Gestion des milieux et biodiversité	180 937 890,50	0,50	0,00	
Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	84 376 014,66	0,00	4 554 604,34	
Engagements financiers de l'État	41 428 526 228,36	359 398 822,12	10 060 272,76	
Charge de la dette et trésorerie de l'État	39 550 398 822,12	359 398 822,12	0,00	
Appels en garantie de l'État	282 539 727,46	0,00	10 060 272,54	
Épargne	1 369 000 000,00	0,00	0,00	
Majoration de rentes	226 587 678,78	0,00	0,22	

Texte du projet de loi			Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Enseignement scolaire	58 767 917 105,91	112 681 120,11	161 560 977,20	
Enseignement scolaire public du premier degré	16 146 980 567,45	19 262 050,26	23 601 893,81	
Enseignement scolaire public du second degré	27 728 095 239,00	9 233 270,09	29 042 569,09	
Vie de l'élève	4 783 583 416,41	48 310 178,26	50 717 275,85	
Enseignement privé du premier et du second degrés	6 829 475 660,70	0,00	1 415 697,30	
Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 004 323 130,62	0,00	18 133 685,38	
Enseignement technique agricole	1 275 459 091,73	35 875 621,50	38 649 855,77	
Gestion et contrôle des finances publiques	8 817 002 065,51	39 346 769,55	53 593 524,04	
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 082 172 947,76	39 346 769,55	40 033 377,79	
Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	734 829 117,75	0,00	13 560 146,25	
Justice	6 166 978 146,90	3 725 140,03	14 827 614,13	
Justice judiciaire	2 590 586 489,40	3 725 139,61	3 725 139,21	
Administration pénitentiaire	2 208 347 557,06	0,36	0,30	
Protection judiciaire de la jeunesse	767 526 825,64	0,00	4 306 359,36	
Accès au droit et à la justice	338 763 702,06	0,06	0,00	
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	261 753 572,74	0,00	6 796 115,26	
Médias	488 725 313,88	0,00	46 548,12	
Presse	263 725 706,88	0,00	0,12	
Chaîne française d'information internationale	69 542 118,00	0,00	0,00	
Audiovisuel extérieur	155 457 489,00	0,00	46 548,00	
Outre-mer	1 994 457 588,29	8 988 719,66	8 988 719,37	
Emploi Outre-mer	1 109 270 850,45	1 500 846,94	1 500 846,49	
Conditions de vie Outre-mer	409 168 295,13	0,13	0,00	
Intégration et valorisation de l'Outre-mer	476 018 442,71	7 487 872,59	7 487 872,88	

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Politique des territoires	770 686 502,03	0,45	1 850 256,42
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	109 337 401,01	0,45	0,44
Information géographique et cartographique	59 689 958,16	0,00	129 491,84
Tourisme	92 335 334,65	0,00	369 774,35
Aménagement du territoire	404 547 148,31	0,00	1 291 905,69
Interventions territoriales de l'État	104 776 659,90	0,00	59 084,10
Pouvoirs publics	921 009 273,72	0,00	192 676,28
Présidence de la République	34 283 605,00	0,00	0,00
Assemblée nationale	529 935 000,00	0,00	0,00
Sénat	314 487 165,00	0,00	0,00
La Chaîne parlementaire	26 345 000,00	0,00	0,00
Conseil constitutionnel	7 242 000,00	0,00	0,00
Haute Cour de justice	0,00	0,00	0,00
Cour de justice de la République	694 003,72	0,00	192 676,28
Indemnités des représentants français au Parlement européen	8 022 500,00	0,00	0,00
Provisions	0,00	0,00	48 859 149,00
Provision relative aux rémunérations publiques	0,00	0,00	0,00
Dépenses accidentelles et imprévisibles	0,00	0,00	48 859 149,00
Recherche et enseignement supérieur	21 332 229 983,90	5 149 107,58	176 970 593,68
Formations supérieures et recherche universitaire	10 761 899 781,41	0,00	1 631 425,59
Vie étudiante	1 853 491 765,68	3 596 325,18	4 028 582,50
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 638 168 174,75	0,00	128 683 471,25
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 125 466 845,00	0,00	25 515 080,00
Recherche spatiale	1 247 481 485,00	0,00	13 550 000,00
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	251 340 528,16	0,16	0,00

