

N° 587

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juin 2010

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009,

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* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2554, 2651 et T.A. 501

Sénat : 585 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES FINANCES PUBLIQUES EN 2009	7
A. LA RÉCESSION LA PLUS FORTE DEPUIS LA SECONDE GUERRE MONDIALE	7
B. UN DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DE 7,5 POINTS DE PIB	8
C. LA FORTE AGGRAVATION DU DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2009	11
1. <i>Une aggravation du déficit structurel de l'ordre de 2,5 points (dont 1,1 point pour le plan de relance), mais avec une marge d'erreur importante</i>	11
2. <i>Un déficit structurel de l'ordre de 6 points de PIB (dont 1,1 pour le plan de relance), avec une marge d'erreur analogue</i>	13
D. QUELLE EFFICACITÉ POUR LE PLAN DE RELANCE ?	15
1. <i>Un plan passé de 26 à 37 milliards d'euros</i>	15
2. <i>Un soutien de la croissance de l'ordre de 0,6 point de PIB ?</i>	15
II. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA CRISE	17
A. UN CREUSEMENT DU SOLDE SANS PRÉCÉDENT	17
1. <i>Des recettes affectées par la crise, le plan de relance et les mesures nouvelles</i>	18
a) Une diminution d'un quart des recettes nettes par rapport à la prévision.....	18
b) Les effets de la conjoncture et du volet fiscal du plan de relance.....	22
c) Les autres mesures nouvelles et la dépense fiscale : des recettes insuffisamment sauvegardées.....	22
2. <i>Des dépenses « optiquement » maîtrisées</i>	24
a) La norme « zéro volume » n'est pas tenue entre 2008 et 2009	24
b) Des prélèvements sur recettes en hausse, mais une importante économie de constatation sur la charge de la dette	26
c) Le respect de la loi de programmation en 2009	27
d) Des effectifs en baisse, mais une masse salariale en hausse	28
B. LES CONDITIONS DE L'EXÉCUTION	29
1. <i>L'évolution de l'autorisation budgétaire</i>	29
a) Le recours à trois lois de finances rectificatives	29
b) Les décrets d'avance.....	30
c) Les autres mesures réglementaires	31
d) Les ajustements de crédits opérés par le présent projet de loi de règlement	32
2. <i>La régularité de la gestion et l'évaluation de la performance</i>	34
a) Des progrès en matière de régularité de la gestion	34
b) Une performance en relatif recul	35

III. LA DÉGRADATION CONCOMITANTE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ETAT	37
A. UNE HAUSSE DE NOTRE ENDETTEMENT BUDGÉTAIREMENT « INDOLORE »	37
1. <i>Les effets sur l'encours de la dette de la détérioration du solde</i>	37
a) Un besoin de financement multiplié par 1,5 par rapport à 2008	37
b) Une modification progressive de la structure de notre dette négociable	39
2. <i>Une charge de la dette contenue, dans un contexte d'« apesanteur financière »</i>	40
a) Un contexte économique marqué par une inflation modérée et des taux historiquement bas	40
b) Une charge de la dette en retrait par rapport à 2008	41
B. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU COMPTE GÉNÉRAL DE L'ETAT	42
1. <i>Les conditions de la certification des comptes en 2009</i>	42
a) Sur les 8 réserves substantielles relatives à 2009, 7 sont reconduites chaque année depuis 2006	42
b) Les réserves de la Cour des comptes ont souvent été suivies d'effet	43
2. <i>La situation patrimoniale et les engagements hors bilan</i>	46
a) Le résultat patrimonial et la situation nette	46
b) La hausse des engagements hors bilan de l'Etat reflète le quasi-doublement de la dette garantie par l'Etat	47
EXAMEN DES ARTICLES	49
• <i>ARTICLE PREMIER Résultats du budget de l'année 2009</i>	49
• <i>ARTICLE 2 Tableau de financement de l'année 2009</i>	50
• <i>ARTICLE 3 Résultats de l'exercice 2009 Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe</i>	51
• <i>ARTICLE 4 Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement</i>	52
• <i>ARTICLE 5 Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement</i>	53
• <i>ARTICLE 6 Comptes spéciaux Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés Affectation des soldes</i>	54
• <i>ARTICLE 7 Création d'un document de politique transversale (DPT) « Justice des mineurs »</i>	56
• <i>ARTICLE 8 (nouveau) Extension des pouvoirs du Conseil des prélèvements obligatoires</i>	59
TRAVAUX DE LA COMMISSION	63
I. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES	63

II. AUDITIONS DES MINISTRES PRÉPARATOIRES À L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT POUR L'ANNÉE 2009	75
• AUDITION DE MME MICHÈLE ALLIOT-MARIE, GARDE DES SCAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS	75
• AUDITION DE M. LAURENT WAUQUIEZ, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE L'EMPLOI	81
• AUDITION DE MME VALÉRIE PÉCRESSE, MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE	87
• AUDITION DE MME ROSELYNE BACHELOT-NARQUIN, MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SPORTS	96
• AUDITION DE M. JEAN-LOUIS BORLOO, MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT	104
• AUDITION DE M. LUC CHATEL, MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT	112
• AUDITION DE MME MARIE-LUCE PENCHARD, MINISTRE CHARGÉE DE L'OUTRE-MER	120
III. EXAMEN DU RAPPORT	129
TABLEAU COMPARATIF	139

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LES FINANCES PUBLIQUES EN 2009

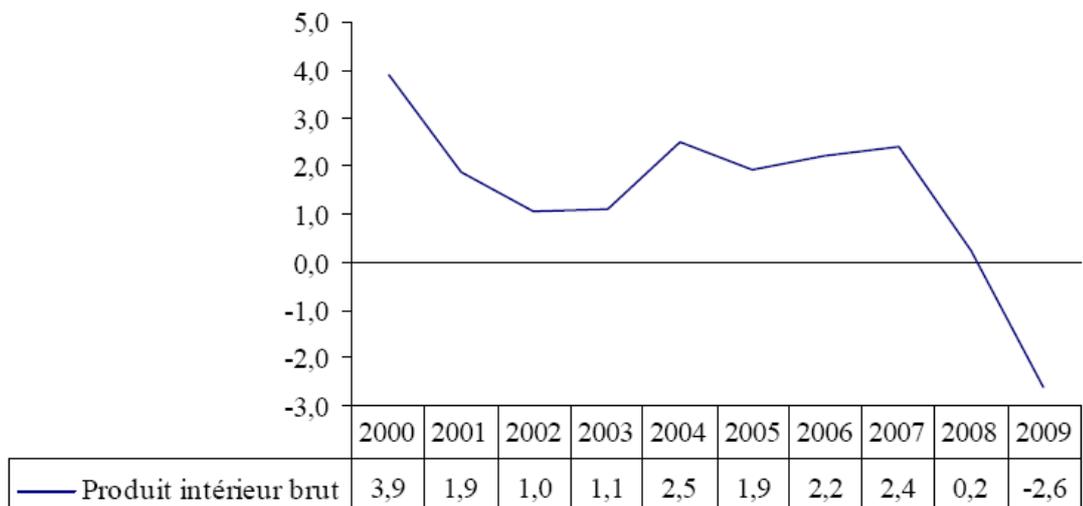
A. LA RÉCESSION LA PLUS FORTE DEPUIS LA SECONDE GUERRE MONDIALE

L'année 2009 a été marquée par la récession la plus forte depuis la Seconde Guerre Mondiale.

La croissance a en effet été de $-2,6\%$.

La croissance du PIB : 2000-2009

(en %)

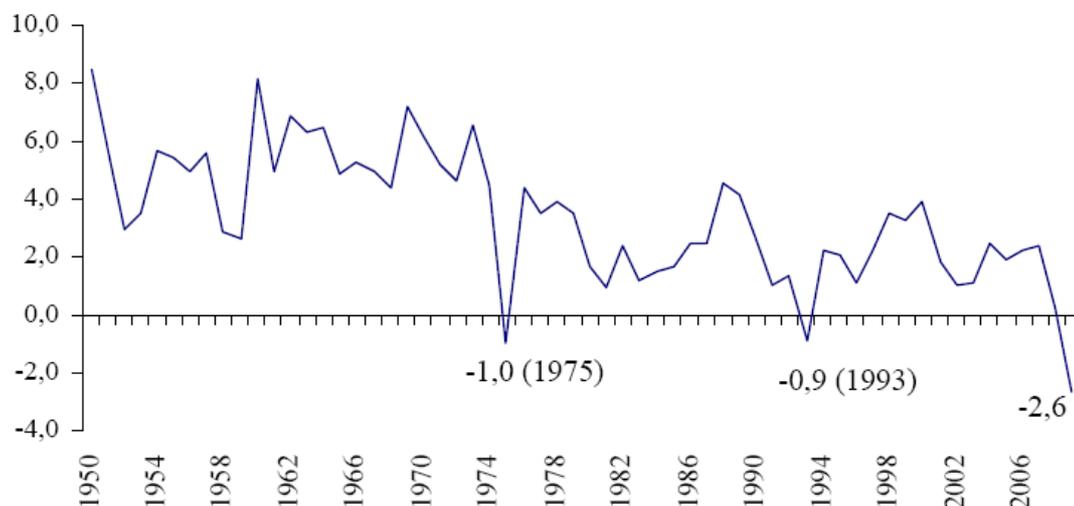


Source : Insee

En 1975 et 1993, le PIB avait diminué de respectivement 1% et $0,9\%$.

La croissance du PIB : 1950-2009

(en %)



Source : Insee

B. UN DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DE 7,5 POINTS DE PIB

L'Insee a notifié le 1^{er} avril 2010 un déficit de **7,5 points de PIB** en 2009 (contre une estimation de 7,9 points de PIB par le programme de stabilité 2010-2013 de janvier 2010).

Le décalage par rapport aux programmes de stabilité s'est donc encore accentué, comme le montre le graphique ci-après.

En particulier,

- le premier programme de stabilité 2009-2012¹, transmis à la Commission européenne le 30 novembre 2007, prévoyait un déficit de **1,7 point de PIB** en 2009 (pour une prévision de croissance de 2,5 %)² ;

- la prévision associée au projet de loi de finances pour 2009, déposé une dizaine de jours après la faillite, le 15 septembre 2008, de la banque Lehman Brothers, prévoyait un déficit de **2,7 points de PIB** en 2009 (pour une prévision de croissance de 1 %) ;

¹ Habituellement les programmes de stabilité couvrent les trois années suivant celle couverte par la loi de finances, et leur titre fait référence à ces trois années. Fin 2007 cependant il a été décidé que le programme de stabilité concernerait une année supplémentaire. Celui-ci a donc été intitulé « programme de stabilité 2009-2012 ». Fin 2008 l'échéance a été maintenue à 2012 mais, contrairement à l'usage, la référence à l'année couverte par la loi de finances a été maintenue, d'où l'existence d'un second programme de stabilité intitulé « programme de stabilité 2009-2012 ».

² Dans le cas des deux programmes de stabilité 2009-2012, on retient les scénarios dits « scénarios bas », les moins optimistes.

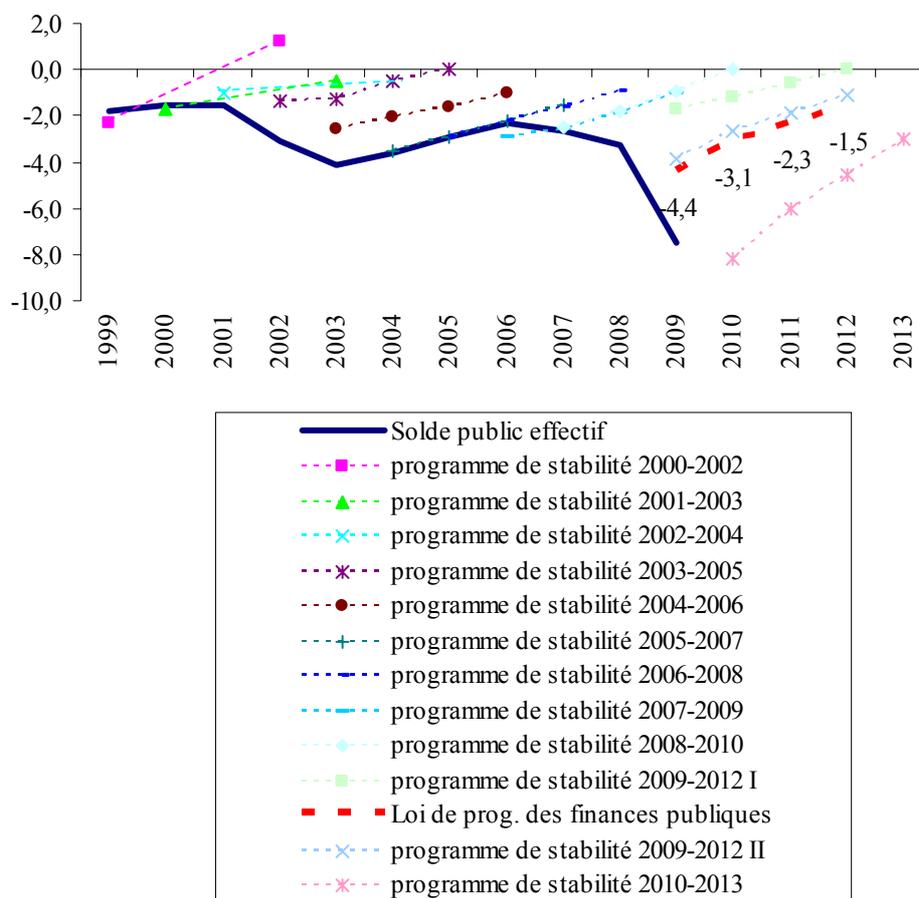
- le second programme de stabilité 2009-2012, transmis à la Commission européenne le 22 décembre 2008, prévoyait un déficit de **3,9 points de PIB** en 2009 (pour une prévision de croissance du PIB comprise entre 0,2 % et 0,5 %) ;

- la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 prévoyait un déficit de **4,4 points de PIB** en 2009 (pour une prévision de croissance identique).

Le graphique ci-après synthétise les différentes programmations relatives à l'année 2009 et permet de constater la dégradation continue des perspectives.

Le déficit des administrations publiques : prévision et exécution (1999-2009)

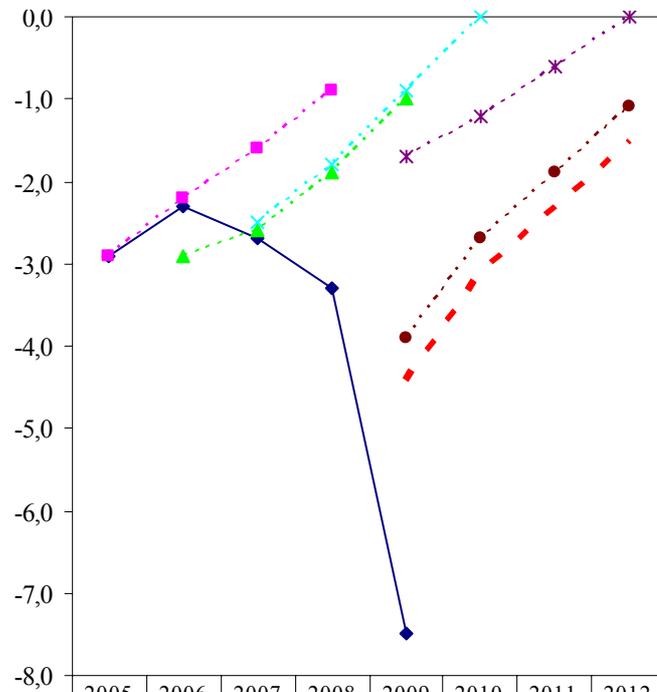
(en points de PIB)



Source : d'après les programmes de stabilité

Le déficit des administrations publiques : prévision et exécution (1999-2009)

(en points de PIB)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
—◆— Solde public effectif	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5			
- - -■- - - programme de stabilité 2006-2008	-2,9	-2,2	-1,6	-0,9				
- - -▲- - - programme de stabilité 2007-2009		-2,9	-2,6	-1,9	-1			
- - -×- - - programme de stabilité 2008-2010			-2,5	-1,8	-0,9	0		
- - -✱- - - programme de stabilité 2009-2012 I					-1,7	-1,2	-0,6	0
- - -●- - - programme de stabilité 2009-2012 II					-3,9	-2,7	-1,9	-1,1
- - -■- - - Loi de prog. des finances publiques					-4,4	-3,1	-2,3	-1,5

Source : d'après les programmes de stabilité

C. LA FORTE AGGRAVATION DU DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2009

En 2009, le déficit public est passé de 3,3 à 7,5 points de PIB, ce qui représente une augmentation de 4,2 points.

1. Une aggravation du déficit structurel de l'ordre de 2,5 points (dont 1,1 point pour le plan de relance), mais avec une marge d'erreur importante

Il est important de savoir quelle est la part de cette augmentation qui serait définitive en l'absence de mesures de réduction du déficit. Pour cela, il faut évaluer l'évolution du **déficit structurel**. Malheureusement, **une telle estimation ne peut être réalisée de manière fiable, en raison des incertitudes sur le caractère structurel ou conjoncturel de la perte de PIB due à la crise.**

A titre indicatif, la commission des finances s'est efforcée de réaliser de tels calculs, en retenant **deux estimations « extrêmes »**. La vérité se situe nécessairement quelque part entre les deux, probablement **dans la moitié supérieure de l'intervalle.**

Dans **l'estimation 1**, la **croissance potentielle** est fixée pour 2009 à son niveau d'avant la crise, soit **2 % en volume** (4 % en valeur). Le fait que le PIB ait diminué de 2,6 % en volume (2,1 % en valeur) accroît donc le déficit conjoncturel d'environ 3 points de PIB. En conséquence, sur les 4,2 points de PIB d'augmentation du déficit, seulement 1,2 serait structurel, et correspondant en quasi-totalité au **plan de relance**, évalué à **1,1 point de PIB** par le Gouvernement.

La situation n'en serait pas moins préoccupante. En effet, le PIB ne retrouverait son niveau potentiel que de manière progressive, ce qui pourrait prendre une dizaine d'années. Pendant tout ce temps, le déficit demeurerait élevé, et la dette continuerait d'augmenter fortement. Même dans un tel cas de figure, un plan de consolidation budgétaire à moyen terme est indispensable.

Dans **l'estimation 2** en revanche, on suppose que **la perte de PIB due à la crise est définitive**. L'augmentation du déficit en 2009 est donc entièrement structurelle, c'est-à-dire qu'elle dépend entièrement des décisions prises par les pouvoirs publics et des fluctuations spontanées des recettes publiques au PIB.

Les facteurs d'évolution du solde public : une décomposition indicative

(évolution par rapport à l'année précédente, en points de PIB)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
												Estima- tion 1*	Estima- tion 2*
A	Evolution du solde public	0,8	0,3	-0,1	-1,6	-1,0	0,5	0,7	0,6	-0,4	-0,6	-4,2	-4,2
B	Evolution du solde conjoncturel	-0,3	0,7	-0,1	-0,3	-0,5	0,0	0,0	0,3	0,5	-0,6	-3,1	0,0
D	Evolution du solde structurel	1,2	-0,4	0,0	-1,3	-0,4	0,5	0,7	0,3	-0,9	0,0	-1,2	-4,2
E	Solde structurel hors plan de relance											-0,1	-3,1
	Dont :												
F	Evolution du ratio recettes/PIB potentiel	0,7	-0,6	-0,1	-0,5	-0,3	0,4	0,9	0,0	-0,8	-0,1	-1,1	-1,1
	dont :												
G	Elasticité des PO au PIB	1,2	0,2	0,6	-0,3	-0,6	0,2	0,0	0,3	-0,1	0,2	-0,5	-0,5
H	Mesures nouvelles sur les PO**	-0,3	-1,0	-0,9	-0,4	0,4	0,1	0,4	0,0	-0,6	-0,5	-0,8	-0,8
I	Recettes hors PO	-0,2	0,2	0,2	0,2	-0,1	0,1	0,5	-0,3	-0,1	0,2	0,2	0,2
J	Evolution du ratio dépenses/PIB potentiel	0,4	0,3	0,1	-0,8	-0,1	0,0	-0,2	0,3	-0,1	0,1	-0,1	-3,2
K	Effort structurel[H+J]	0,1	-0,7	-0,8	-1,2	0,3	0,1	0,2	0,3	-0,7	-0,4	-0,9	-4,0
L	Hors plan de relance											0,2	-2,9

* Estimation 1 : on suppose que la crise n'a pas d'impact sur le PIB potentiel. Estimation 2 : on suppose que la crise n'a pas d'impact sur le déficit conjoncturel, son impact sur le PIB étant entièrement structurel.

** Sources : 1999-2004 : estimations des mesures nouvelles présentées en 2003 par le Gouvernement pour les années 1999 et suivantes dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004 ; années suivantes : rapports sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexés aux projets de lois de finances.

NB : la ventilation entre évolution du solde conjoncturel et évolution du solde structurel peut varier selon les hypothèses retenues. Par convention, on suppose que la croissance potentielle est de 4 % par an en valeur, sauf en 2009 dans le cas de l'estimation 2 (croissance potentielle de - 2,1 % en valeur, correspondant à la croissance observée).

On retient une estimation de l'impact du plan de relance sur le solde public de 1,1 point de PIB en 2009, correspondant au montant indiqué par le programme de stabilité 2009-2013, et repris par la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010.

Sources : Insee, rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au projet de loi de finances pour 2010, calculs de la commission des finances

On arrive alors à des résultats sensiblement différents de ceux qui précèdent. **La totalité de l'aggravation du déficit, soit 4,2 points de PIB, est de nature structurelle.** Hors plan de relance, elle est encore de 3,1 points de PIB. La ligne relative à l'évolution du solde structurel, expliquant l'écart par rapport à l'estimation précédente, est celle relative aux dépenses publiques (ligne J) : alors que dans le cas précédent l'augmentation du ratio dépenses/PIB hors plan de relance était de nature conjoncturelle, dans le cas présent elle est de nature structurelle.

Au total, **l'effort structurel** – c'est-à-dire la part de l'aggravation du déficit venant des politiques publiques, celles-ci étant définies dans le cas des dépenses comme l'écart par rapport à une situation où les dépenses augmenteraient au même rythme que le PIB potentiel – est très différent selon que l'on retient l'une ou l'autre estimation : dans le premier cas l'impact des politiques publiques sur le déficit est de - 0,9 point de PIB ; dans le second cas, il est de - 4 points de PIB. Corrigé du plan de relance, l'effort structurel est de respectivement 0,2 et - 0,9 points de PIB.

Chacune de ces deux estimations correspond à un scénario « extrême ». La première est peu vraisemblable, les précédents historiques montrant que les crises bancaires tendent à se traduire par une diminution pérenne du PIB potentiel. La seconde est cependant pessimiste : il est probable qu'une partie de la perte de PIB due à la crise sera récupérée.

Ainsi, selon le **Gouvernement** la dégradation du solde structurel en 2009 serait de **2,6 points de PIB**, ce qui se situe dans la moitié supérieure de l'intervalle indiqué ci-avant (de 1,2 à 4,2 points de PIB). La **Cour des comptes** estime quant à elle, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010, que le déficit structurel a augmenté de **2,2 à 2,7 points de PIB**, ce qui correspond à un ordre de grandeur analogue.

2. Un déficit structurel de l'ordre de 6 points de PIB (dont 1,1 pour le plan de relance), avec une marge d'erreur analogue

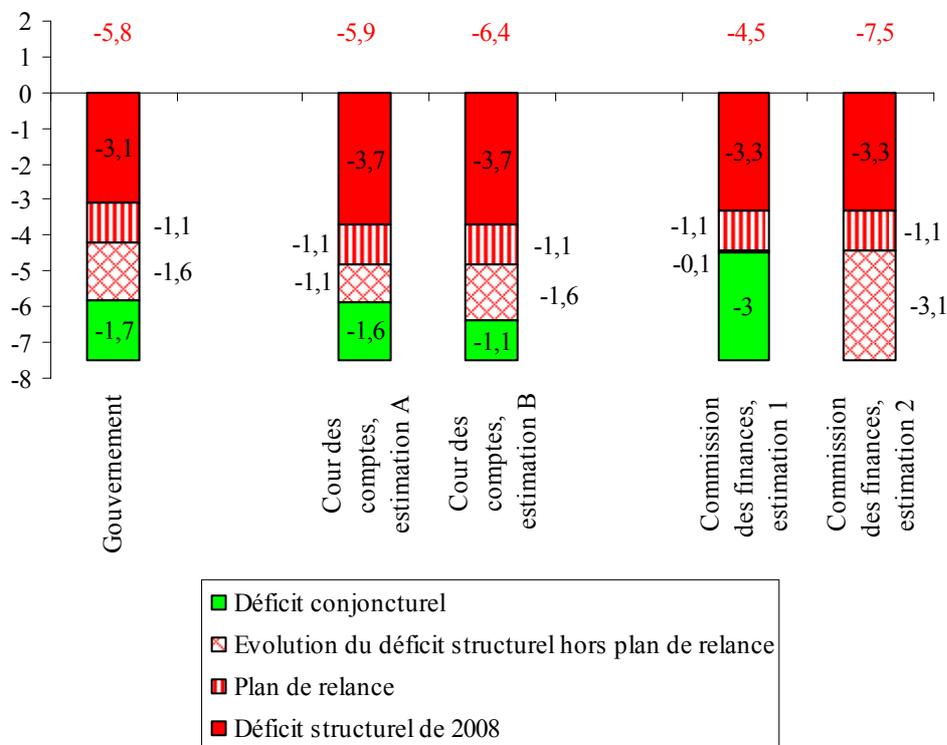
Dans ces conditions, **il est possible de présenter des compositions sensiblement différentes du déficit public de 2009.**

Tel est d'autant plus le cas que si, pour ne pas introduire de complexité excessive, on a jusqu'à présent évité de raisonner sur le **niveau** du déficit structurel (se contentant de raisonner en évolution), ce niveau ne fait pas consensus : dans le cas de l'année **2008**, il est ainsi évalué à 3,1 points de PIB par le Gouvernement, alors que la Commission européenne, dans ses prévisions du printemps 2010, retient une estimation de 3,7 points de PIB.

Le graphique ci-après compare les décompositions du déficit public de 2009 faites par le Gouvernement et par la Cour des comptes, ainsi que les deux scénarios « extrêmes » présentés ci-avant.

Décomposition du déficit public en 2009

(en points de PIB)



Le déficit structurel est indiqué en rouge.

Par convention, on suppose dans le cas des estimations de la commission des finances que le déficit structurel de 2008 était de 3,3 points de PIB, correspondant au déficit effectif.

Sources : programme de stabilité 2010-2013 ; Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2010 ; calculs de la commission des finances

Le **déficit structurel** (en rouge sur le graphique) correspond au déficit total diminué du déficit conjoncturel. Il est de **l'ordre de 6 points de PIB** (les estimations sont de 5,8 points de PIB selon le Gouvernement, et de 5,9 à 6,4 points de PIB pour la Cour des comptes). Les deux scénarios « extrêmes » de la commission des finances, à droite du graphique, confirment ces ordres de grandeur, avec une moyenne d'exactement 6 points de PIB, mais dans un intervalle très large, allant de **4,5 à 7,5 points de PIB** (selon l'estimation retenue de l'impact de la crise sur le PIB potentiel).

D. QUELLE EFFICACITÉ POUR LE PLAN DE RELANCE ?

Votre rapporteur général ne présentera ici que brièvement le plan de relance. Pour des analyses plus détaillées, **le lecteur pourra se reporter à la contribution du rapporteur spécial de la mission « Plan de relance de l'économie », notre collègue le président Jean Arthuis¹.**

1. Un plan passé de 26 à 37 milliards d'euros

Les sommes en jeu ont considérablement varié au cours du temps. Elles sont en effet passées de 26 milliards d'euros selon les annonces initiales à 37 milliards d'euros pour le plan définitif (incluant 6,7 milliards d'euros de prêts au secteur automobile, résultant de la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009). Au total, l'exécution 2009 est de 37,9 milliards d'euros, la légère sous-consommation des crédits de paiement ayant été plus que compensée par un coût plus élevé que prévu des mesures fiscales.

Dans le cas de l'année 2010, aux crédits ouverts lors de la loi de finances initiale (4,1 milliards d'euros) s'ajoute le report de crédits ouverts au titre du plan de relance et non consommés en 2009 (1,3 milliard d'euros).

2. Un soutien de la croissance de l'ordre de 0,6 point de PIB ?

Sur les 37,9 milliards d'euros (soit 2 points de PIB) consommés en 2009 au titre du plan de relance, seulement 15 milliards environ (soit 0,75 point de PIB) ont constitué des mesures de « soutien keynésien » de l'activité.

Si l'on suppose que le multiplicateur des dépenses de « relance keynésienne » du plan de relance est proche de l'unité, et que – ces mesures ayant été concentrées sur le troisième trimestre – la quasi-totalité de leur effet sur le PIB s'est fait sentir, cela suggère que **le PIB de 2009 a été accru d'environ 0,6 point de PIB**. Cela correspond aux estimations initiales du Gouvernement qui, il est vrai, portaient sur un montant global légèrement moindre.

¹ Cf. *Tome II du présent rapport*.

L'impact du plan de relance, selon diverses estimations de la fin de l'année 2008 (1)

(en points de PIB)

	Impact sur le PIB en 2009	Source
Gouvernement	0,6*	Dossier de presse de décembre 2008
Crédit Agricole	0,3-0,5	« CA Eco News » n° 120, 8 décembre 2008
OFCE	0,3	« Lettre de l'OFCE », 23 décembre 2008

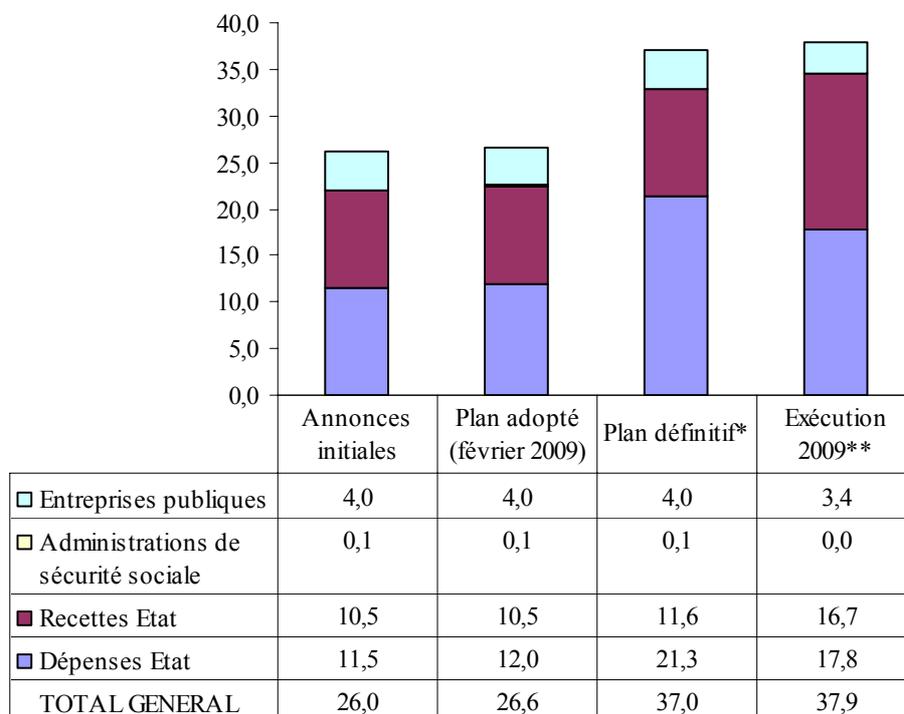
* Le Gouvernement estime, dans le programme de stabilité 2009-2012 transmis à la Commission européenne en décembre 2008, que pour l'année 2009, l'impact global des mesures prises (y compris l'exonération de TP pour les investissements de 2009 et l'éco-PTZ) est de 0,8 point de PIB, l'impact global de la politique budgétaire (y compris le libre jeu des stabilisateurs automatiques) étant évalué à 1 point de PIB.

(1) Ces estimations portaient sur un plan dont les « mesures keynésiennes » ont depuis été accrues d'environ 3 milliards d'euros (soit 0,15 point de PIB).

Les mesures de soutien de la trésorerie des entreprises ont peut-être également joué un rôle important au niveau macroéconomique. Cependant, celui-ci est difficilement quantifiable.

Le montant du plan de relance : des annonces initiales à l'exécution 2009

(en milliards d'euros)



NB : à l'exception de la dernière colonne, les chiffres concernent le montant total du plan (y compris après 2009).

* Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009 et loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009. ** Dans le cas des crédits transférés à des opérateurs, consommation par les opérateurs.

Source : commission des finances

II. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA CRISE

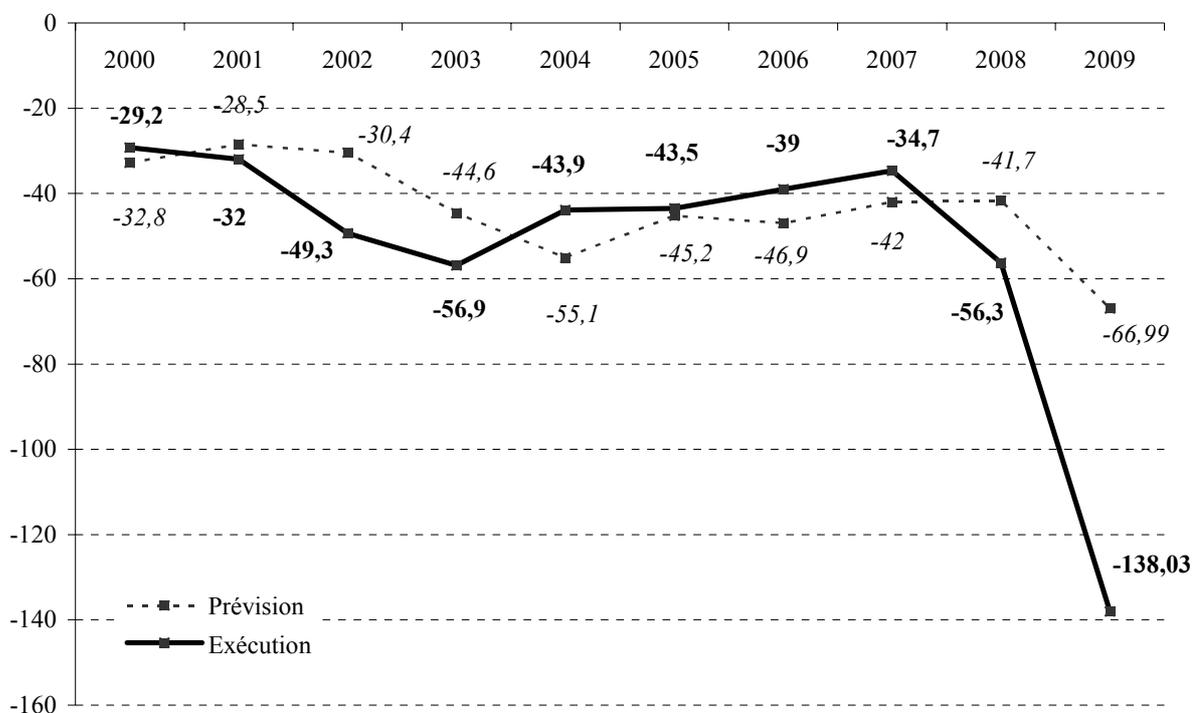
2009 aura été, à bien des égards, l'année des ordres de grandeur hors du commun en termes d'exécution budgétaire. Au cours de l'exercice, et au gré des trois lois de finances rectificatives intervenues aux mois de février, avril et décembre, **le déficit a plus que doublé par rapport à la prévision établie en loi de finances initiale**, sous l'effet de l'effondrement des recettes et de l'inflation des dépenses engendrées par la crise.

A. UN CREUSEMENT DU SOLDE SANS PRÉCÉDENT

Le solde d'exécution des lois de finances en 2009, tel qu'il résulte du présent projet de loi de règlement, s'établit à **-138 milliards d'euros**, dont -129,9 milliards d'euros au titre du budget général et -8,1 milliards d'euros au titre des comptes spéciaux. Un peu moins d'un quart de ce déficit est imputable au **plan de relance**, soit 32,3 milliards d'euros (16,6 milliards d'euros de pertes de recettes au titre de son volet fiscal et 15,7 milliards d'euros au titre des dépenses qu'il a suscitées).

Le déficit s'est ainsi **accru de 106,1 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 et de 145,3 % par rapport à l'exécution 2008 (*cf.* graphique ci-dessous et tableau général page suivante).

Le solde budgétaire : prévision et exécution depuis 2000



Source : Cour des comptes

En 2009, le montant des recettes nettes du budget de l'Etat (161 milliards d'euros) a représenté 56 % du montant des dépenses nettes (290 milliards d'euros). En 2008, ce pourcentage s'élevait à 80 %.

1. Des recettes affectées par la crise, le plan de relance et les mesures nouvelles

La dégradation du solde résulte principalement de **l'effondrement des recettes fiscales et non fiscales de l'Etat**, sous l'effet de la conjoncture, des mesures du plan de relance et des conséquences, en 2009, de mesures antérieures.

a) Une diminution d'un quart des recettes nettes par rapport à la prévision

Les recettes nettes¹ du budget général (recettes fiscales et non fiscales, fonds de concours compris) sont exécutées à un niveau **inférieur de 25 %** à la prévision, soit 161,01 milliards d'euros.

¹ Soit après déduction des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Les recettes fiscales nettes de l'Etat s'établissent à 214,3 milliards d'euros, en retrait de plus de 17 % par rapport à la LFI et à l'exécution 2008 (cf. graphique).

Evolution des recettes fiscales nettes de l'Etat

(en milliards d'euros, à périmètre constant)



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

Ainsi les recettes¹ d'**impôt sur le revenu** s'établissent à 46,7 millions d'euros, soit 9,8 % de moins qu'en 2008 à périmètre constant. Le rendement de l'**impôt sur les sociétés** diminue de 57,5 % par rapport à 2008, pour n'atteindre que 20,9 milliards d'euros. Cet impôt est clairement le plus sensible à l'évolution conjoncturelle, dans la mesure où le mécanisme d'acompte et de solde sur lequel repose son acquittement amplifie l'effet d'une variation du bénéfice fiscal sur le montant recouvré.

La **taxe sur la valeur ajoutée** voit son produit chuter de 8,8 %, passant de 129,9 milliards d'euros en 2008 à 118,4 milliards d'euros en 2009. Bon nombre d'entreprises créditrices semblent, en particulier, avoir opté pour le remboursement mensuel de leurs crédits de TVA, mis en place dans le cadre du plan de relance, afin de détendre leur trésorerie, plutôt que d'imputer ces crédits en fin d'année.

La **taxe intérieure sur les produits pétroliers** (TIPP) ne rapporte au budget de l'Etat que 14,9 milliards d'euros au lieu de 16,1 milliards d'euros en 2008. Cette différence s'explique néanmoins en quasi-totalité par le transfert partiel de 1,1 milliard d'euros de produit aux régions et départements. Les **autres** recettes fiscales nettes s'inscrivent en recul de 23,6 %, passant de 18,3 à 13,3 milliards d'euros.

¹ Toutes les recettes sont ici données nettes des remboursements et dégrèvements.

Quant aux **recettes non fiscales**, elles atteignent 19,5 milliards d'euros en 2009, soit 14,2 % de moins que la prévision et 30,4 % de moins que l'exécution 2008. L'écart à 2008 est néanmoins largement imputable à des effets de périmètre¹ et à la comptabilisation des loyers budgétaires². Une fois ces données retraitées, la baisse des recettes non fiscales ne s'établit qu'à **1,6 milliard d'euros**.

Les **produits des participations de l'Etat** (dividendes et recettes assimilées) diminuent de 1,73 milliard d'euros à périmètre constant. Ce phénomène est principalement imputable à la **baisse des résultats des entreprises** et à la décision prise par certaines d'entre elles de procéder à une distribution de dividendes sous forme de titres, ainsi qu'à l'absence de dividende versé par la Caisse des dépôts et consignations, alors qu'un tel dividende avait été versé en 2008.

La **rémunération des garanties accordées par l'Etat** demeure élevée en 2009, soit 1,24 milliard d'euros en provenance de la **Société de financement de l'économie française** (0,17 milliard d'euros en 2008), et 152,2 millions d'euros de **DEXIA** (7,1 millions d'euros en 2008).

¹ Ces effets de périmètre représentent 6,9 milliards d'euros, dont 5,17 milliards d'euros de prélèvements sur les jeux, désormais comptabilisés en recettes fiscales.