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Recherche dans le domaine de l'énergie	618 502 160,54	0,00	1 027 117,46
Recherche industrielle	863 214 084,11	0,11	0,00
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	363 431 470,30	0,30	0,00
Recherche duale (civile et militaire)	196 184 621,00	0,00	0,00
Recherche culturelle et culture scientifique	148 078 809,48	0,00	325 892,52
Enseignement supérieur et recherche agricoles	264 970 258,47	1 552 781,83	2 209 024,36
Régimes sociaux et de retraite	4 984 423 474,75	0,75	0,00
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 371 307 874,38	0,38	0,00
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	652 670 000,00	0,00	0,00
Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	960 445 600,37	0,37	0,00
Relations avec les collectivités territoriales	3 292 139 627,92	102 923,93	8 811 872,01
Concours financiers aux communes et groupements de communes	663 747 457,71	0,00	0,29
Concours financiers aux départements	790 665 077,31	0,00	8 535 935,69
Concours financiers aux régions	1 458 432 363,00	0,00	3,00
Concours spécifiques et administration	379 294 729,90	102 923,93	275 933,03
Remboursements et dégrèvements	80 999 415 893,03	1 305 949 622,10	399 533 729,07
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	67 508 949 622,10	1 305 949 622,10	0,00
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	13 490 466 270,93	0,00	399 533 729,07
Santé	404 319 795,54	0,00	4 079 286,46
Santé publique et prévention	268 142 188,43	0,00	2 968 701,57
Offre de soins et qualité du système de soins	103 150 094,28	0,00	616 760,72

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Drogue et toxicomanie	33 027 512,83	0,00	493 824,17
Sécurité	15 612 762 949,30	0,78	55,48
Police nationale	8 147 885 945,45	0,37	54,92
Gendarmerie nationale	7 464 877 003,85	0,41	0,56
Sécurité civile	392 822 556,26	399 999,74	2 703 827,48
Interventions des services opérationnels	208 008 206,43	0,00	1 772 255,57
Coordination des moyens de secours	184 814 349,83	399 999,74	931 571,91
Sécurité sanitaire	1 029 268 155,91	0,10	7 008 833,19
Veille et sécurité sanitaires	459 285 266,10	0,10	0,00
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	569 982 889,81	0,00	7 008 833,19
Solidarité et intégration	12 911 938 095,81	5 643 742,04	14 960 943,23
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 476 525 331,55	0,00	0,45
Accueil des étrangers et intégration	457 219 158,88	1 328 967,95	1 697 512,07
Actions en faveur des familles vulnérables	1 344 439 651,69	0,00	1 592 453,31
Handicap et dépendance	8 155 963 337,13	0,00	202 994,87
Protection maladie	396 779 126,10	0,10	0,00
Égalité entre les hommes et les femmes	27 044 575,51	0,00	330 451,49
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 053 966 914,95	4 314 773,99	11 137 531,04
Sport, jeunesse et vie associative	764 012 029,34	0,00	5 667 829,66
Sport	203 378 634,09	0,00	1 847 536,91
Jeunesse et vie associative	126 255 105,69	0,00	640 730,31
Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	434 378 289,56	0,00	3 179 562,44
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	832 426 600,94	434 999,88	15 690 184,94
Stratégie économique et financière et réforme de l'État	389 795 960,99	434 999,88	435 486,89
Statistiques et études économiques	442 630 639,95	0,00	15 254 698,05

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Transports	10 206 018 652,42	51 344 086,50	73 663 373,08
Réseau routier national	1 727 555 976,12	0,18	0,06
Sécurité routière	111 714 529,94	0,00	2 092 029,06
Transports terrestres et maritimes	2 514 581 321,73	0,00	0,27
Passifs financiers ferroviaires	1 097 340 000,00	0,00	0,00
Sécurité et affaires maritimes	143 752 154,30	0,00	2 112 436,70
Transports aériens	174 411 773,01	0,00	4 144 956,99
Météorologie	165 103 599,00	0,00	0,00
Soutien et pilotage des politiques d'équipement	4 271 559 298,32	51 344 086,32	65 313 950,00
Travail et emploi	13 060 815 546,19	3 459 932,64	5 513 375,45
Développement de l'emploi	1 236 519 549,65	0,00	0,35
Accès et retour à l'emploi	6 894 414 798,08	0,08	0,00
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4 120 927 489,19	0,19	0,00
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	71 989 090,31	0,00	2 053 263,69
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	736 964 618,96	3 459 932,37	3 460 111,41
Ville et logement	6 573 012 554,09	0,33	19 555 871,24
Rénovation urbaine	144 841 247,33	0,33	0,00
Équité sociale et territoriale et soutien	717 503 293,78	0,00	19 555 871,22
Aide à l'accès au logement	4 864 482 940,00	0,00	0,00
Développement et amélioration de l'offre de logement	846 185 072,98	0,00	0,02
TOTAL	351 631 570 482,88	1 925 003 091,12	1 190 914 828,24

Texte du projet de loi

Article 5

I. – Le montant des autorisations d’engagement engagées sur les budgets annexes au titre de l’année 2007 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

(en euros)