² Ces loyers représentent 0,7 milliard d'euros et identifient le coût implicite de l'occupation des locaux par les services de l'Etat. Leur montant est comptabilisé en recettes et en dépenses mais ne donne lieu à aucun décaissement.

L'exécution budgétaire en 2009 rapportée à la loi de finances initiale et à l'exécution 2008

(en millions d'euros)

	Exécution 2008	LFI 2009	LFR 1	LFR 2	LFR 3	Total des prévisions	Exécution PLR	Ecart à la LFI	Ecart à 2008
DEPENSES BRUTES DU BUDGET GENERAL									
Dépenses brutes hors fonds de concours	367 206	379 028	11 377	2 283	9 785	402 473	399 078	5,3%	8,7%
<i>A déduire : remboursement et dégrèvements d'impôts</i>	92 174	101 965	1 100		11 087	114 152	111 669	9,5%	21,2%
Dépenses nettes, hors fonds de concours	275 032	277 063	10 277	2 283	-1 302	288 321	287 409	3,7%	4,5%
Dépenses financées par fonds de concours	3 202	3 316				3 316	3 516	6,0%	9,8%
Total des dépenses nettes, y.c. financées par fonds de concours	278 234	280 379	10 277	2 283	-1 302	291 637	290 925	3,8%	4,6%
RECETTES DU BUDGET GENERAL									
Recettes fiscales brutes	352 135	361 348	-5 900	-7 366	-22 151	325 931	325 919	-9,8%	-7,4%
<i>A déduire : remboursement et dégrèvements d'impôts</i>	92 174	101 965	1 100		11 087	114 152	111 669	9,5%	21,2%
Recettes fiscales nettes	259 961	259 383	-7 000	-7 366	-33 238	211 779	214 250	-17,4%	-17,6%
Recettes non fiscales	27 958	22 678		-1 089	-2 067	19 522	19 451	-14,2%	-30,4%
<i>A déduire : PSR au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne</i>	69 876	71 149	2 500		2 517	76 166	76 200	7,1%	9,1%
Recettes nettes, hors fonds de concours	218 043	210 912	-9 500	-8 455	-37 822	155 135	157 501	-25,3%	-27,8%
Fonds de concours	3 202	3 316				3 316	3 518	6,1%	9,9%
Total des recettes nettes, y.c. fonds de concours	221 245	214 228	-9 500	-8 455	-37 822	158 451	161 019	-24,8%	-27,2%
SOLDE DU BUDGET GENERAL	-56 989	-66 151	-19 777	-10 738	-36 520	-133 186	-129 906	96,4%	127,9%
SOLDE DES BUDGETS ANNEXES	0	0							
SOLDE DES COMPTES SPECIAUX (Hors FMI)	718	-835		-6 850	-6	-7 691	-8 122	872,7%	-1231,2%
SOLDE D'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES	-56 271	-66 986	-19 777	-17 588	-36 526	-140 877	-138 028	106,1%	145,3%

LFR 1 = loi de finances rectificative n° 2009-122 du 4 février 2009 ; LFR 2 = loi de finances rectificative n° 2009-431 du 20 avril 2009 ; LFR 3 = loi de finances rectificative n° 2009-1764 du 30 décembre 2009. Les évolutions de 2008 à 2009 sont présentées à périmètre courant.

Source : commission des finances, d'après les projets de loi de règlement pour 2008 et 2009

b) Les effets de la conjoncture et du volet fiscal du plan de relance

L'évolution des recettes qui vient d'être décrite est, dans un premier temps, imputable à la **dégradation de la conjoncture**. De fait, les hypothèses de taux de croissance qui sous-tendaient les évaluations de recettes ont été régulièrement revues, passant de +1 % dans le projet de loi de finances à + 0,2/+0,5 % en loi de finances initiale, puis à - 1,3 % dans le cadre du collectif d'avril et à - 2,25 % en collectif de fin d'année.

Cette évolution a, ensuite, été **considérablement amplifiée** par les mesures fiscales du plan de relance et, dans une moindre mesure, par les effets des mesures nouvelles antérieures ou prises en 2009.

Votre commission des finances évalue le **coût des mesures fiscales du plan de relance à 16,7 milliards d'euros en 2009, alors qu'il était attendu à 10,3 milliards d'euros**.

Cet écart résulte :

1) des effets de la mesure de suppression des deux premiers tiers d'impôt sur le revenu en faveur des **ménages** assujettis à la première tranche (0,9 milliard d'euros) ;

2) du **coût plus important que prévu des mesures en faveur des entreprises** (soit 4,2 milliards d'euros au titre du crédit d'impôt recherche contre 3,8 milliards d'euros anticipés, 5 milliards d'euros pour le crédit d'impôt « report en arrière des déficits » contre une prévision de 1,8 milliard d'euros, et 6,5 milliards d'euros au titre de la mensualisation des remboursements de crédits de TVA, alors que la mesure avait été chiffrée à 3,6 milliards d'euros)¹.

c) Les autres mesures nouvelles et la dépense fiscale : des recettes insuffisamment sauvegardées

Les mesures nouvelles antérieures à 2009 ont, selon la Cour des comptes, représenté un coût de 4,7 milliards d'euros, **soit 2,3 milliards d'euros de plus que prévu en loi de finances initiale**. A ces mesures se sont, en outre, ajoutées de **nouvelles atténuations de recettes en 2009**, pour un montant total de 1,9 milliard d'euros, dont **1,25 milliards d'euros au titre de la TVA réduite dans la restauration**, applicable aux six derniers mois de l'année.

Par rapport à 2008, sur le périmètre des principaux impôts d'Etat, **la baisse constatée des recettes (46 milliards d'euros) est imputable pour moitié à la dégradation de la conjoncture, pour un peu plus d'un tiers aux effets du volet fiscal du plan de relance, et pour 15 % aux effets de transferts ou de baisses d'impôts antérieures à 2009 ou décidées en 2009**.

¹ *Corrélativement, le « contrecoup » en recettes de ces mesures devrait être beaucoup moins important que prévu en 2010. Il devrait s'établir à +1,3 milliard d'euros au lieu des -1,5 prévus.*

Ainsi, 1,1 milliard d'euros supplémentaires de TIPP ont été transférés aux départements et aux régions, dans le cadre de la compensation des transferts de compétences intervenant en application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

Par ailleurs, le **coût des dépenses fiscales imputées sur l'impôt sur le revenu se serait également accru, selon la Cour des comptes, de 3,6 milliards d'euros par rapport à 2008, soit :**

1) + 0,6 milliard d'euros au titre du crédit d'impôt « Développement durable » ;

2) + 1,5 milliards d'euros au titre du régime fiscal et social des dividendes perçus par les particuliers ;

3) + 0,8 milliard d'euros au titre du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale ;

4) + 1 milliard d'euros au titre de l'exonération en faveur des heures supplémentaires et complémentaires ;

5) + 0,1 milliard d'euros au titre de l'amortissement « Robien »¹.

Ces ordres de grandeur attestent donc, s'il en était besoin, de la nécessité impérieuse de sauvegarder les recettes en maîtrisant et en réduisant la dépense fiscale (cf. tableau).

Les effets du plan de relance, de la conjoncture et des mesures nouvelles sur les produits des quatre principaux impôts d'Etat en 2009

(en milliards d'euros)

Impôt	Relance	Mesures nouvelles et transferts	Conjoncture	Baisse totale
TVA	6,5	1,2	3,8	11,5
IS	9,2	0,9	18,2	28,3
TIPP		1,1	0,1	1,2
IR	0,9	3,6	0,5	5
Total	16,7	6,8	22,6	46
	36%	15%	49%	100%

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009 et le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat

Outre les surcoûts constatés sur les dispositifs qui viennent d'être évoqués, **la dépense fiscale continue sa progression**, pour s'établir

¹ D'autres dépenses fiscales imputées sur l'IR sont en recul, pour un montant global de 0,3 milliard d'euros.

à 69,7 milliards d'euros, selon les chiffrages actualisés pour 2009 inscrits dans les rapports annuels de performance.

Ce phénomène est observé en dépit du déclassement de 37 mesures entre 2008 et 2009, considérées, non plus comme des dispositifs dérogatoires, mais comme des modalités de calcul de l'impôt. Ces déclassements représentent, selon la Cour des comptes, 10,9 milliards d'euros. Huit mesures anciennes ayant été reclassées en dépenses fiscales, pour 0,5 milliard d'euros, **le périmètre des dépenses comptabilisées est donc réduit de 10,4 milliards d'euros.**

Selon la Cour, à périmètre constant et hors plan de relance, **l'augmentation des dépenses fiscales s'établit à 4,7 milliards d'euros en 2009.**

2. Des dépenses « optiquement » maîtrisées

Alors qu'une économie substantielle a pu être réalisée sur la charge de la dette, les efforts de maîtrise de la dépense ne permettent pas de respecter la norme « zéro volume » entre 2008 et 2009. En effet, si l'Etat a dû absorber une hausse importante des prélèvements sur recettes, il disposait, au titre de ses engagements financiers, d'un gisement d'économies insuffisamment mobilisé.

a) La norme « zéro volume » n'est pas tenue entre 2008 et 2009

L'évolution de la dépense en **norme élargie**, soit, aux termes de l'article 5 de la loi de programmation des finances publiques, agrégeant les dépenses nettes du budget général aux prélèvements sur recettes et aux affectations de recettes fiscales venant en substitution de dotations budgétaires, présente des profils différents selon qu'on y inclut ou non les effets du plan de relance ou encore selon le point de départ pris pour son calcul.

Ainsi, la progression des dépenses **entre la prévision et l'exécution 2009** fait apparaître, hors effets du plan de relance, que la norme « zéro volume » est respectée, puisque l'évolution s'établit à - 0,2 %, et que les dépenses **diminuent même en valeur** (- 0,1 %). La réintégration des dépenses du plan de relance fait néanmoins ressortir la progression en valeur à + 4,4 % et la progression en volume à + 4,3 % (cf. tableau ci-après).

Défendue par le Gouvernement, cette méthode de calcul, de la prévision à l'exécution, permet d'évaluer la conformité globale de la dépense aux anticipations de la loi de finances initiale. Elle a néanmoins le défaut de ne pas permettre d'apprécier la progression des dépenses **d'une année sur l'autre.**

**L'évolution de la dépense en norme élargie
de la prévision à l'exécution 2009**

(en millions d'euros)

Dépenses	LFI 2009	Exécution 2009 hors Relance	Plan de relance	Exécution 2009 avec Relance
Dépenses nettes hors R&D	277 063	275 587	11 822	287 409
PSR Collectivités territoriales	52 249	52 351	3 853	56 204
PSR Union européenne	18 900	19 996		19 996
Affectations de recettes				
Total	348 212	347 934	15 675	363 609
<i>Evolution en valeur</i>		<i>-0,1%</i>		<i>4,4%</i>
<i>Inflation</i>		<i>0,1%</i>		<i>0,1%</i>
Evolution en volume		-0,2%		4,3%

R&D = remboursements et dégrèvements et PSR = prélèvements sur recettes

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

Il convient, dans ces conditions, de compléter cette approche par une comparaison de la progression des dépenses en norme élargie **de l'exécution 2008 à l'exécution 2009**, afin d'apprécier l'évolution **réelle** de la dépense. Pour rétrospective qu'elle soit, cette méthode a néanmoins le mérite de mesurer **l'efficacité des règles de gouvernance** que l'on se donne. D'exécution à exécution, la dépense progresse ainsi de 0,4 % en valeur et de **0,3 % en volume** hors plan de relance. La règle « zéro volume » n'est donc **pas respectée**. La réintégration des dépenses du plan de relance porte la progression en valeur à +4,9 % et la progression en volume à + 4,8 %.

Certes, la **très faible inflation** constatée en 2009 (0,1 %) a rendu beaucoup plus ardue l'atteinte de l'objectif « zéro volume ». Pour autant, la comparaison d'exécution à exécution **contrebalance cet inconvénient**.

En effet, les dépenses de 2008 ont connu une **hausse sensible** en raison du « dérapage » de la charge de la dette (pour 4 milliards d'euros). De ce fait, le calcul de la norme en exécution prend appui sur un **point haut**, et l'effort relatif à accomplir pour tenir la dépense entre 2008 et 2009 est donc **moins important**.

**L'évolution de la dépense en norme élargie
de l'exécution 2008 à l'exécution 2009**

(en millions d'euros)

Dépenses	Exécution 2008	Mesures de périmètre	Exécution 2009 hors Relance	Plan de relance	Exécution 2009 avec Relance
Dépenses nettes hors R&D	275 032	1 633	275 587	11 822	287 409
PSR Collectivités territoriales	51 174	-6	52 351	3 853	56 204
PSR Union européenne	18 702		19 996		19 996
Affectations de recettes		63			
Total	344 908	1 690	347 934	15 675	363 609
	<i>Evolution en valeur</i>		<i>0,4%</i>		<i>4,9%</i>
	<i>Inflation</i>		<i>0,1%</i>		<i>0,1%</i>
	Evolution en volume		0,3%		4,8%

R&D = remboursements et dégrèvements et PSR = prélèvements sur recettes

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

b) Des prélèvements sur recettes en hausse, mais une importante économie de constatation sur la charge de la dette

Une fois ces évolutions globales esquissées, une analyse **ligne à ligne** des composantes de la norme de dépenses est riche d'enseignements.

A périmètre constant, **les prélèvements sur recettes ont joué à la hausse** :

1) le **prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne** a connu une **forte progression** entre 2008 et 2009, passant de 18,7 milliards d'euros à près de 19,99 milliards d'euros (+ 6,9 %). L'écart à la **prévision** élaborée en LFI est également substantiel (1,096 milliard d'euros, soit + 5,8 %). Cet ajustement « douloureux » est non seulement dû à l'entrée en vigueur rétroactive des nouvelles modalités de financement du budget communautaire décidées le 7 juin 2007, mais également au poids de certaines pénalités financières supportées par la France pour non-respect du droit communautaire (92,5 millions d'euros¹) ;

2) entre 2008 et 2009, le **prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales** augmente, **hors mesure FCTVA du plan de relance**², de 2,3 % à périmètre constant (+1,183 milliard d'euros), pour s'établir à 52,35 milliards d'euros. Cette augmentation est imputable à la hausse de la dotation globale de fonctionnement, passée de 39,62 milliards d'euros en 2008 à 40,89 milliards d'euros en 2009 (+3,2 %), ainsi qu'à la croissance spontanée du FCTVA (6,06 milliards d'euros contre 5,55 milliards d'euros, soit une hausse de 9,1 %). L'augmentation par rapport à la **prévision** de LFI est moindre, de l'ordre de +0,2 % (102 millions d'euros).

¹ Dont 10 millions d'euros d'amende pour transposition tardive de la directive « OGM » et 82,5 millions d'euros de refus d'apurement des dépenses agricoles.

² Le versement anticipé du fonds de compensation de la TVA aux collectivités territoriales a représenté un coût de 3,85 milliards d'euros, soit 1,3 milliard d'euros de plus que prévu.

Au total, l'on s'aperçoit donc que l'Etat a dû, pour tenir la norme de dépense, « absorber » **une hausse des prélèvements sur recettes de 2,5 milliards d'euros par rapport à 2008 et de 1,2 milliard d'euros par rapport à la LFI.**

Dans le même temps, et à l'inverse du phénomène observé en 2008, le budget général a bénéficié, en 2009, d'une économie substantielle sur la **charge d'intérêts de la dette**, qui s'est établie à 37,62 milliards d'euros au lieu des 44,45 milliards d'euros en 2008, soit une **économie « de constatation » de 6,83 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2008 et de 5,3 milliards d'euros par rapport à la prévision de LFI.**

Cette marge de manœuvre a été utilisée par le Gouvernement dans le cadre du collectif d'hiver 2009, où :

1) 2 milliards d'euros de crédits complémentaires¹ ont été ouverts afin de **résorber la plupart des dettes de l'Etat à l'égard de la Sécurité sociale** (dont 1,4 milliard d'euros au titre des exonérations de cotisations sociales, 0,3 milliard d'euros au titre des prestations dans le champ de la santé et de la solidarité et 0,2 milliard d'euros au titre des prestations dans le secteur du logement)² ;

2) parallèlement à la résorption de ces reports de charge, certaines **interventions à caractère social** ont été remises à niveau, pour 1,3 milliard d'euros. Les crédits ouverts sont notamment allés, pour 342 millions d'euros, aux aides personnelles au logement, pour 321 millions d'euros, à l'allocation adultes handicapés et, pour 50 millions d'euros, à l'allocation de parent isolé ;

3) 0,4 milliard d'euros de crédits complémentaires ont été ouverts pour le **financement des dépenses liées à la grippe A** : contribution au financement des dépenses d'achats de vaccins prises en charge par l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) pour 284 millions d'euros et mise en œuvre de la campagne de vaccination sous la direction des services préfectoraux pour 60 millions d'euros ;

4) d'autres ouvertures de crédits ont enfin été opérées en faveur du **plan exceptionnel de soutien à l'agriculture** décidé le 27 octobre 2009 (110 millions d'euros), de l'Office national des forêts (19 millions d'euros), à la suite de la tempête Klaus et de **l'acquisition du terrain et les études préalables à la construction du nouveau Palais de justice de Paris** (88 millions d'euros).

c) Le respect de la loi de programmation en 2009

2009 aura été la première d'année d'application de la loi de programmation des finances publiques (n° 2009-135 du 9 février 2009), dont

¹ Complétés par l'affectation de 0,6 milliard d'euros de recettes à la CNAMTS.

² Les impayés demeurent, selon la Cour des comptes, de 0,9 milliard d'euros à fin 2009, dont 0,8 milliard d'euros au titre du régime général.

l'article 5 fixe des plafonds de crédits aux missions du budget général pour les années 2009 à 2011.

Hors plan de relance, **ces plafonds auront été respectés en 2009**, puisque les dépenses au sens du projet de loi de règlement atteignent, sur les missions du budget général, 275,6 milliards d'euros hors fonds de concours, pour un plafond de 277,1 milliards d'euros, soit un écart de 1,5 milliard d'euros.

On constate néanmoins que, par rapport aux plafonds, **des marges de manœuvre substantielles** auront résulté de l'évolution de la charge de pensions, inférieure de 1 milliard d'euros aux plafonds, et de la charge de la dette, inférieure de 5,4 milliards d'euros aux plafonds, **soit 6,4 milliards d'euros au total**.

Comme cela a déjà été indiqué, le Gouvernement a utilisé ces marges **pour apurer une partie de ses dettes à l'égard de la Sécurité sociale et pour financer des dépenses non prévues (cf. supra)**.

d) Des effectifs en baisse, mais une masse salariale en hausse

L'exposé des motifs du projet de loi de règlement indique que la consommation des emplois constatée au cours de l'année 2009 s'établit à 2 101 174 ETPT, soit une consommation inférieure de 19 656 ETPT à la prévision et une **diminution de 77 889 ETPT par rapport à la consommation 2008**.

Cette baisse est imputable :

1) aux **transferts** d'emplois, pour -52 794 ETPT, essentiellement dus au passage à l'autonomie des universités et au transfert des personnels techniciens ouvriers et de service (TOS) vers les collectivités territoriales ;

2) à la **diminution à proprement parler des effectifs de la fonction publique d'Etat**, pour 24 592 ETPT, soit une performance réellement inférieure à celle qui était prévue en loi de finances initiale (-27 470 ETPT) ;

3) pour 503 ETPT à des corrections techniques liées à des modifications de décomptes des emplois, mais sans incidence sur les effectifs.

Si, dans le sillage de la RGPP, le mouvement de diminution des effectifs de l'Etat se poursuit, **ses effets ne se font pas sentir sur l'évolution de la masse salariale**. Un rapprochement de l'ensemble des éléments salariaux retracés dans les rapports annuels de performances indique, en effet, que les effets en année pleine de la mise en œuvre des suppressions de postes produisent, en 2009, une **économie budgétaire de l'ordre de 800 millions d'euros**.

Dans le même temps, les **surcoûts** liés aux mesures catégorielles (550 millions d'euros), aux mesures générales (630 millions d'euros), au glissement vieillesse-technicité (120 millions d'euros), et aux « autres

mesures »¹ (370 millions d'euros) atteignent **près de 1,7 milliard d'euros**. Au total, **la masse salariale est donc en progression de 860 millions d'euros entre 2008 et 2009, soit une augmentation de 1 % (cf. tableau)**. Votre rapporteur général aura l'occasion de revenir en détails sur ces évolutions dans le cadre de ses travaux préparatoires au débat d'orientation des finances publiques.

Une masse salariale en progression en 2009

Facteurs d'évolution de la masse salariale	Millions d'euros
Solde exécution 2008 retraitée	85 197,1
Impact du schéma d'emplois	-802,7
Mesures catégorielles	549,8
Mesures générales	629,3
<i>EAP augmentation du point d'indice 2008</i>	237,8
<i>Augmentation du point d'indice 2009</i>	259,3
<i>Garantie individuelle pouvoir d'achat</i>	111,2
<i>Mesures bas salaires</i>	20,9
Glissement vieillesse-technicité solde	116,6
Autres	367,6
Total	86 057,7
<i>Ecart total / exécution 2008 retraitée</i>	<i>860,6</i>

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement pour 2009

B. LES CONDITIONS DE L'EXÉCUTION

Scandée par le vote de trois lois de finances rectificatives, l'exécution budgétaire traduit certains progrès quant à la régularité de la gestion, tandis que la performance connaît une légère érosion.

1. L'évolution de l'autorisation budgétaire

Eu égard à la conjoncture dégradée, **l'autorisation budgétaire consacrée par la loi de finances initiale pour 2009 a sensiblement évolué en cours d'exécution**, en conséquence de trois lois de finances rectificatives et de mouvements réglementaires de crédits.

a) Le recours à trois lois de finances rectificatives

Les **lois de finances rectificatives** n° 2009-122 du 4 février 2009, n° 2009-431 du 20 avril 2009 et n° 2009-1764 du 30 décembre 2009 ont eu pour effet :

¹ Notamment les surcoûts liés aux heures supplémentaires (140 millions d'euros) et aux mesures d'accompagnement des restructurations (160 millions d'euros dont 130 millions d'euros dans le secteur de la défense).

1) de **majorer les dépenses** nettes du budget général de 11,26 milliards d'euros et d'augmenter les **remboursements et dégrèvements d'impôts** de 12,19 milliards d'euros, essentiellement au titre de la mise en œuvre du **plan de relance**¹, ainsi que de détériorer le **solde des comptes spéciaux** de 6,86 milliards d'euros, principalement au titre des **prêts consentis aux constructeurs automobiles** ;

2) de minorer les **recettes fiscales nettes** de 47,6 milliards d'euros et les **recettes non fiscales** de 3,16 milliards d'euros ;

3) de réévaluer les **prélèvements sur recettes** de 5 milliards d'euros, en conséquence, notamment, de l'accélération des versements du Fonds de compensation de la TVA décidée dans le cadre du plan de relance.

b) Les décrets d'avance

Trois décrets d'avance sont intervenus en 2009, aboutissant à l'ouverture et à l'annulation concomitante d'un total de **plus d'un milliard d'euros** au titre du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux (*cf.* tableau).

Les décrets d'avance intervenus en 2009

Date	Montants	Objet	Avis de votre commission des finances
13 juillet 2009	303 millions d'euros en AE et 385 millions d'euros en CP (budget général) 5 millions d'euros en AE=CP (budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »)	Achat de masques dans le cadre de l'épidémie de grippe A-H1N1. Indemnisation de collectivités touchées par des calamités naturelles. Opérations immobilières du ministère de la défense.	Favorable avec réserves
9 novembre 2009	406 millions d'euros en AE et 328 millions d'euros en CP (budget général) 250 millions d'euros en AE=CP (compte spécial « Véhicules propres »)	Opérations extérieures de la défense. Dépenses au profit des demandeurs d'asile. Aides à l'acquisition de véhicules propres.	Favorable avec réserves
8 décembre 2009	65 millions d'euros en AE=CP (compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics »)	Versement d'une avance au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	Défavorable

Source : *commission des finances*

¹ La majoration des remboursements et dégrèvements traduit l'impact des mesures fiscales du plan de relance.

Ces décrets n'ont pas toujours été **entièrement justifiés par le caractère urgent et imprévisible des dépenses** visées, ce que votre commission des finances a relevé dans ses avis à propos :

1) des **opérations immobilières du ministère de la défense**, à partir du moment où la crise immobilière rendait difficile, dès le vote de la loi de finances initiale (LFI) pour 2009, la mise en place de la structure de portage ;

2) de l'achat de masques de protection contre la **grippe A / H1N1**, ces acquisitions semblant moins résulter de l'urgence que de la mauvaise gestion des stocks de produits de santé constitués en cas de pandémie¹ ;

3) de certaines **sous-budgétisations** en matière d'hébergement d'urgence et d'indemnisation des demandeurs d'asile, de financement du « bonus » automobile ou, comme cela est régulièrement dénoncé, de financement des opérations extérieures (OPEX).

Enfin, votre rapporteur général rappelle que votre commission des finances a été conduite à émettre un **avis défavorable** sur le décret d'avance du 8 décembre 2009. Bien que l'urgence à ouvrir des crédits pour faire face aux besoins imprévisibles de trésorerie de la direction générale de l'aviation civile fût indiscutable², votre commission a jugé que le recours à une avance du Trésor remboursable sur huit ans pour couvrir un décalage de trésorerie de quelques jours constituait une solution inappropriée, qui plus est mobilisée dans un contexte de dérive de l'endettement du budget annexe³.

c) Les autres mesures réglementaires

Au titre des autres mesures réglementaires intervenues en gestion, on mentionnera, en premier lieu, les **rattachements de fonds de concours** au budget général, constatés à hauteur de 3,52 milliards d'euros en exécution⁴, pour une prévision de 3,32 milliards d'euros en LFI pour 2009⁵. La qualité de la prévision semble, en la matière, **inégale**, plusieurs missions se distinguant par des rattachements très supérieurs à la budgétisation élaborée en loi de finances initiale⁶.

¹ Il s'agissait, en effet, de renouveler, pour partie, des stocks périmés dont la date de péremption était connue au moment du vote de la LFI pour 2009.

² Besoins dus à l'aggravation de la crise du transport aérien, et donc à la diminution des recettes du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

³ Une solution acceptable a, en définitive, été trouvée puisqu'une avance de 20 millions d'euros à court terme (un mois) a été consentie pour répondre à ces difficultés de trésorerie, et le solde, 45 millions d'euros, destiné à augmenter le fonds de roulement, a fait l'objet d'une avance selon les modalités habituelles (huit ans).

⁴ Nets des annulations sur années antérieures, pour 16 millions d'euros.

⁵ 21,8 millions d'euros ont par ailleurs été rattachés sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et 474 millions d'euros sur le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

⁶ Les écarts à la prévision sont les plus importants sur les missions « Aide publique au développement », (+ 259,1 %), « Direction de l'action du Gouvernement » (+ 208,2 %), « Economie » (+ 690,7 %), « Enseignement scolaire » (+ 174 %), « Justice » (+ 70,5 %) « Outre-mer » (+ 85 %), « Sécurité civile » (+ 147,7 %) et « Travail et emploi » (+ 166,1 %).

Les **reports de crédits** de 2009 vers 2010 atteignent plus de **11 milliards d'euros en CP** (et 16,7 milliards d'euros en AE), dont 3,4 milliards d'euros au titre du budget général, 0,2 milliard d'euros au titre des budgets annexes et 7,6 milliards d'euros au titre des comptes spéciaux.

Ces données à la hausse traduisent une **inflexion notable** du mouvement de diminution constante de ces reports constatée depuis 2006. Pour le budget général, elles s'expliquent principalement par le report de montants importants de crédits mobilisés dans le cadre du **plan de relance**. 577 millions d'euros en AE et 978 millions d'euros en CP sont ainsi reportés vers 2010 sur la mission « Plan de relance de l'économie ». Elles s'expliquent aussi par l'impossibilité de dépenser, lors de la période complémentaire, la totalité des crédits ouverts en loi de finances rectificative de fin d'année.

Les reports de crédits

(CP en millions d'euros)

Reports	Budget général	Budgets annexes	Comptes spéciaux	Total
2006 vers 2007	3 989,8	3,4	1 350,9	5 344,1
2007 vers 2008	3 831,6	8,7	4 857,2	8 697,5
2008 vers 2009	3 171,7	3,3	5 295,0	8 470,0
2009 vers 2010	3 446,9	19,1	7 609,0	11 075,0

Source : commission des finances

d) Les ajustements de crédits opérés par le présent projet de loi de règlement

Le présent projet de loi de règlement procède enfin à un certain nombre d'ajustements de crédits. Les **ouvertures** portent :

1) au titre du **budget général**, sur 168 213,46 euros en CP au titre des expérimentations du progiciel Chorus dans le cadre de la mission « Justice ». Il s'agit d'un ajustement technique dû à un report de crédits de 2009 sur 2010 effectué au-delà du montant de crédits disponibles ;

2) au titre des **budgets annexes**, sur 111 millions d'euros (CP) au bénéfice du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et 38,9 millions d'euros (CP) au bénéfice du budget annexe « Publications officielles et information administrative », afin d'augmenter leur fonds de roulement, compte tenu des résultats observés en 2009 ;

3) au titre des **comptes spéciaux**, sur 5 278 euros (CP) au bénéfice du compte « Pensions » (ajustement technique de même nature que pour la mission « Justice ») et sur 32,4 millions d'euros (AE) au bénéfice du compte « Prêts à des Etats étrangers », afin d'ajuster les crédits évaluatifs du compte sur les dépenses nettes effectuées.

Une autorisation de découverts complémentaire de 9 milliards d'euros, non constitutive d'une dépense, est également prévue au titre du

compte d'opérations monétaires « Opérations avec le Fonds monétaire international ». **Ce montant correspond au solde débiteur repris au 1^{er} janvier 2009 (9,575 milliards d'euros), diminué du solde créditeur des opérations menées en 2008 (0,516 milliard d'euros).** Il est inscrit **pour mémoire**, dans la mesure où les opérations de prêt au FMI sont réalisées par la **Banque de France**, sur ses propres ressources. Cette « médiatisation » par la Banque de France des relations financières de la France avec le FMI **assure la neutralité des opérations pour la trésorerie et le budget de l'Etat.**

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

Concrètement, **lorsque le FMI appelle auprès de la France sa participation à un prêt consenti dans le cadre d'accords d'emprunt, la somme requise est prélevée sur le Trésor (en dépenses du compte), mais fait l'objet d'une compensation immédiate, à due concurrence, par la Banque de France (en recettes du compte).** L'Etat, pour cette opération, mobilise auprès de la Banque de France les créances qu'il acquiert sur le Fonds à l'occasion même des prêts qu'il accorde à ce dernier ; parallèlement, la disponibilité par la Banque de France des avoirs du Fonds, dont elle est le dépositaire, lui autorise l'exécution à partir d'une provision permanente. En contrepartie, **les remboursements et intérêts versés par le FMI au titre du prêt¹ sont immédiatement et intégralement reversés à la Banque de France par le Trésor.**

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

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

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

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

Source : commission des finances

¹ Comme précisé ci-dessus, les prêts consentis au FMI sont remboursables au taux du DTS.

Les **annulations de crédits non consommés** atteignent enfin 4,52 milliards d'euros en AE et 3,10 milliards d'euros en CP sur le budget général, 85,2 millions d'euros en AE et 58,6 millions d'euros en CP sur les budgets annexes et 2,73 milliards d'euros en AE et 2,28 milliards d'euros en CP sur les comptes spéciaux.

En conséquence de ces mouvements, le solde d'exécution des lois de finances s'établit à - 138,028 milliards d'euros, soit une amélioration de 2,849 milliards d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2009.

2. La régularité de la gestion et l'évaluation de la performance

Au cours de son audition par votre commission des finances¹, le Premier président de la Cour des comptes, a relevé que des **progrès avaient été réalisés en matière de régularité de la gestion budgétaire**. Il n'en va pas nécessairement de même de la performance, en **léger recul** par rapport à 2008.

a) Des progrès en matière de régularité de la gestion

Votre rapporteur général relève que plusieurs « entorses » à la régularité budgétaire ont fait l'objet, en 2009, de corrections bienvenues. Il en va ainsi de **l'apurement d'une partie importante des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale, pour un total de 3,8 milliards d'euros**, principalement financé grâce à la diminution de la charge des intérêts de la dette. En conséquence, les **reports de charges** sur l'exercice suivant ont été divisés par plus de deux par rapport à 2008, passant de 5,9 milliards d'euros à 2,6 milliards d'euros.

Le recours à des **ressources extrabudgétaires** pour financer des charges du budget de l'Etat a également été réduit, comme en atteste la réduction du volume des avances souscrites auprès du Crédit foncier de France (CFF) pour financer les **primes d'épargne logement**, qui ont diminué de 300 millions d'euros par rapport à 2008. La vigilance de votre commission des finances doit néanmoins demeurer entière sur cette question, dans la mesure où la dette à l'égard du CFF demeure élevée (719 millions d'euros), que l'Etat continue donc de rémunérer cet organisme à un tarif **plus coûteux** pour les finances publiques que ceux pratiqués par l'Agence France Trésor dans le cadre d'avances à divers services², et que de nouveaux pics de dépenses d'épargne logement sont attendus pour les années 2011 à 2013³.

¹ Le compte rendu de cette audition, organisée le 26 mai 2010, est reproduit en annexe au présent rapport.

² Ces avances sont consenties au taux EONIA + 0,065 %.

³ Notre collègue rapporteur spécial Jean-Pierre Fourcade conduit, en 2010, une mission de contrôle budgétaire sur cette question.

Plusieurs anomalies¹ persistent néanmoins, telles que certaines anticipations de dépenses, l'usage inapproprié des comptes spéciaux, l'ordonnancement de crédits non disponibles, ou encore la compensation de recettes et de dépenses, mais dont la Cour des comptes observe qu'elles revêtent une **ampleur limitée**.

b) Une performance en relatif recul

S'agissant enfin de la performance, le pourcentage **d'objectifs atteints** sur l'ensemble des missions du budget général **diminue**, passant de 47 % en 2008 à 44 % en 2009. En outre, 12 % des indicateurs de performance demeurent inexploitable faute d'être renseignés.

Un aperçu général des résultats, qui ne saurait se substituer à l'analyse détaillée des objectifs et indicateurs réalisées par les rapporteurs spéciaux dans le cadre du tome II du présent rapport, enseigne que **14 missions, représentant 69 % des crédits, remplissent entre un quart et la moitié de leurs objectifs et 15 missions, représentant 31 % des crédits, remplissent entre la moitié et les trois quarts de leurs objectifs**.

En outre, alors que trois missions (« Sécurité civile », « Direction de l'action du Gouvernement » et « Développement et régulation économiques ») remplissaient plus des trois quarts de leurs objectifs en 2008, **aucune n'y parvient en 2009**. Inversement, deux missions atteignaient moins d'un quart de leurs objectifs en 2008 (« Ville et logement » et « Enseignement scolaire »), ce qui n'est plus le cas cette année.

Sous réserve des modifications de maquette intervenues entre 2008 et 2009, un classement en fonction du taux d'objectifs atteints indique que les **progrès les plus sensibles** sont accomplis par les missions « Relations avec les collectivités territoriales », « Médias », « Action extérieure de l'Etat » et « Sport, jeunesse et vie associative ». Au contraire, les missions « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » et « Sécurité » sont celles qui voient leur performance comparée **se dégrader** le plus.

¹ Voir notamment le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2009, pp. 98 à 102.

La performance en 2009

Missions du budget général	Atteint ou dépassé	Progression significative	Non atteint	Non renseigné	Part des crédits
Plus des trois quarts des objectifs atteints					
Aucune					0,0%
La moitié aux trois quarts des objectifs atteints					
Sécurité civile	72	21	7		31%
Direction de l'action du Gouvernement	70	24	6		
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	67	13	18	2	
Administration générale et territoriale de l'Etat	66	13	21		
Relations avec les collectivités territoriales	62	13	25		
Sport, jeunesse et vie associative	59	22	19		
Médias	58	21	21		
Action extérieure de l'Etat	57	31	12		
Régimes sociaux et de retraite	54	17	25	4	
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	54	8	38		
Conseil et contrôle de l'Etat	54	16	25	5	
Politique des territoires	54	31	15		
Engagements financiers de l'Etat	53	13	30	4	
Aide publique au développement	53	26	16	5	
Ecologie, développement et aménagement durables	50	33	15	2	
Un quart à la moitié des objectifs atteints					
Economie	49	19	19	13	69%
Défense	47	38	15		
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	46	21	21	12	
Recherche et enseignement supérieur	42	21	13	24	
Solidarité, insertion et égalité des chances	41	17	14	28	
Culture	39	37	17	7	
Outre-mer	37	27	36		
Sécurité	34	42	24		
Ville et logement	34	23	11	32	
Justice	33	31	23	13	
Travail et emploi	29	18	22	31	
Enseignement scolaire	27	31	21	21	
Santé	27	43	13	17	
Immigration, asile et intégration	25	50	25		
Moins d'un quart des objectifs atteints					
Aucune					0,0%

Source : commission des finances, d'après les fiches de performances éditées par le Gouvernement.

III. LA DÉGRADATION CONCOMITANTE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ETAT

La dégradation du solde du budget de l'Etat s'est accompagnée d'une augmentation de son **besoin de financement**, ainsi que d'une détérioration de son **résultat patrimonial** et de sa **situation nette**.

A. UNE HAUSSE DE NOTRE ENDETTEMENT BUDGÉTAIREMENT « INDOLORE »

Dans un contexte de taux historiquement bas, la hausse de l'encours de la dette négociable provoquée par la dégradation du solde budgétaire ne s'est pas traduite, en 2009, par une augmentation concomitante de la charge d'intérêts.

1. Les effets sur l'encours de la dette de la détérioration du solde

a) Un besoin de financement multiplié par 1,5 par rapport à 2008

Alors que le **besoin de financement** de l'Etat était estimé à 179,6 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2009, il s'est finalement établi à 246,2 milliards d'euros en exécution, soit une augmentation de 66,6 milliards d'euros (+37 %).

Ce besoin de financement résulte, pour plus de la moitié, du **déficit budgétaire** (134,7 milliards d'euros) et, pour 111,8 milliards d'euros, des **amortissements** de dette à moyen et long termes ou reprises par l'Etat (*cf.* tableau ci-après). Le déficit budgétaire affiché au tableau de financement (soit la ligne « Impact en trésorerie de la gestion ») diffère du déficit budgétaire au format « solde d'exécution des lois de finances » (138 milliards d'euros). En effet, si ces deux notions désignent la même réalité, leurs modalités de calcul diffèrent. Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport annuel sur l'exécution budgétaire, le montant de l'impact en trésorerie du solde de gestion « *est en réalité calculé comme un solde venant équilibrer les ressources et les charges de trésorerie au sein du tableau de financement en exécution. (...) Par exemple, le remboursement de la dette non négociable est contenu dans l'impact en trésorerie de la gestion, mais pas dans le solde budgétaire* ». Cette donnée résulte donc d'une opération de rapprochement *a posteriori* du solde de l'exécution budgétaire et du solde du tableau de financement, mal explicitée par la documentation budgétaire et constituant une

base somme **toute « fragile » pour asseoir l'approbation parlementaire du tableau de financement¹**.

Votre rapporteur général observe, ensuite, que le **solde du compte du Trésor est resté quasiment stable**, alors que sa contribution à la couverture du besoin de financement était initialement anticipée à 19 milliards d'euros. Le besoin de financement de l'Etat s'est, de fait, réduit de 6,5 milliards d'euros par rapport aux prévisions actualisées par le collectif d'hiver 2009, en raison d'encaissements de recettes fiscales plus élevés qu'attendu et du report de certaines dépenses en période complémentaire.

Par ailleurs, la décision prise de financer les **investissements d'avenir** par les remboursements résultant du rachat par plusieurs banques de titres de capital précédemment émis par la Société de prises de participation de l'Etat (SPPE) a conduit à maintenir 13,45 milliards d'euros sur le compte du Trésor, et par conséquent à ajuster à la baisse la contribution du solde du compte aux ressources de financement.

Une hausse a enfin été observée pour les **dépôts des correspondants**, (+ 1,5 milliard d'euros par rapport à la dernière loi de finances rectificative) et les autres ressources de financement ont été plus élevées que prévu, les émissions à moyen et long terme ayant généré davantage de primes que prévu.