Désignation des budgets annexes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
Contrôle et exploitation aériens	1 629 549 224,43	0,00	157 275 390,57
Soutien aux prestations de l'aviation civile	293 029 395,43	0,00	15 893 602,57
Navigation aérienne	1 185 388 682,00	0,00	138 230 511,00
Surveillance et certification	84 033 087,00	0,00	2 911 204,00
Formation aéronautique	67 098 060,00	0,00	240 073,00
Publications officielles et information administrative	186 485 910,12	0,00	18 512 159,58
Accès au droit, publications officielles et annonces légales	140 329 443,12	0,00	16 669 963,58
Édition publique et information administrative	46 156 467,00	0,00	1 842 196,00
TOTAL	1 816 035 134,55	0,00	175 787 550,15

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 5

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 5

Sans modification.

Texte du projet de loi

II. – Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2007 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 reportés
Contrôle et exploitation aériens	1 693 770 423,31	1 693 770 423,31	0,00	29 009 632,97
Soutien aux prestations de l'aviation civile	296 476 986,94		0,00	16 529 735,06
Navigation aérienne	1 245 761 583,04		0,00	10 807 775,96
Surveillance et certification	83 661 916,42		0,00	1 579 510,62
Formation aéronautique	67 869 936,91		0,00	92 611,33
Publications officielles et information administrative	217 703 014,82	217 703 014,82	44 986 140,59	24 211 236,77
Accès au droit, publications officielles et annonces légales	180 704 105,82	180 704 105,82	44 986 140,59	13 395 370,77
Édition publique et information administrative	36 998 909,00	*36 998 909,00	0,00	10 815 866,00
TOTAL	1 911 473 438,13	1 911 473 438,13	44 986 140,59	53 220 869,74

* Y compris un prélèvement sur le fond de roulement de 18 970 942,71 euros

Article 6

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2008 est arrêté, au 31 décembre 2007, par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Article 6

Sans modification.

Article 6

Sans modification.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

(en euros)

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
A. COMPTES À CRÉDITS			
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	561 338 868,94	9 159 608,96	4 768 545,02
Industries cinématographiques	290 515 384,98	0,00	4 768 545,02
Industries audiovisuelles	245 046 000,00	7 859 506,00	0,00
Soutien à l'expression radiophonique locale	25 777 483,96	1 300 102,96	0,00
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	128 763 803,78	602 861,37	0,59
Radars	119 188 304,37	602 861,37	0,00
Fichier national du permis de conduire	9 575 499,41	0,00	0,59
Développement agricole et rural	107 576 936,05	0,00	0,95
Développement agricole et rural pluriannuel	96 229 573,05	0,00	0,95
Innovation et partenariat	11 347 363,00		
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	927 208 342,12	0,00	0,88
Contribution au désendettement de l'État	175 121 747,59	0,00	0,41
Dépenses immobilières	752 086 594,53	0,00	0,47
Participations financières de l'État	3 769 958 324,09	0,00	268 780 568,91
Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	243 624 599,09	0,00	268 780 568,91
Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	3 526 333 725,00	0,00	0,00
Pensions	46 475 422 245,20	7 261 714,29	32 526 917,09
Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	41 798 622 005,71	653 798,23	14 923 923,52
Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 741 569 171,07	233 965,62	233 966,55
Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 935 231 068,42	6 373 950,44	17 369 027,02
Total des comptes d'affectation spéciale	51 970 268 520,18	17 024 184,62	306 076 033,44

Texte du projet de loi

(en euros)

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
Comptes de concours financiers			
Accords monétaires internationaux	0,00	0,00	0,00
Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine	0,00	0,00	0,00
Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale	0,00	0,00	0,00
Relations avec l'Union des Comores	0,00	0,00	0,00
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	6 864 517 786,88	0,00	7 289 182 213,12
Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 721 517 786,88	0,00	7 278 482 213,12
Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	40 000 000,00	0,00	10 000 000,00
Avances à des services de l'État	103 000 000,00	0,00	700 000,00
Avances à l'audiovisuel public	2 790 362 000,00	0,00	0,00
France Télévisions	1 918 990 000,00	0,00	0,00
ARTE-France	214 328 000,00	0,00	0,00
Radio France	518 872 000,00	0,00	0,00
Radio France Internationale	57 717 000,00	0,00	0,00
Institut national de l'audiovisuel	80 455 000,00	0,00	0,00
Avances aux collectivités territoriales	76 976 564 257,63	0,00	1 372 060 348,37
Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie	0,00	0,00	6 800 000,00
Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	76 976 564 257,63	0,00	1 365 260 348,37
Prêts à des États étrangers	940 777 667,32	63 965 252,00	688 837 584,68
Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	347 965 252,00	47 965 252,00	0,00
Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	42 412 415,32	0,00	688 837 584,68

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