¹ De ce point de vue, la disparition, à compter de 2011, de la période complémentaire, permettra d'harmoniser les périmètres de référence et de faciliter les comparaisons de prévision à exécution. En effet, dans le dispositif de l'article d'équilibre des lois de finances tel qu'il résulte de la LOLF, il est essentiel que le montant du solde budgétaire soit pris en compte en totalité dans le besoin de financement à couvrir au titre de la même année.

Evolution du besoin et des ressources de financement de l'Etat

(en milliards d'euros)

	2008 LFI	2008 LR	2009 LFI	2009 LFR (1)	2009 LFR (2)	2009 LFR (3)	2009 PLR
Besoin de financement	146,9	164,0	179,6	198,8	216,4	252,7	246,2
Amortissement de la dette à long terme (OAT)	41,3	39,3	63,6	63,0	63,0	62,8	62,8
Amortissement de la dette à moyen terme (BTAN)	61,5	58,3	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	2,4	10,3	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Variation des dépôts de garantie	-	-0,4	-	-	-	-	-0,3
Variation d'autres besoins de trésorerie	-	0,1	-	-	-	-	-
Déficit budgétaire (LFI/LFR) / Impact en trésorerie du solde de la gestion (LR/PLR)	41,7	56,4	67,0	86,8	104,4	140,9	134,7
Ressources de financement	146,9	164,0	179,6	198,8	216,4	252,7	246,2
Emissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	119,5	128,5	135,0	145,0	155,0	165,0	164,9
Annulation de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique	3,7	-	2,5	2,5	2,5	-	-
Variation des BTF	24,3	59,8	20,9	30,1	37,7	68,8	75,8
Variation des dépôts des correspondants	-2,7	-1,6	-	-	-	-0,7	0,8
Variation d'avances de trésorerie	-	0,1	-	-	-	-	-
Variation du compte du Trésor	2,1	-25,3	19,0	19,0	19,0	15,9	-0,5
Autres ressources de financement	-	2,4	2,2	2,2	2,2	3,7	5,3

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

b) Une modification progressive de la structure de notre dette négociable

L'accroissement sans précédent du besoin de financement trouve son pendant dans les **révisions opérées en cours d'année sur le programme de financement à moyen et long termes** de l'Agence France Trésor. Comme le souligne la Cour des comptes, « ces révisions sont très exceptionnelles et c'est d'ailleurs la première fois, depuis la récession de 1993, que le programme de financement à moyen-long terme est relevé en cours d'année ».

Au total, le besoin de financement supplémentaire a été couvert :

1) par des émissions supplémentaires de titres à **moyen et long termes** (OAT et BTAN), pour un montant total de 164,9 milliards d'euros contre 135 milliards d'euros prévus ;

2) **mais également par une hausse très importante de l'encours des bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés (BTF)**, dont la variation s'est établie à + 75,8 milliards d'euros contre une hausse anticipée de + 20,9 milliards d'euros.

Au total, la valeur nominale de l'encours de la dette négociable s'est appréciée de 133,2 milliards d'euros, pour atteindre 1 133,48 milliards d'euros fin 2009. **La structure de cette dette s'est également profondément**

modifiée, puisque la part des BTF y a atteint 18,9 % fin 2009, alors que les titres courts ne représentaient que 13,8 % fin 2008 et 8,6 % fin 2007. Si cette stratégie a permis de minorer la charge de la dette dans un contexte de taux courts très bas (*cf. infra*), elle n'en expose pas moins les finances publiques à un retournement des taux, raison pour laquelle votre rapporteur général juge nécessaire de réduire dans des délais raisonnables la part de l'endettement à court terme. Elle conduit, par ailleurs et comme on l'a déjà souligné, à **relativiser fortement la portée de l'autorisation parlementaire**, qui ne concerne que le plafond de variation de la dette à moyen et long termes.

Dans un contexte d'inflation modérée et donc de faible demande, on observe enfin une **réduction de la part des titres indexés** sur l'inflation, passée de 15 % fin 2008 à 12,9 % fin 2009.

Encours de la dette (valeur nominale)

(en millions d'euros)

		Fin 2005	Fin 2006	Fin 2007	Fin 2008	Fin 2009
OAT	Md€	587 310	602 261	629 890	665 032	705 005
	%	67,4%	69,3%	69,3%	66,5%	62,2%
BTAN	Md€	188 830	200 304	201 188	197 008	214 357
	%	21,7%	23,1%	22,1%	19,7%	18,9%
BTF	Md€	95 323	66 247	78 456	138 281	214 120
	%	10,9%	7,6%	8,6%	13,8%	18,9%
Total		871 464	868 813	909 535	1 000 322	1 133 483

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

2. Une charge de la dette contenue, dans un contexte d'« apesanteur financière »

a) Un contexte économique marqué par une inflation modérée et des taux historiquement bas

L'augmentation de l'encours de dette négociable a pris place dans un contexte économique et financier marqué par des **taux d'intérêt historiquement bas**.

Toutes échéances confondues, le taux moyen à l'émission des BTF s'est élevé à 0,70 % en 2009 contre 3,61 % en 2008. Les taux moyens et longs se sont également stabilisés à un très bas niveau, soit 1,5 % pour les BTAN à deux ans (3,6 % en 2008), 2,7 % pour les BTAN à 5 ans (4 % en 2008) et 3,7 % pour les OAT à 10 ans (4,4 % en 2008).

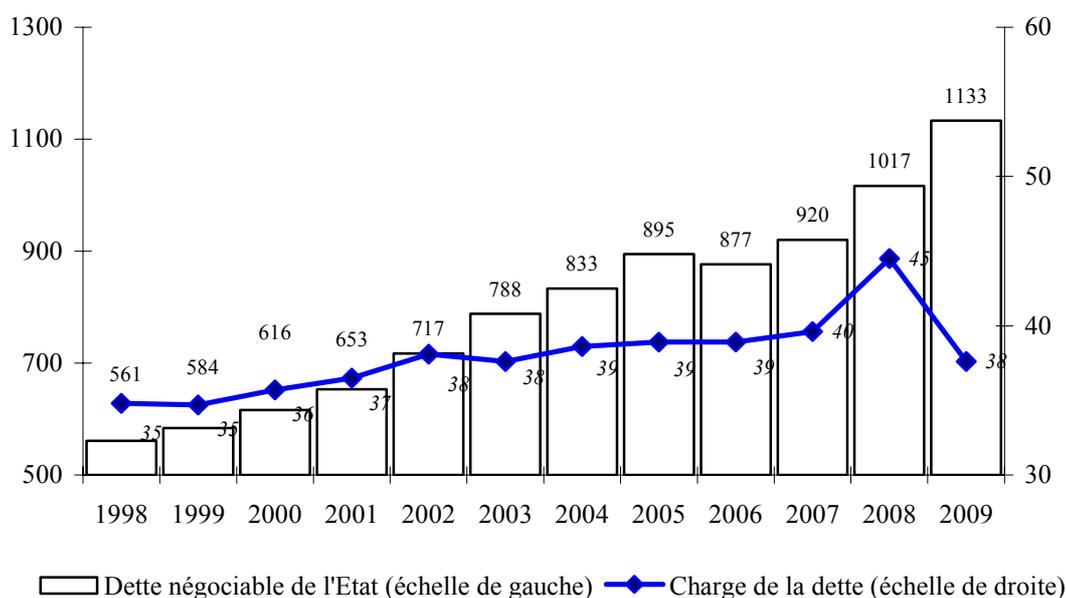
Par ailleurs, après un point haut atteint à l'été 2008, **l'inflation** s'est nettement repliée jusqu'en janvier 2009 (- 1,8 point d'indice). Le rebond qui a suivi n'a toutefois pas été tel que la référence utilisée pour calculer la charge des titres indexés (118,14 points) dépasse la référence 2008 (118,36 points).

b) Une charge de la dette en retrait par rapport à 2008

Ces éléments ont ainsi contribué au phénomène d'« *apesanteur financière* » déjà analysé par votre rapporteur général¹, par lequel l'accroissement de l'encours de la dette a été concomitant d'une baisse de la charge d'intérêts.

Evolution comparée de l'encours et de la charge d'intérêts de la dette de l'Etat

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

De fait, l'augmentation de la charge de la dette liée à l'accroissement de son encours (**effet volume**) est estimée à **1,9 milliard d'euros** en 2009, tandis que la baisse des taux et de l'inflation ont réduit cette même charge de **9 milliards d'euros**, à raison de 3,5 milliards d'euros pour la charge des BTF et 5,5 milliards d'euros pour les OAT et BTAN². Les effets calendaires³ se traduisent enfin par une hausse de la charge de la dette estimée à 200 millions d'euros.

¹ Voir le rapport d'information n° 549 (2008-2009), pour le débat d'orientation des finances publiques.

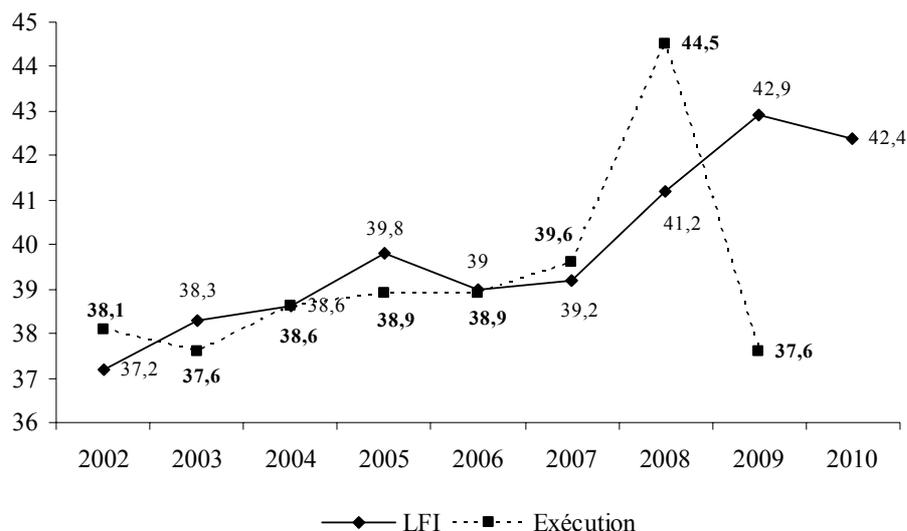
² Concernant les OAT et BTAN, l'évolution est principalement imputable au repli de l'inflation et aux gains de refinancement de la dette amortie en 2008. L'effet « taux » ne se traduit budgétairement qu'au titre de l'exercice suivant, le coût budgétaire d'une émission de moyen ou long terme n'étant pleinement constitué que l'année suivant l'émission.

³ Ces effets traduisent l'impact des modalités d'émission (calendrier des adjudications et choix des lignes abondées).

La charge nette de la dette négociable s'établit donc à **37,6 milliards d'euros** en exécution, contre 44,5 milliards d'euros exécutés en 2008, soit une diminution de 15,5 %.

La charge de la dette de l'Etat : prévision et exécution

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les lois de finances et les lois de règlement

B. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU COMPTE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

1. Les conditions de la certification des comptes en 2009

La Cour des comptes a certifié les comptes de 2009 en les assortissant de 8 réserves substantielles et 1 réserve non substantielle.

a) Sur les 8 réserves substantielles relatives à 2009, 7 sont reconduites chaque année depuis 2006

Comme le montre le tableau ci-après, on observe une certaine stabilité dans les réserves de la Cour des comptes.

Ainsi, depuis l'exercice 2006, la Cour des comptes fait chaque année des réserves substantielles concernant :

- les systèmes d'information financière de l'État ;
- le dispositif de contrôle et d'audit internes ;
- les actifs du ministère de la défense ;
- le parc immobilier ;

- les passifs d'intervention ;
- les produits régaliens (réserve partiellement levée en 2008) ;
- les opérateurs (réserve partiellement levée en 2009, dans le cas du délai de communication des comptes).

Par ailleurs, la réserve substantielle relative à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, introduite en 2008, n'a toujours pas été levée.

La réserve non substantielle faite au sujet de l'année 2009 concerne les autres immobilisations et stocks des ministères civils. Il s'agit du « déclassement » d'une ancienne réserve substantielle, reconduite chaque année depuis 2006 et partiellement levée.

b) Les réserves de la Cour des comptes ont souvent été suivies d'effet

Les réserves de la Cour des comptes sont cependant souvent suivies d'effet. Ainsi, depuis 2006 la Cour des comptes a levé totalement 5 réserves substantielles et 4 réserves non substantielles, concernant :

- les contrats d'échanges de taux pour la gestion de la dette ;
- le compte des opérations de la Coface effectuées avec la garantie de l'État ;
- la section des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations ;
- le réseau routier ;
- les comptes des Pouvoirs publics ;
- parmi les réserves non substantielles, les comptes de trésorerie, les provisions pour risques, les autres immobilisations financières de l'Etat et concessions de service public.

La Cour des comptes a en outre levé partiellement trois réserves substantielles, concernant :

- les produits régaliens (en 2008) ;
- les opérateurs (réserve levée en 2009 en ce qui concerne le délai de communication des comptes) ;
- les autres inventaires d'actifs et de passifs (réserve déclassée en 2009 en non substantielle, et levée pour les immobilisations non ventilées et les cofinancements d'immobilisations).

L'Etat devra donc faire des efforts considérables au cours des prochaines années afin de permettre la disparition du « stock » de réserves substantielles que la Cour des comptes renouvelle chaque année.

Les réserves des certifications successives de la Cour des comptes

2006	2007	2008	2009
Réserves substantielles			
13 réserves substantielles	9 réserves substantielles	9 réserves substantielles	8 réserves substantielles
1 – Les systèmes d’information financière de l’État	1 – Les systèmes d’information financière et comptable de l’Etat	1 – Les systèmes d’information financière et comptable de l’Etat	1 - Les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat
2 – Le dispositif de contrôle et d’audit internes	2 – Le dispositif de contrôle interne et d’audit interne	2 – Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d’audit interne	2 - Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne
3 – Les actifs du ministère de la défense	3 – Les actifs du ministère de la défense	4 – Les actifs du ministère de la défense	5 - Les actifs du ministère de la défense
4 – Les comptes des opérateurs	4 – Les opérateurs	3 – Les opérateurs	3. Le recensement et la valorisation des opérateurs (<i>réserve partiellement levée : délai de communication des comptes</i>)
5 – Les immobilisations corporelles et incorporelles spécifiques	6 – Les immobilisations spécifiques	8 – Les autres inventaires d’actifs et de passifs (<i>réserve partiellement levée</i>)	<i>Réserve déclassée en non substantielle+ partiellement levée (immobilisations non ventilées+cofinancements d'immobilisations)</i>
6 – Les contrats d’échanges de taux pour la gestion de la dette	<i>Réserve levée</i>		
7 – Le compte des opérations de la Coface effectuée avec la garantie de l’État	7 – Le compte des procédures publiques gérées par la Coface et la section des fonds d’épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations	<i>Réserve levée</i>	
8 – La section des fonds d’épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations			
9 – Le réseau routier	<i>Réserve levée</i>		
10 – Le parc immobilier	9 – Le parc immobilier	7 – Le patrimoine immobilier	7 - Le patrimoine immobilier de l'Etat
11 – Les obligations fiscales	5 – Les produits régaliens	5 – Les produits régaliens (<i>réserve partiellement levée</i>)	6 - Les produits régaliens

2006	2007	2008	2009
12 – Les passifs d'intervention	8 – Les passifs d'intervention	6 – Les passifs d'intervention	4 - Les charges et les passifs d'intervention ¹
13 – Les comptes des Pouvoirs publics	<i>Réserve levée</i>		
		9 – La Caisse d'amortissement de la dette sociale	8 - La Caisse d'amortissement de la dette sociale ²
Autres réserves			
Aucune réserve non substantielle	3 réserves non substantielles	3 réserves non substantielles	1 réserve non substantielle
	10 – Les comptes de trésorerie	10 – Les comptes de trésorerie	<i>Réserve levée</i>
	11 – Les provisions pour risques	<i>Réserve levée</i>	
	12 – Autres inventaires d'actifs et de passifs	11 – Les autres immobilisations financières de l'Etat	<i>Réserve levée</i>
		12 – Les concessions de service public	<i>Réserve levée</i>
			9 - Les autres immobilisations et stocks des ministères civils [anciennement « réserve substantielle »]

Source : commission des finances, d'après les rapports de certification des comptes de l'Etat

¹ Il s'agit des « charges et passifs recensés par l'Etat au titre de sa mission de régulateur économique et social ».

² La CADES devrait selon la Cour des comptes être considérée comme une participation contrôlée de l'Etat, ce qui diminuerait la balance d'ouverture de 80 millions d'euros, auxquels il faut rajouter 11,7 millions d'euros supplémentaires au 31 décembre 2009.

2. La situation patrimoniale et les engagements hors bilan

Le projet de loi de règlement établit le compte de résultat qui regroupe la totalité des charges et des produits de l'exercice comptable (charges nettes, produits régaliens nets et solde), ainsi que le bilan de l'Etat sous la forme d'un tableau de la situation nette recensant les actifs et les passifs.

a) Le résultat patrimonial et la situation nette

Le résultat patrimonial de l'Etat s'établit à -97,71 milliards d'euros, contre - 68,973 milliards d'euros en 2008. Cette dégradation tient essentiellement à la diminution des produits fiscaux nets (- 34,716 milliards d'euros) et à l'augmentation des charges nettes résultant de l'augmentation des subventions pour charges de service public et des transferts aux collectivités, ménages et entreprises.

En cohérence avec les observations formulées par votre rapporteur général dans l'analyse du résultat budgétaire, **la diminution des produits régaliens atteint - 35,826 milliards d'euros**, principalement en raison de la baisse du rendement de l'impôt sur les sociétés, de l'augmentation des remboursements et restitutions aux ménages et aux entreprises, de mesures nouvelles (baisse de la TVA dans la restauration, suppression progressive de l'imposition forfaitaire annuelle ou actualisation du barème de l'impôt sur le revenu) et de transferts de produits aux collectivités territoriales et à la Sécurité sociale.

Dans le même temps, **les charges nettes connaissent une progression (+ 7,089 milliards d'euros) imputable à l'augmentation des transferts** du budget de l'Etat au profit d'entités tierces. Ces transferts augmentent :

1) pour les **collectivités territoriales** (+ 7,248 milliards d'euros), notamment sous l'effet de la mesure « FCTVA » du plan de relance, des coûts de dégrèvement de la taxe professionnelle et de la dotation globale de fonctionnement ;

2) pour les **ménages** (+2,030 milliards d'euros), sous forme d'aides sociales et au logement ;

3) pour les **opérateurs de l'Etat**, dont les subventions pour charge de service public augmentent de 42 % par rapport à 2008 (+ 7 milliards d'euros), dans le prolongement de la réforme sur l'autonomie des universités ou du Grenelle de l'environnement (dotations de l'ADEME en particulier).

Les **charges financières nettes sont, en revanche, en net recul (- 28 %)**, compte tenu de l'absence de reprises de dettes par l'Etat et de la chute des taux des BTF.

La situation nette de l'Etat se dégrade enfin de 17,1 % entre le 31 décembre 2008 et le 31 décembre 2009, passant de - 617,2 milliards d'euros à - 722,6 milliards d'euros (*cf.* tableau ci-après). Alors que l'actif de l'Etat augmente de 1,7 % (+ 12,7 milliards d'euros), son passif se détériore de 8,6 % (+ 118,2 milliards d'euros).

b) La hausse des engagements hors bilan de l'Etat reflète le quasi-doublement de la dette garantie par l'Etat

Les engagements hors bilan de l'Etat progressent de **182 milliards d'euros** entre 2008 et 2009, soit + 12,8 %.

La **dette garantie**¹, qui constitue 9,4 % de ces engagements, connaît une progression spectaculaire en passant de 78,6 à 150 milliards d'euros (+ 90,8 %). Ce phénomène résulte directement des mesures de soutien mises en œuvre consécutivement à la **crise de liquidité** qui a affecté les établissements financiers. L'Etat garantit notamment les titres de créances émis par la **Société de financement de l'économie française** (77 milliards en contre-valeur euros) et les fonds levés par **Dexia** et trois de ses filiales auprès d'établissements de crédit et de déposants institutionnels (engagement maximal de 36,5 milliards d'euros).

La **garantie de protection des épargnants** (19,2 % des engagements hors-bilan), s'élève à 307,02 milliards d'euros (+ 6,1 %). Elle couvre l'ensemble des dépôts effectués par les épargnants sur les livrets réglementés ainsi que les créances détenues par les établissements de crédit sur le fonds d'épargne² au titre de la centralisation partielle des dépôts effectués sur les livrets.

71,4 % des engagements hors-bilan sont enfin constitués par les engagements de l'Etat en matière de **retraite**, qui passent, entre 2008 et 2009, **de 1 050 à 1 143 milliards d'euros** (+8,9 %) pour atteindre 60 % du PIB. Le besoin de financement actualisé du régime de retraite des **fonctionnaires de l'Etat** et des **militaires** à horizon 2109 est estimé à 556 milliards d'euros (29 % du PIB), tandis que celui des **régimes spéciaux** subventionnés (SNCF, Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines, Etablissement national des invalides de la marine et RATP) s'élève à 198 milliards d'euros. Le besoin de financement actualisé à horizon 2050 du **Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État** (FSPOEIE) représente enfin 33 milliards d'euros.

¹ La dette garantie concerne les engagements des sociétés, organismes bancaires, collectivités ou établissements publics qui bénéficient de la garantie de l'Etat, c'est-à-dire ceux pour lesquels l'État s'est engagé, en cas d'éventuelle défaillance du débiteur, à effectuer lui-même le règlement des intérêts ou le remboursement des échéances d'amortissement prévues au contrat.

² La part de l'encours centralisée au fonds d'épargne atteint 207 milliards d'euros.

L'évolution du bilan de l'Etat de 2008 à 2009

(en millions d'euros)

BILAN	31/12/2008 net retraité	31/12/2009 net	Variation	Variation %
ACTIF IMMOBILISE	609 795	622 684	12 889	2,1%
Immobilisation incorporelles	36 070	34 027	-2 043	-5,7%
Immobilisations corporelles	380 335	377 523	-2 812	-0,7%
Immobilisations financières	193 390	211 133	17 743	9,2%
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)	86 993	88 213	1 220	1,4%
Stocks	30 134	30 000	-134	-0,4%
Créances	56 827	58 192	1 365	2,4%
<i>Redevables</i>	44 518	44 573	55	0,1%
<i>Clients</i>	4 894	5 155	261	5,3%
<i>Autres créances</i>	7 415	8 463	1 048	14,1%
Charges constatées d'avance	31	21	-10	-32,3%
TRESORERIE	46 042	46 143	101	0,2%
Fonds bancaires et fonds en caisse	10 398	18 136	7 738	74,4%
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	-1 577	-2 033	-456	-28,9%
Autres composantes de trésorerie	26 914	24 737	-2 177	-8,1%
Equivalents de trésorerie	10 308	5 302	-5 006	-48,6%
COMPTES DE REGULARISATION	12 941	11 470	-1 471	-11,4%
TOTAL ACTIF	755 770	768 510	12 740	1,7%
DETTES FINANCIERES	1 044 111	1 175 266	131 155	12,6%
Titres négociables	1 031 844	1 164 309	132 465	12,8%
Titres non négociables	260	249	-11	-4,2%
Autres emprunts	12 007	10 708	-1 299	-10,8%
DETTES NON FINANCIERES (hors trésorerie)	154 025	140 745	-13 280	-8,6%
Dettes de fonctionnement	4 274	4 639	365	8,5%
Dettes d'intervention	11 470	9 443	-2 027	-17,7%
Produits constatés d'avance	7 777	9 710	1 933	24,9%
Autres dettes non financières	130 504	116 953	-13 551	-10,4%
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES	78 133	77 545	-588	-0,8%
Provisions pour risques	10 220	10 694	474	4,6%
Provisions pour charges	67 913	66 851	-1 062	-1,6%
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)	11 866	12 117	251	2,1%
TRESORERIE	67 167	67 458	291	0,4%
Correspondants du Trésor et personnes habilitées	66 204	66 739	535	0,8%
Autres	963	719	-244	-25,3%
COMPTES DE REGULARISATION	17 631	18 027	396	2,2%
TOTAL PASSIF (hors situation nette)	1 372 933	1 491 158	118 225	8,6%
Report des exercices antérieurs	-797 356	-870 532	-73 176	-9,2%
Ecart de réévaluation et d'intégration	249 166	245 593	-3 573	-1,4%
Solde des opérations de l'exercice	-68 973	-97 710	-28 737	-41,7%
SITUATION NETTE	-617 163	-722 648	-105 485	-17,1%

Source : commission des finances, d'après le compte général de l'Etat annexé au projet de loi de règlement pour 2009

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Résultats du budget de l'année 2009

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2009.

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 arrête **le solde budgétaire de l'Etat** en 2009 à la somme de -138 028 685 126,34 euros et le II détaille, pour 2009, le montant définitif des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

L'analyse détaillée du solde arrêté au présent article figure dans l'exposé général du présent rapport.

Cet article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 2

Tableau de financement de l'année 2009

Commentaire : le présent article retrace le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier en 2009

Le présent article arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2009. Le tableau de financement¹ qui y figure évalue à **246,2 milliards d'euros** le besoin de financement de l'Etat et les ressources mobilisées pour y répondre.

Une analyse détaillée du tableau de financement de l'Etat pour 2009 figure dans l'exposé général du présent rapport.

Cet article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

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

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

ARTICLE 3

**Résultats de l'exercice 2009
Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe**

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

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

Le compte de résultat et le bilan font l'objet de présentations détaillées dans le compte général de l'Etat annexé au présent projet de loi de règlement et dans le rapport de présentation qui l'accompagne. Par ailleurs, les principales évolutions du résultat patrimonial, de la situation nette et les conditions de la certification des comptes de l'Etat en 2009 sont analysées dans l'exposé général du présent rapport.

Cet article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 4

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

Commentaire : le présent article a pour objet d’ajuster et d’arrêter, pour le budget général, le montant par mission et par programme des autorisations d’engagement engagées et des crédits de paiement dépensés au titre de l’année 2009.

Le présent article ajuste et arrête, pour le budget général, les montants définitifs, par mission et par programme des autorisations d’engagement engagées (415 milliards d’euros) et des crédits de paiement dépensés (402,6 milliards d’euros).

Les ajustements opérés sont commentés dans le cadre de l’exposé général du présent rapport.

Cet article a été adopté **sans modification** par l’Assemblée nationale.

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

ARTICLE 5

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

Commentaire : le présent article a pour objet d’ajuster et d’arrêter, pour les budgets annexes, le montant par mission et par programme des autorisations d’engagement engagées et les résultats desdits budgets au titre de l’année 2009.

Le I du présent article ajuste et arrête, pour les budgets annexes, les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d’engagement engagées, soit 2 milliards d'euros.

Le II ajuste et arrête les recettes et les crédits de paiement dépensés, soit 2,2 milliards d'euros.

Les ajustements opérés sont commentés dans le cadre de l’exposé général du présent rapport.

L’Assemblée nationale a adopté un **amendement de précision** à cet article.

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

ARTICLE 6

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

Commentaire : le présent article récapitule le montant des ouvertures complémentaires et annulations de crédits pratiquées, sur l'exercice, en ce qui concerne les comptes spéciaux. Il arrête le solde de ces derniers au 31 décembre 2009 et, sauf exceptions, le reporte à la gestion 2010.

Le **I** du présent article ajuste et arrête le montant des **autorisations d'engagement** engagées sur les **comptes à crédit** dont les opérations se poursuivent en 2010 à 52 milliards d'euros pour les comptes d'affectation spéciale et à 106,6 milliards d'euros pour les comptes de concours financiers.

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

1) 52,39 milliards d'euros de dépenses et 54,14 milliards d'euros de recettes pour les comptes d'affectation spéciale ;

2) 105,97 milliards d'euros de dépenses et 95,68 milliards d'euros de recettes pour les comptes de concours financiers ;

3) 45,62 milliards d'euros de dépenses et 45,98 milliards d'euros de recettes pour les comptes de commerce ;

4) 11,04 milliards d'euros de dépenses et 11,62 milliards d'euros de recettes pour les comptes d'affectation spéciale ;

Le **III** arrête les **soldes** des comptes à crédit et des comptes à découvert. Les **soldes débiteurs** atteignent un total de 36,52 milliards d'euros pour les comptes à crédit et 9,07 milliards d'euros pour les comptes à découvert. Les **soldes créditeurs** atteignent respectivement 7,78 milliards d'euros et 5,45 milliards d'euros pour les mêmes comptes.

Le **IV** reporte à la gestion 2010 les soldes arrêtés au III, à l'exception :

1) d'un solde débiteur global de 315 millions d'euros concernant les comptes de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers » (260 millions d'euros), « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » (32,5 millions d'euros), « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (22,4 millions d'euros) ;

2) d'un solde débiteur de 7,2 millions d'euros relatif au compte de commerce « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes » ;

3) d'un solde débiteur de 5,8 millions d'euros afférent au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ».

Les principaux ajustements opérés par le présent article sont commentés dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

Cet article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 7

Création d'un document de politique transversale (DPT) « Justice des mineurs »

Commentaire : le présent article propose de créer un document de politique transversale (DPT) rendant compte des différentes dimensions relatives à la justice des mineurs.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, complété par l'article 169 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 et par l'article 104 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, dispose que le Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des documents de politique transversale (DPT).

Ces DPT rendent compte des **politiques publiques interministérielles** dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission.

Pour chaque politique concernée, ils développent la **stratégie** mise en œuvre, les **crédits**, les **objectifs** et les **indicateurs** y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'Etat à ces politiques, ainsi que les dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

A ce jour, il existe un DPT pour chacune des **politiques suivantes** : Action extérieure de l'Etat, Politique française en faveur du développement, Sécurité routière, Sécurité civile, Prévention de la délinquance, Inclusion sociale, Outre-mer, Ville, Aménagement du territoire, Lutte contre le changement climatique, Politique en faveur de la jeunesse, Politique française de l'immigration et de l'intégration, Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, Politique publique de lutte contre les drogues et les toxicomanies.

Par ailleurs, il existe dans les faits **un DPT « Défense et sécurité nationale » dépourvu de base législative.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **créer un DPT pour la politique relative à la justice des mineurs.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a **adopté un amendement**, présenté par son rapporteur général, tendant à conférer une base législative au document de politique transversale intitulé « Défense et sécurité nationale ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Service public régalien revêtant par certains aspects un caractère d'utilité sociale, **la justice des mineurs désigne l'activité des parties prenantes à la préparation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de justice dans les domaines de l'assistance éducative (volet civil) et de la délinquance juvénile (volet pénal).**

Cette politique publique s'attache à traiter deux populations en situation d'extrême fragilité : **l'enfance en danger et l'enfance délinquante.**

La justice des mineurs correspond bien à une politique publique transversale. En effet, ainsi que le rappelle l'exposé des motifs du présent article, *« elle répond non seulement à ses propres finalités, dont le cadre procède de normes suprêmes (internationales et constitutionnelles) et à l'accomplissement desquelles s'emploient des politiques nationales et territoriales, mais elle constitue également le vecteur indispensable pour porter d'autres politiques publiques transversales ».*

C'est ainsi qu'existant au titre des missions qui sont les siennes, elle peut aussi être considérée comme **constitutive de la dimension judiciaire des moyens consacrés par l'État** aux politiques de l'inclusion sociale, de la ville, de la prévention de la délinquance, et de celles en faveur de la jeunesse. Les objectifs de ces politiques sont tous étroitement liés, au point d'apparaître indissociables les uns des autres.

Outre les personnes physiques concernées au premier chef, la justice des mineurs implique **différents intervenants institutionnels** relevant du secteur public et du secteur privé.

Les acteurs publics territoriaux et étatiques directement concernés sont **les maires, les conseils généraux et les administrations centrales et déconcentrées** des ministères en charge de la justice, de la sécurité, de la cohésion sociale, de la santé et de l'éducation nationale. Ils s'appuient, dans leurs actions, sur les très nombreux acteurs privés appartenant au **tissu associatif**. Ainsi, en 2009, près de 1 300 établissements et services habilités et contrôlés par le ministère de la justice étaient impliqués dans cette politique. Ces établissements et ces services étaient gérés par plus de 500 associations.

Les obligations, les responsabilités et les compétences respectives de ces acteurs, dans les domaines précédemment évoqués, sont clairement définies, s'agissant de la participation à un dispositif imposant la mise en œuvre de mesures

ordonnées par des magistrats. Inscrites notamment dans le code civil, le code général des collectivités territoriales (CGCT), le code de procédure pénale et le code de l'action sociale et des familles, ces obligations découlent en grande partie, soit qu'elles s'en inspirent, soit qu'elles en procèdent aux fins d'application, de normes de droit international dédiées à l'enfance.

Les personnes physiques, les personnes morales de droit privé et les départements prennent en charge près de deux tiers des mesures civiles et pénales. S'agissant de ces mesures, **52 % d'entre-elles sont financées par l'Etat** et environ 48 % par les départements.

Au total, il apparaît donc effectivement **utile** de pouvoir disposer d'un angle de vue transversal sur la politique menée en matière de justice pour les mineurs. La création de ce DPT répond d'ailleurs également tant aux recommandations de la **Cour des comptes** que du **Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)**.

Ce DPT viendra en particulier compléter les informations actuellement disséminées dans les **projets annuels de performance des missions « Justice », « Enseignement scolaire » et « Sécurité »**.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, il couvrira une masse budgétaire de l'ordre de **1,099 milliard d'euros** répartie entre ces différentes missions.

Par ailleurs, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale tendant à conférer **une base légale au DPT « Défense et sécurité nationale »** apparaît bienvenu et n'appelle pas de commentaire particulier.

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

ARTICLE 8 (nouveau)

Extension des pouvoirs du Conseil des prélèvements obligatoires

Commentaire : Adopté à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le présent article additionnel tend à donner au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) les mêmes pouvoirs généraux d'investigation que la Cour des comptes lorsqu'il est saisi par une commission parlementaire ou par le Premier ministre.

I. LE CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Le Conseil des prélèvements obligatoires, placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son Premier Président, a été créé par la loi n° 2005-358 du 20 avril 2005 tendant à créer un conseil des prélèvements obligatoires. Il a été substitué au Conseil des impôts, dont il se distingue par un champ d'intervention et une composition élargis.

Composition du CPO (article L. 351-5 du code des juridictions financières)

Art. L. 351-5. - Le Conseil des prélèvements obligatoires est constitué, outre son président, de huit magistrats ou fonctionnaires, choisis pour leurs compétences en matière de prélèvements obligatoires, ainsi que de huit personnalités qualifiées choisies à raison de leur expérience professionnelle :

- « - un membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat ;
- « - un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le Premier président de la Cour de cassation ;
- « - un magistrat de la Cour des comptes désigné par le Premier président de la Cour des comptes ;
- « - un inspecteur général des finances désigné par le ministre chargé de l'économie et des finances ;
- « - un inspecteur général des affaires sociales désigné par le ministre chargé des affaires sociales ;
- « - un inspecteur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques désigné par le ministre chargé de l'économie et des finances ;
- « - deux professeurs agrégés des facultés de droit et de sciences économiques désignés respectivement par le ministre chargé de l'économie et des finances et par le ministre chargé des affaires sociales ;
- « - une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé de l'économie et des finances ;
- « - une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé des affaires sociales ;
- « - une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé de l'intérieur ;
- « - une personnalité qualifiée désignée par le Président de l'Assemblée nationale après avis du président et du rapporteur général de la commission de l'Assemblée nationale chargée des finances ;
- « - une personnalité qualifiée désignée par le Président de l'Assemblée nationale après avis du président de la commission de l'Assemblée nationale chargée des affaires sociales ;
- « - une personnalité qualifiée désignée par le Président du Sénat après avis du président et du rapporteur général de la commission du Sénat chargée des finances ;
- « - une personnalité qualifiée désignée par le Président du Sénat après avis du président de la commission du Sénat chargée des affaires sociales ;

« - une personnalité qualifiée désignée par le Président du Conseil économique et social.

« Les personnalités désignées par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou le Président du Conseil économique et social ne peuvent appartenir à l'une de ces assemblées. »

Il est chargé « *d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires* » (article L. 351-1 du code des juridictions financières).

Il est aussi chargé de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires.

Il remet chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport rendant compte de l'exécution de ses travaux.

Il peut en outre être chargé, à la demande du Premier ministre ou des commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances ou de celles chargées des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence.

Le tableau suivant présente les rapports publiés du CPO.

Les rapports du CPO

2007	La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle
2008	La répartition et l'équité des prélèvements obligatoires entre générations Les prélèvements obligatoires des indépendants Comparaison du taux de prélèvements obligatoires entre pays développés
2009	Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée (saisine de la commission des finances du Sénat) Le patrimoine des ménages (saisine de la commission des finances de l'Assemblée nationale)
2010	La fiscalité locale

Source : Cour des comptes

La commission des finances de l'Assemblée nationale a saisi le CPO en 2010 d'une demande d'étude portant sur les niches fiscales et sociales des entreprises. Pour 2011, les commissions des finances des deux Assemblées l'ont saisi d'une étude sur les prélèvements obligatoires reposant sur les ménages.

L'article L. 351-10 du code des juridictions financières précise que : « *pour l'exercice de leurs missions, les membres du Conseil des prélèvements obligatoires et les rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8 ont libre accès aux services, établissements, institutions et organismes entrant dans leur champ de compétences. Ceux-ci sont tenus de leur prêter leur concours, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles à l'accomplissement de leurs missions* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de sa commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui vise à étendre les pouvoirs d'investigation de la Cour des comptes au CPO lorsque celui-ci est saisi par une commission parlementaire ou le Premier ministre et qu'il contribue ainsi à la mission d'information et de contrôle du Parlement sur les finances publiques.

Le dispositif adopté, qui insère un article L. 351-10-1 dans le code des juridictions financières, propose de reprendre certaines dispositions figurant à l'article L. 141-1 du même code, relatif aux pouvoirs généraux d'investigation de la Cour des comptes, pour les rendre applicables au Conseil des prélèvements obligatoires.

Ces dispositions :

- délient du secret professionnel les agents des services, établissements, institutions et organismes entrant dans le champ de compétences du CPO, à l'égard de ses membres et de ses rapporteurs ;

- autorisent les membres du CPO et ses rapporteurs à exercer directement le droit de communication que les agents des services, établissements, institutions et organismes tiennent de la loi ;

- élargissent au bénéfice du CPO le délit d'obstacle au contrôle de la Cour des comptes, disposition issue de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

L'exercice de ces pouvoirs est cependant limité aux compétences du CPO déterminées par l'article L. 351-3 du code des juridictions financières, c'est-à-dire aux études réalisées à la demande du Premier ministre ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable au dispositif adopté par l'Assemblée nationale qui est de nature à améliorer les capacités d'investigation du Conseil des prélèvements obligatoires dans le cadre de sa mission d'information du Parlement.

Plus généralement, il convient de souligner que la mise à disposition de l'information disponible, spécialement entre institutions de l'Etat, peut être un facteur de rationalisation des tâches et une source d'économies en évitant la multiplication inutile des enquêtes et des études.

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

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Réunie le mercredi 26 mai 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur les rapports relatifs à la certification des comptes de l'Etat et à l'exécution budgétaire de 2009.

M. Jean Arthuis, président. - Je souhaite la bienvenue au Premier président de la Cour des comptes qui connaît particulièrement bien la procédure parlementaire. Je formule le vœu que vos puissiez certifier le plus vite possible des comptes sincères et équilibrés !

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. - Ma venue devant vous est liée au dépôt par la Cour des comptes des documents qui accompagnent le projet de loi de règlement pour 2009 déposé par le Gouvernement : l'acte de certification et le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2003. Je veux au préalable me féliciter des relations de confiance particulières qui existent entre la Cour des comptes et la commission des finances du Sénat, auxquelles Philippe Séguin était particulièrement attaché.

M. Jean Arthuis, président. - La commission des finances fait toujours ce qu'elle peut pour donner les moyens d'action nécessaires à la Cour des comptes, même s'il est parfois difficile de convaincre en ce domaine. Êtes-vous en mesure de donner un calendrier pour l'examen de la réforme des juridictions financières ?

M. Didier Migaud. - D'après les dernières informations, on envisagerait un examen à l'Assemblée nationale dès le début du mois d'octobre et, au Sénat, avant le débat budgétaire.

Aujourd'hui marque notre premier rendez-vous d'une longue série qui me permettra, avant l'été, de vous dresser au nom de la Cour un tableau d'ensemble de la situation des finances publiques françaises. Je vous présenterai ainsi le 23 juin le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Je rendrai aussi compte du rapport sur la certification des comptes du régime général de sécurité sociale à la commission des affaires sociales de votre assemblée.

L'assistance que la Cour vous apporte dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances est je crois particulièrement utile cette année. Car 2009 a été à bien des égards un exercice exceptionnel, en raison bien sûr des effets de la crise économique et financière, et des diverses mesures qui ont été prises par l'Etat pour en réduire les effets.

Les trois résultats financiers de l'Etat, prévus à l'article 37 de la LOLF, en portent témoignage.

Le résultat budgétaire tout d'abord. L'exécution s'est achevée en 2009 par un déficit de 138 milliards d'euros, soit une fois et demi le déficit constaté en 2008.

Celui-ci avait pourtant déjà atteint, avec 56 milliards d'euros, un niveau record dans notre histoire moderne. Le déficit 2009 représente près de la moitié des dépenses nettes du budget général ou plus des deux tiers de ses recettes fiscales nettes.

Il est vrai que l'année 2009 a connu une dégradation marquée de la situation économique : alors que le budget avait été préparé sur une hypothèse de croissance du produit intérieur brut de 1 %, la France a finalement connu en 2009 une récession, historique elle-aussi, de 2,5 %.

Cette dégradation majeure a conduit le Gouvernement à réviser à plusieurs reprises ses hypothèses, imposant une mobilisation exceptionnelle du Parlement mais aussi des administrations pour adapter le budget de l'Etat à la profonde dégradation de la conjoncture. Et votre commission a été bien sûr en première ligne tout au long d'une année qui a vu, fait exceptionnel, le vote de trois lois de finances rectificatives en février, en avril et en décembre 2009.

Signe que cette crise profonde est loin d'être terminée, ce rythme inhabituel se poursuit en 2010 puisque deux lois de finances rectificatives ont déjà été promulguées aux mois de mars et de mai, et qu'une troisième a été déposée devant l'Assemblée nationale le 19 mai dernier.

La première conséquence de la crise économique et financière a été l'effondrement des recettes fiscales nettes de l'Etat qui sont revenues, à périmètre courant mais en euros constants, à un niveau proche de celui de 1979. Or, dans le même temps, le PIB a augmenté de 68 %. Et par rapport à 2008, elles ont diminué de 60 milliards d'euros, dont plus de 24 milliards d'euros sont directement attribuables à la dégradation de la conjoncture.

La seconde conséquence de la crise, c'est que, pour soutenir l'activité et éviter une aggravation de la récession économique et de ses effets sociaux, le Gouvernement a pris des mesures qui ont réduit les recettes et accru les dépenses.

Au total, les rentrées fiscales ont diminué de 16,3 milliards d'euros du fait du plan de relance, essentiellement au titre des mesures visant à alléger les besoins de trésorerie des entreprises.

Quant aux dépenses comptabilisées sur la mission provisoire « Plan de relance de l'économie », elles sont estimées à 15,7 milliards d'euros.

Ces mesures ont bien sûr eu un effet sur le dynamisme des dépenses nettes de l'Etat. En prenant en compte la variation du solde des comptes spéciaux, les dépenses nettes ont progressé de 21,5 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 7,7 % par rapport à 2008.

Je précise que ce chiffrage est différent de celui du Gouvernement, qui calcule l'évolution des dépenses nettes de l'Etat pour le budget général uniquement et n'intègre pas la variation du solde des comptes spéciaux.

Or, le solde des comptes spéciaux, qui était proche de l'équilibre ou légèrement positif ces dernières années, a connu une dégradation de plus de 8 milliards en 2009, du fait principalement des 6,3 milliards d'euros de prêts consentis aux entreprises du secteur de l'automobile.

En sens inverse, on peut relever l'allègement des intérêts payés par l'Etat au titre de sa dette, qui sont inférieurs de plus de 5 milliards d'euros à ceux acquittés en 2008. Une telle baisse des intérêts peut paraître paradoxale alors que l'encours de la dette négociable a augmenté de 131 milliards d'euros en 2009. C'est que la crise a entraîné une baisse des taux d'intérêts et un ralentissement de l'inflation. Dans ce contexte, l'Etat a choisi de recourir massivement à des emprunts à court terme.

Au final, la Cour a pu établir que la crise économique et les mesures adoptées pour y faire face ont alourdi le déficit de l'Etat de près de 63 milliards d'euros par rapport à celui constaté en 2008, soit les trois quarts de son aggravation totale, chiffrée à 82 milliards d'euros.

Mais il faut bien reconnaître que ce solde budgétaire présenté dans le projet de loi de règlement a une signification limitée :

- parce qu'il ne rend pas compte de certaines opérations extrabudgétaires, comme cette année encore les avances rémunérées souscrites auprès du Crédit foncier de France ;

- parce qu'il dépend également du calendrier des opérations budgétaires, avec les pratiques de report de charges sur l'exercice suivant.

J'en viens au résultat de la comptabilité générale de l'Etat, autrement appelé résultat patrimonial, qui donne une vision plus complète de la situation économique et financière de l'Etat.

L'analyse des comptes permet de dépasser l'horizon annuel de l'autorisation budgétaire. Le résultat en comptabilité générale est en effet exprimé en droits constatés, donc dès que les dettes et les créances ont acquis un caractère certain, ce qui permet notamment de mieux appréhender les engagements que l'Etat devra honorer dans le futur.

Ce résultat patrimonial déficitaire atteste lui aussi nettement de l'impact de la crise, puisqu'il a diminué de 28,7 milliards d'euros par rapport à 2008, pour s'établir à - 97,7 milliards d'euros. Il apparaît moins dégradé que le résultat budgétaire, qui lui est en déficit, je le rappelle de 138 milliards d'euros.

C'est qu'il faut bien comprendre que le solde d'exécution des lois de finances et le résultat patrimonial correspondent à des concepts différents qui induisent logiquement de nombreux écarts positifs et négatifs.

Par exemple, une part importante des dépenses budgétaires d'investissement ne correspond pas à des charges au sens de la comptabilité générale, mais est inscrite au bilan de l'Etat en tant qu'actifs. Ces dépenses accroissent donc le patrimoine de l'Etat. Ainsi, les prêts aux constructeurs automobiles dans le cadre du plan de relance (6,3 milliards d'euros) sont bien des dépenses budgétaires, mais elles figurent à l'actif du bilan de l'Etat en tant que créances immobilisées.

Il n'en reste pas moins que ce résultat patrimonial en forte dégradation s'explique par la réduction très sensible des produits fiscaux, que j'ai déjà

mentionnée, et par la progression de certaines charges, en particulier de transferts aux collectivités et aux ménages.

La situation nette de l'Etat, qui résulte de la différence entre ses actifs et ses passifs, illustre de manière encore plus significative l'aggravation de la situation financière de l'Etat. Celle-ci se dégrade en effet de 105 milliards d'euros pour s'établir fin 2009 à -723 milliards d'euros.

Cette dégradation très marquée de la situation nette, déjà fortement négative, résulte d'une augmentation du passif de l'Etat de 118 milliards d'euros, due pour l'essentiel à la progression de la dette financière. Cette dernière s'élève pour l'Etat à fin 2009 à 1 175 milliards d'euros, en progression de plus de 131 milliards d'euros par rapport à 2008. Je précise qu'il ne s'agit pas de la dette de l'ensemble des administrations publiques, prise en compte au titre des critères dit de Maastricht et qui s'établit à 1 489 milliards d'euros à fin 2009, mais bien de la dette de l'Etat.

L'augmentation de 13 milliards d'euros de l'actif est quant à elle principalement liée à la valorisation des immobilisations financières, en hausse de 17,7 milliards d'euros par rapport à 2008. L'essentiel de cette valorisation provient de la quote-part détenue par l'Etat dans le fonds stratégique d'investissement.

J'en viens enfin au résultat du tableau de financement qui fait apparaître un besoin de financement de l'Etat sans précédent, de 246,2 milliards d'euros, soit deux fois plus que la moyenne des années 2002 à 2007.

Ce besoin de financement a été couvert par l'endettement, l'Etat faisant le choix d'emprunter de manière croissante à court terme et dans des proportions supérieures à la couverture des variations infra-annuelles du compte du Trésor.

Cette croissance de la dette à court terme, si elle a pu représenter un avantage certain sur 2009, présente un double inconvénient :

- d'une part, elle renforce la sensibilité de la charge de la dette de l'Etat à une remontée des taux d'intérêt ;

- d'autre part, elle réduit pour partie la portée de l'autorisation parlementaire prévue par la LOLF qui ne porte explicitement que sur la dette à moyen et long terme.

C'est pourquoi la Cour recommande instamment d'améliorer l'information du Parlement sur l'évolution de l'endettement à court terme.

Vous l'aurez compris, tous les clignotants budgétaires et financiers sont au rouge. Cela pourrait laisser penser que cette dégradation de la situation de nos finances publiques n'est attribuable qu'à la crise économique et aux effets du plan de relance. Je voudrais toutefois dissiper cette idée, puisque certaines mesures prises avant la crise ont eu des effets sur 2009.

Ainsi, les allègements fiscaux consentis en 2007 et 2008 ont engendré des surcoûts de 5,2 milliards d'euros en 2009 : le coût de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi TEPA, est notamment

supérieur de 2 milliards d'euros à celui enregistré en 2008 et atteint au total 9,7 milliards d'euros en 2009.

En outre, certaines pratiques anciennes ont perduré pendant la crise, comme par exemple l'insuffisante sécurisation des recettes de l'Etat. De nouvelles mesures fiscales ont été adoptées en cours d'année, et elles ont généré une baisse des recettes de 1,4 milliard d'euros. Il s'agit principalement, vous l'aurez sans doute deviné, de la baisse de la TVA dans le secteur de la restauration.

Il n'y a pas lieu, dans le cadre des deux documents que je vous présente aujourd'hui, d'épiloguer sur le caractère surtout conjoncturel ou essentiellement structurel de la dégradation de nos finances publiques, ou d'en apprécier la soutenabilité. La Cour en tirera les conclusions dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, que je vous présenterai le 23 juin prochain.

Je conviens que le panorama que je viens de dresser est sombre. Il ne doit pas masquer les progrès qui ont été accomplis par l'Etat, dans l'exécution de son budget d'une part, dans la fiabilisation des comptes d'autre part, qui apportent une information financière plus riche.

Des progrès ont été réalisés dans l'exécution budgétaire.

L'exercice 2009 a été marqué par l'apurement d'une partie importante des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale, pour un total de 3,8 milliards d'euros. Cette mesure a été principalement financée grâce à la diminution de la charge payée au titre des intérêts de la dette.

De même, le recours à des ressources extrabudgétaires pour financer des charges du budget de l'Etat a été réduit. Ainsi les avances souscrites auprès du Crédit foncier de France pour financer les primes d'épargne logement ont diminué de 300 millions d'euros par rapport à 2008.

Enfin, les reports de charges sur l'exercice suivant ont également été divisés par plus de deux par rapport à 2008.

La fiabilité et la qualité du compte général de l'Etat ont incontestablement progressé en 2009, même si la Cour certifie les comptes de l'Etat pour l'exercice 2009 avec neuf réserves, dont huit que nous considérons comme substantielles.

Ces progrès sont l'aboutissement des efforts importants consentis par l'administration pour résoudre des difficultés dont certaines étaient pendantes depuis plusieurs années.

La Cour a donc décidé de lever trois réserves qu'elle avait formulées sur les comptes de 2008. Ces réserves portaient sur la justification des comptes de trésorerie, sur les participations de l'Etat dans les principaux fonds multilatéraux, y compris le FMI, et sur la comptabilisation des actifs sous-jacents des contrats de concessions de service public. Cette dernière réserve représente à elle seule un enjeu financier massif de plus de 130 milliards d'euros, au titre des concessions autoroutières, ferroviaires et aéroportuaires. Leur comptabilisation montre qu'il est possible de faire prévaloir le principe d'image fidèle dès lors que l'on prend le temps de discuter et de s'expliquer.

D'autres progrès importants ont été accomplis. Mais leur portée ne permet pas encore de lever les réserves substantielles auxquelles ils se rattachent.

Les améliorations ont porté tout d'abord sur les dispositifs ministériels de contrôle interne, dont le déploiement se poursuit dans le cadre d'une méthodologie d'analyse et de maîtrise des risques comptables stabilisée et partagée.

La tenue par le ministère de la défense de la trajectoire triennale de fiabilisation de ses actifs dans laquelle il s'était engagé mérite d'être saluée. Le recensement des immobilisations et des stocks a été significativement étendu et une méthode fiable de valorisation des immobilisations est en cours de mise en place.

Ce ne sont là que deux exemples. Il y en a d'autres, que mentionne l'acte de certification qui vous a été transmis.

Je voudrais citer les améliorations apportées à l'annexe aux comptes, qui a été audité par la Cour. Cette annexe fournit un ensemble d'informations utiles pour analyser la « soutenabilité » des finances de l'Etat et contribuer à leur pilotage et à leur contrôle. Elle gagnerait donc à être davantage utilisée par le Gouvernement ; permettez-moi de dire qu'elle pourrait l'être aussi par le Parlement.

Par exemple, l'annexe présente à la demande de la Cour des projections sur les dépenses et les recettes futures du régime de retraite de l'Etat. Son besoin de financement cumulé est ainsi évalué à 333 milliards d'euros à horizon 2050.

Autre exemple, l'administration a accepté d'intégrer dans l'annexe une valorisation du stock des déficits reportables : ce stock s'élève à 279 milliards d'euros, et se traduira à terme par une perte de 50 milliards d'impôt sur les sociétés.

Je voudrais à présent souligner que ces résultats encourageants valident le bien fondé de l'approche que la Cour a adoptée et l'utilité de la démarche de certification.

Avec la certification avec réserves des comptes de l'Etat, la Cour a voulu accompagner la réforme comptable plutôt que d'en sanctionner l'inachèvement. Cette stratégie, pour être constructive, supposait qu'au terme de chaque exercice, des progrès importants soient constatés, ce qui a été effectivement le cas.

En trois ans, huit réserves substantielles ont pu être levées, même si de nouveaux problèmes sont apparus entre temps.

Je souhaite que d'autres difficultés soient résolues dès le prochain exercice. Ce résultat est accessible pour peu que l'administration se donne les moyens d'aller au bout d'une démarche exigeante et qui a déjà très fortement mobilisé ses services.

Je voudrais enfin insister sur un point : cette démarche de certification n'est pas un exercice purement intellectuel, qui serait déconnecté des réalités économiques ou de la situation financière de l'Etat. Bien au contraire, la certification est un outil central pour faire progresser la sincérité et la transparence des comptes publics.

C'est une question essentielle à l'heure où la fiabilité des comptes de certains Etats membres de la zone euro est mise en cause. L'acte de certification

permet en effet d'apporter une assurance raisonnable sur la conformité des états financiers de l'Etat à un ensemble de règles et de principes. Elle prévient ainsi les risques de manipulation des comptes.

Il faut savoir que la France est un des rares pays de la zone euro où les comptes de l'Etat sont certifiés. C'est pourquoi j'entends œuvrer, dans les enceintes de coopération européenne pertinentes, pour une meilleure diffusion de cette démarche.

Je voudrais enfin souligner que des marges de progression importantes demeurent pour assurer le pilotage du budget de l'Etat et la régularité de son exécution, tout comme la fiabilité et la sincérité du compte général de l'Etat.

Dans ces deux domaines, un des enjeux principaux est la refonte et l'adaptation des systèmes d'information financière et comptable de l'Etat dans le cadre du progiciel Chorus. Il s'agit là d'un sujet d'inquiétude majeur pour la Cour, ce qui a motivé l'envoi au premier ministre d'un référé en début d'année, qui vous a été également communiqué.

Vous connaissez le coût important de cet ambitieux chantier et l'ampleur des réorganisations qu'il implique, en vue d'assurer une bascule au 1^{er} janvier 2011.

La Cour est également inquiète de la fiabilité des données qui seront entrées et véhiculées dans Chorus. Le paramétrage de ce progiciel semble ainsi trop « permissif », avec par exemple des carences dans la tenue des engagements de l'Etat vis-à-vis des tiers. Les travaux de conception de son cœur comptable sont en outre insuffisamment avancés, ce qui a déjà conduit à reporter à 2012 la tenue de la comptabilité générale de l'Etat dans ce progiciel.

Des progrès sont également souhaitables pour assurer une meilleure maîtrise du budget de l'Etat

Ce dernier se fixe depuis plusieurs années un objectif exprimé sous la forme d'une norme de progression de ses dépenses, destinée à encadrer la préparation du budget et à mettre ensuite sous tension les gestionnaires ministériels lorsqu'ils consomment des crédits.

Mais l'Etat utilise cette norme pour rendre compte de l'exécution de ces dépenses dans des conditions qui ne sont pas satisfaisantes. Malgré l'élargissement de cette norme aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, qui avait été demandé par la Cour, cet outil demeure insuffisant pour assurer un pilotage global des différentes modalités d'intervention de l'Etat. Une part importante des dépenses reste en effet exclue de la norme, notamment s'agissant d'une grande partie des comptes spéciaux.

C'est pourquoi la Cour propose que soit mis en place un outil complémentaire permettant une approche élargie de l'évolution des dépenses. Cela permettrait de mieux suivre l'évolution des remboursements et dégrèvements d'impôts, qui ont atteint 112 milliards d'euros en 2009, et le dynamisme des dépenses fiscales qui en est la principale source. Les dépenses fiscales ont en effet augmenté de 6,2 % par rapport à 2008, soit un rythme supérieur à l'objectif de

4,8 % affiché en loi de finances initiale. La Cour recommande de mettre sous norme non pas l'intégralité de ces dépenses et financements, mais la part qui se substituent à des crédits budgétaires.

Cela ne dispense évidemment pas d'une réflexion sur la maîtrise des dépenses fiscales ainsi que d'une évaluation systématique de leur efficacité. C'est une des priorités de la Cour.

La gestion des autorisations d'engagement, qui devaient permettre une approche pluriannuelle et favoriser un rapprochement de la comptabilité générale et des opérations budgétaires, est également déficiente. Un certain nombre de programmes ne consomment pas ces autorisations alors que des engagements juridiques ont été pris. C'est donc qu'il n'existe pas encore de véritable comptabilité des engagements juridiques de l'Etat contrairement à l'objectif de la LOLF, et que le contrôle interne continue de faire défaut en la matière.

L'exécution budgétaire aura enfin été marquée par la persistance de plusieurs entorses aux principes budgétaires, mais dont l'ampleur reste limitée.

Vous les connaissez : sous-budgétisations, reports de charges ou au contraire anticipations des dépenses, usage inapproprié des comptes spéciaux, ordonnancement de crédits non disponibles, ou encore compensation des recettes et des dépenses.

2009 aura également connu un doublement des dépenses effectuées en période complémentaire, ce qui est pour le moins regrettable à la veille de la suppression de cette période. La Cour suggère donc d'avancer le calendrier de vote de la dernière loi de finances rectificative de l'année, afin de permettre l'exécution des dépenses avant le 31 décembre.

En matière de qualité de la comptabilité générale, des améliorations substantielles restent également à réaliser.

Le volume des ajustements passés dans les comptes à la demande de la Cour illustre à lui seul le chemin qui reste à parcourir pour que les états financiers soient conformes au référentiel comptable qui leur est applicable : plus de 10 milliards d'euros sur le solde des opérations de l'exercice et près de 64 milliards d'euros sur la situation nette de l'Etat.

Et même à l'issue de ces corrections, un certain nombre de désaccords et de limitations persistent, qui nourrissent les neuf réserves que la Cour a maintenues sur les comptes de l'exercice 2009. Entendons nous bien : si la fiabilité et la sincérité des comptes de l'Etat ont indéniablement progressé en 2009, il reste des marges encore importantes pour atteindre le haut niveau d'exigence attendu par la Cour.

Le détail figure dans l'acte de certification qui vous est remis et dans la synthèse qui l'accompagne. Je ne reviens donc pas sur l'énoncé des motivations qui les fondent. Celles-ci continuent de concerner, avec un degré de gravité variable, l'ensemble des postes du compte de résultat et du bilan, ainsi que la qualité de l'information fournie en annexe.

Si l'année 2009 a été marquée par une plus grande fiabilité des comptes de l'Etat et une plus grande régularité dans l'exécution de son budget, la situation financière de l'Etat s'est à tous égards très sensiblement dégradée par rapport à 2008.

M. Jean Arthuis, président. - Plus les comptes sont sincères, plus ils se dégradent !

M. Didier Migaud. - La sincérité n'est pas la seule raison de cette dégradation.

Au terme de ces constats, je voudrais vous dire que la Cour entend jouer un rôle majeur, aux côtés du Parlement et du Gouvernement, pour le redressement de la situation de nos finances publiques.

Je crois que la nécessité de ce redressement fait aujourd'hui consensus, même si l'on s'interroge à juste titre sur son rythme et sur ses modalités. Je reviendrai prochainement sur ces questions dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

L'année prochaine, nous donnerons plus de place à l'évaluation de la gestion, en intégrant certaines des notes d'exécution budgétaire (NEB) et des notes d'analyse par programmes (NAP) – que je vais vous transmettre - dans le rapport sur les résultats de l'exercice. En outre, à l'occasion des dix ans de la promulgation de la LOLF et des cinq ans de son entrée en vigueur, nous établirons un bilan des ses avancées et de ses limites.

Ce rapport examinera les avancées permises par la mise en œuvre de cette réforme majeure ; mais également ses limites, puisque notamment lui échappent les interventions de l'Etat qui prennent de la forme de dépenses fiscales, celles qui sont effectuées *via* des opérateurs de l'Etat ou encore qui reposent sur la mobilisation d'outils extérieurs au budget. Cette contribution sera, je l'espère, utile tant les rapports que je vous présente aujourd'hui soulignent que toutes les conséquences des innovations induites par la LOLF n'ont pas encore été tirées. Cette approche sera la première marche d'un dispositif plus ambitieux d'évaluation des politiques publiques, qui donnera à la Cour les moyens d'une appréhension élargie de leurs enjeux, et d'une appréciation de leur efficacité.

Soyez assuré de la disponibilité de la Cour des comptes pour remplir ses missions, traditionnelles et nouvelles, d'assistance au Parlement.

M. Jean Arthuis, président. – La commission vous remercie, Monsieur le Premier président, pour l'éclairage que vous lui apportez sur la régularité et la sincérité des comptes, à la veille de l'examen du projet de loi de règlement. L'an dernier, à la même époque, votre prédécesseur Philippe Séguin avait déclaré qu'au cours du prochain exercice de certification, la Cour ferait preuve de compréhension à l'égard des chantiers qui ne pouvaient raisonnablement aboutir à brève échéance, mais qu'il « *n'en serait pas de même des domaines où les progrès sont à portée de main, à l'instar des comptes de trésorerie, des produits régaliens ou des passifs d'intervention* ». Il avait ajouté que « *la Cour devrait tirer toutes les conséquences d'une éventuelle inertie, sous peine de priver la mission de certification de toute*

crédibilité ». Dans ces conditions, vous êtes-vous posé la question de ne pas certifier les comptes de 2009 ?

M. Didier Migaud. – Notre avertissement a été entendu et certaines réserves ont été levées, même s’il en reste un nombre non négligeable. Dans cet exercice, la Cour s’efforce d’être compréhensive mais ferme.

M. Jean Arthuis, président. – La Cour recommande d’anticiper l’adoption des collectifs budgétaires de fin d’année, afin notamment que les ministres aient le temps de consommer les crédits qui y sont ouverts. Nous sommes perplexes sur le contenu des projets de loi de finances rectificative, qui reviennent fréquemment sur des dispositions à peine votées en loi de finances initiale. La Cour peut-elle se montrer persuasive en la matière et jugez-vous que le calendrier parlementaire permettrait de mettre en œuvre aisément votre recommandation ?

M. Didier Migaud. – Anticiper l’examen du collectif de fin d’année est tout à fait faisable, à condition d’en manifester la volonté. En ce domaine, la Cour ne peut que formuler des recommandations et la persuasion est au moins autant de votre ressort que du nôtre.

M. Jean Arthuis, président. – Le Gouvernement a annoncé une réduction de 10 % des dépenses d’intervention de l’Etat dans le cadre du prochain budget triennal. La Cour chiffre ces dépenses à 74 milliards d’euros en 2009 et souligne que certaines d’entre elles sont difficilement maîtrisables, en tant qu’elles obéissent à une logique de « guichet ». Pensez-vous que cet objectif de baisse soit atteignable ?

M. Didier Migaud. – Il ne fait aucun doute qu’une maîtrise des dépenses est nécessaire, mais des efforts doivent également être accomplis dans la préservation de nos recettes, qui ont sensiblement diminué au cours des dernières années. Un équilibre doit donc être trouvé et la Cour formulera des recommandations dans son rapport à venir sur les perspectives d’évolution des finances publiques. A titre d’exemple, la révision générale des politiques publiques (RGPP) n’a pas concerné les dépenses d’intervention, ce qu’elle devra s’attacher à faire au cours de sa deuxième phase.

M. Jean Arthuis, président. – Faut-il, selon vous, réserver aux seules lois de finances les dispositions législatives susceptibles d’affecter le solde budgétaire ?

M. Didier Migaud. – Il appartient au Parlement d’en juger. La Cour constate une protection insuffisante des recettes de l’Etat et une propension à l’accroissement des niches fiscales, que nous chiffons au nombre de 506. Il faut tout d’abord clarifier la définition des dépenses fiscales et fiabiliser leur évaluation quantitative, ce que nous nous sommes attachés à faire dans le domaine de l’outre-mer. Il existe ensuite une règle de gage des dépenses fiscales, établie par la dernière loi de programmation des finances publiques, dont il convient de veiller à la bonne application.

M. Jean Arthuis, président. – Le Gouvernement en fait une interprétation très souple !

M. François Trucy. – Pourriez-vous nous éclairer sur la portée de votre huitième réserve, relative à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ? Signifie-t-elle que le contrôle de l'Etat sur cette entité est insuffisant ?

M. Christian Babusiaux, président de la première chambre de la Cour des comptes. – Cette réserve tient au positionnement ambigu de la CADES. Cette entité constitue, selon la Cour, une participation contrôlée de l'Etat. Le Gouvernement a affirmé son intention de clarifier cette situation et le ministre chargé des comptes publics a indiqué sa volonté de rattacher sans ambiguïté le passif de la CADES au périmètre de combinaison ou d'agrégation des comptes de la sécurité sociale.

M. Didier Migaud. – L'an dernier, le Gouvernement contestait l'analyse de la Cour sur ce point, ce qu'il ne fait plus désormais. La situation n'est toutefois pas totalement réglée et des dispositions législatives pourraient être nécessaires.

M. Jean-Pierre Fourcade. – A la veille du dixième anniversaire de la LOLF, je constate que l'autorisation parlementaire a perdu de sa portée en matière d'engagements financiers de l'Etat. Alors que le Parlement vote un plafond de dette à moyen et long terme, l'accroissement considérable de l'endettement à court terme auquel nous avons assisté en 2008 et 2009 vide cette autorisation d'une partie de sa substance. Par ailleurs, je m'interroge sur le bien-fondé de la pratique qui veut que nos emprunts soient amortis à l'échéance, et non progressivement, et sur l'impact de cette pratique sur la soutenabilité de nos finances publiques.

M. Jean Arthuis, président. – Dans le même ordre d'idées, le fait que les amortissements de dettes soient traités en opérations de trésorerie les rend budgétairement « indolores », ce qui ne favorise pas la prise de conscience du poids de notre endettement.

M. Didier Migaud. – La Cour est consciente des enjeux qui s'attachent au développement de l'emprunt à court terme, mais n'a pas jugé opportun de modifier la loi organique sur ce point. En revanche, une amélioration de l'information du Parlement est indispensable sur la stratégie de gestion poursuivie par l'Agence France Trésor. Plus généralement, la maîtrise de notre endettement est aussi celle de notre dépendance à l'égard de nos créanciers et de l'exercice de notre souveraineté. Le Japon, dont la dette est pourtant beaucoup plus élevée, ne rencontre pas ce problème, car sa dette est détenue à 94 % par les Japonais eux-mêmes. La dette française est, au contraire, détenue à 68 % par des non-résidents.

Mme Michèle André. – Je souhaitais, en qualité de rapporteur spécial de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », attirer votre attention sur les conséquences du déploiement du progiciel *Chorus*. Les agents que j'ai rencontrés dans les services préfectoraux sont inquiets car cet outil, semble-t-il lourd et inadapté, a déjà causé la perte d'informations précieuses, concernant par exemple des factures.

M. Didier Migaud. – La Cour vous a adressé récemment un référé sur cette question, et les magistrats se tiennent à votre disposition pour approfondir ce

sujet. Il n'est pas trop tard pour procéder à des ajustements sur cet outil et, en la matière, une initiative parlementaire peut accélérer les choses.

M. Jean Arthuis, président. – Le préfet du Pas-de-Calais nous a récemment indiqué que cet outil commençait à fonctionner.

Mme Michèle André. – Oui, mais mal !

M. Didier Migaud. – Le déploiement d'un tel progiciel exige un effort important de formation des personnels.

M. Jean Arthuis, président. – Il est parfois difficile de réformer, y compris la Cour des comptes !

M. Didier Migaud. – La loi est votée par le Parlement, et la Cour a déjà su s'adapter...

M. Jean Arthuis, président. – J'ai eu l'occasion de m'entretenir avec des personnels du réseau des chambres régionales. Il semble que la réforme des juridictions financières rencontre encore quelques résistances.

M. François Fortassin. – Je constate que l'Etat est quasiment ruiné alors que les collectivités territoriales, qui réalisent pourtant 75 % de l'investissement public, sont relativement peu endettées.

M. Jean Arthuis, président. – L'Etat les subventionne !

M. Didier Migaud. – L'Etat est certes endetté, mais pas ruiné. Par ailleurs, il est difficile de le comparer aux collectivités territoriales. Ces dernières ne peuvent s'endetter que pour investir et bénéficient de dotations importantes et croissantes en provenance du budget de l'Etat. Il faut néanmoins poser la question de l'inadaptation de la fiscalité locale et des inégalités persistantes entre collectivités. Le Conseil des prélèvements obligatoires a, dans son dernier rapport, très bien analysé ces phénomènes. Il souligne, en particulier, que la règle de la compensation à l'euro près des transferts de compétences perpétue les inégalités entre collectivités.

M. Jean Arthuis, président. – Nul doute que la réforme des bases de la fiscalité locale et la péréquation à enveloppe constante donneront lieu à de stimulants débats. Rappelons qu'au sein d'une même strate de population, les écarts de richesse vont du simple au triple.

M. Didier Migaud. – ... et que ces écarts de richesse vont de 1 à 1.000 entre toutes les communes de France, et de 1 à 15 pour les régions et les départements.

M. Jean Arthuis, président. – Grâce à la Cour des comptes, le Parlement bénéficie d'une vision lucide sur notre situation financière : dix ans après l'adoption de la LOLF, les comptes publics ne se portent pas mieux, mais nous y voyons plus clair. Il reste à faire preuve de courage politique dans la perspective du prochain débat budgétaire.

II. AUDITIONS DES MINISTRES PRÉPARATOIRES À L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT POUR L'ANNÉE 2009

AUDITION DE MME MICHÈLE ALLIOT-MARIE, GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS

Réunie le mardi 15 juin 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, dans le cadre de la préparation à l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

M. Jean Arthuis, président. – La commission des finances, élargie à l'ensemble des sénateurs, vous reçoit, madame le ministre d'État, pour que vous nous éclairiez sur l'usage des crédits mis à votre disposition pendant l'année 2009.

La réforme de la carte judiciaire s'accompagne d'un volet immobilier évalué à 375 millions d'euros. Pouvez-vous clarifier les conditions de remise à disposition des crédits *via* le compte d'affectation spéciale immobilier à la suite des cessions opérées par France Domaine ? Quel jugement portez-vous sur les délais de mobilisation de ces crédits ? Ces ressources correspondent-elles aux besoins et aux engagements ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés. – Tout d'abord, je rappelle que les budgets sont désormais triennaux, et que je suis arrivée à la Chancellerie en cours d'exercice. Le budget du ministère est la conséquence d'une situation ancienne, la Chancellerie n'ayant pas bénéficié sur la longue durée des mêmes efforts que d'autres ministères. L'activité de la justice a sensiblement augmenté : de 2002 à 2008, le nombre d'affaires civiles a augmenté de 58 %, les décisions en matière pénale, de 10 %, tandis que le taux de réponse pénale passait de 68 % à 85 %. Or, parallèlement, le budget n'a augmenté que de 5 %...

Les moyens de la justice doivent s'adapter à la révision générale des politiques publiques (RGPP). La réforme de la carte judiciaire s'inscrit dans cette volonté de rationalisation de la présence judiciaire sur le territoire, pour adapter au mieux les moyens aux besoins. Ces derniers sont évalués à 375 millions d'euros sur la période 2009-2013 ; les ressources viendront du budget général et du compte d'affectation spéciale immobilier. Celui-ci a encaissé 3,53 millions d'euros en 2009 ; la dotation pour 2010 n'est pas encore connue. Quarante immeubles relevant de la direction des services judiciaires sont en cours de cession pour une valeur vénale de 16,47 millions, mais le ministère ne touchera que 65 % de cette somme, soit 10,7 millions, qui seront affectés au financement de la réforme de la carte judiciaire. Le montant des actifs immobiliers donnés à France Domaine s'élève à 126 millions.

M. Jean Arthuis, président. – Les 375 millions seraient une surévaluation ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Non. Les besoins sont multiples : par exemple, des locaux pour accueillir les personnels des juridictions fermées, alors que les juridictions maintenues, qui sont souvent en centre-ville, sont déjà à l'étroit...

M. Jean Arthuis, président. – À Arras, le conseil général a acquis des immeubles pour les besoins de la justice. Cette pratique se généralise-t-elle ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Pas suffisamment à mon goût ! Je peux vous communiquer la liste de ces opérations.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Pouvez-vous nous résumer les mesures prises en 2009 au titre de la RGPP, et les économies réalisées en termes d'emplois et de crédits ?

La récente loi sur la protection de certaines catégories de personnes représente un défi pour les juridictions comme pour les organismes de tutelle. Quels sont les enjeux budgétaires liés à la mise en œuvre de cette législation ?

Enfin, la récente loi pénitentiaire encourage le travail en milieu carcéral. Ces dispositions ont-elles été suivies d'effet dès 2009, et avec quelles incidences budgétaires ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – La RGPP affecte tous les services du ministère. Outre la carte judiciaire, la rationalisation de la protection judiciaire de la jeunesse a conduit à regrouper des centres régionaux en centres interrégionaux. Les compétences de l'État et des collectivités territoriales sont clarifiées : la loi de 2003 faisait de la protection de la jeunesse une compétence des départements, mais n'avait pas été mise en œuvre... Cette réforme a conduit à fermer des centres et à diminuer le personnel.

Dans l'administration centrale, la dématérialisation et l'informatisation ont connu des retards et des malfaçons. Nous avons renégocié les contrats avec les opérateurs. Il y aura une réduction de postes sur trois ans, mais pas la première année, car les systèmes informatiques ne sont pas au point.

Nous avons pour objectif de recentrer le personnel pénitentiaire sur son cœur de métier. Affecter un gardien de prison à des tâches administratives est un gaspillage de compétences et d'argent. *Idem* pour les magistrats qui font un travail de greffier ! J'ai ainsi obtenu que des postes de magistrat soient transformés en postes de greffier et de personnel administratif : c'est une meilleure utilisation de l'argent public.

Le problème des tutelles, très chronophages, est réel : cette réforme n'a pas été accompagnée de la création de postes de magistrats correspondants, et son impact financier n'a pas été mesuré.

L'activité en prison est facteur de réinsertion sociale et psychologique, et donc de lutte contre la récidive. Elle dépend toutefois des ministères en charge de la formation. Nous avons diversifié nos partenariats : j'ai signé une convention avec la

fondation M6 pour les activités culturelles, et nous avons un accord avec le Medef pour les activités professionnelles. Mais la crise est passée par là... L'objectif d'occuper dix mille détenus, pour une masse salariale de 46 millions d'euros, n'a été réalisé qu'à 70 %. J'ai demandé aux directeurs régionaux des services pénitentiaires de prendre contact avec les entreprises locales, voire avec les collectivités territoriales. J'inaugure demain un centre d'appel dans une prison de femmes. Des travaux environnementaux, comme le nettoyage des forêts ou des rivières, sont des pistes à creuser : occuper les détenus à des activités ayant une réelle utilité sociale permettrait également de changer le regard que porte l'opinion publique sur la prison, condition *sine qua non* pour une réelle réinsertion sociale.

M. Jean Arthuis, président. – Des entreprises se spécialisent dans la future insertion par le travail des détenus. Le travail carcéral n'est-il pas une forme de délocalisation de l'activité et de l'emploi ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Certes, ce n'est pas le contrat de travail tel que nous le connaissons, mais la population carcérale est particulière : 50 % des détenus ont de vrais problèmes psychologiques, voire psychiatriques, beaucoup sont illettrés, sans formation... Ils ne doivent pas pour autant être cantonnés à des tâches que pourraient remplir des machines !

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – Depuis la LOLF, les crédits sont limitatifs et non plus évaluatifs, mais la dynamique des frais de justice reste préoccupante. Je doutais déjà de la sincérité des évaluations de la Chancellerie pour le budget 2010 ; dans les cours d'appel, les dépassements atteindraient 25 % à 30 %... Quelle est l'évolution des dépenses par rapport à 2008 ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – La judiciarisation croissante de notre société se traduit par une hausse des contentieux, d'où une hausse des frais de justice, passés de 388,6 millions d'euros en 2007 à 401,7 millions en 2008 et 432,5 millions en 2009. Il faut dire que le taux d'élucidation des délits est passé de 22 % en 2001 à 40 % aujourd'hui ! Les frais de justice pénale représentent les deux tiers du total. Les 75 millions de frais médicaux traduisent la revalorisation des honoraires des médecins psychiatres ; le décret du 30 juillet 2008 majore le tarif des expertises relatives aux victimes ; les frais de traduction et d'interprétariat ont été revalorisés, tout comme les frais d'huissiers et d'enquête sociale. Le coût du matériel d'interception a également augmenté.

Parallèlement, nous avons réussi à faire baisser les frais de réquisition des opérateurs, à réduire les frais d'analyse génétique ou de transport... Parmi les mesures d'économies, nous réformons le circuit de la dépense : il faut réduire les délais de paiement, professionnaliser les acteurs. Les effets ne seront perceptibles que progressivement. Aix-en-Provence rejoindra en juillet les huit cours d'appel qui mènent l'expérience. L'accélération conséquente du rythme de consommation des crédits est un élément de clarification et de bonne gestion. J'ai réuni dernièrement les chefs de cour pour les sensibiliser à la maîtrise des frais de justice.

M. Jean Arthuis, président. – Au 31 décembre, y a-t-il beaucoup d'impayés ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Nous avons fait débloquer des crédits d'avance en début d'année.

M. Jean Arthuis, président. – Avez-vous évalué ces arriérés ?

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – Cela représentait 30 millions à la fin de l'année dernière...

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Je doute que l'on soit encore à ce chiffre. Nous devrions liquider ces retards début 2011, à condition que les moyens suivent.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial. – Disposez-vous encore d'une réserve pour les frais de justice ? On me dit que les crédits seront intégralement consommés fin septembre dans beaucoup de cours... Gardons-nous de sous-estimer ce volet dans le cadrage budgétaire pour 2011. La commission des finances sera à vos côtés : il faut faire la lumière sur les besoins.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – L'an dernier, les juridictions étaient dans le rouge dès juillet. Nous avons réussi à débloquer des crédits et à finir l'année en limitant les reports. Le dégel obtenu en mars a évité d'accumuler les retards. Nous devrions obtenir les moyens nécessaires pour répondre aux besoins des juridictions jusqu'à la fin de l'année, d'autant que nous avons renégocié des contrats avec les opérateurs extérieurs. C'est une course permanente entre notre capacité à réduire les coûts et l'augmentation des volumes !

M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Une fois n'est pas coutume, les établissements pénitentiaires pour mineurs, créés par la loi de 2002, m'ont donné l'impression d'une débauche de moyens : le prix de la journée y dépasse 1000 euros ! Une évaluation des résultats au vu des moyens engagés s'impose.

La « prison sans murs » de Casabianda en Corse me paraît être un modèle à imiter, d'autant que le travail des détenus doit réduire les coûts pour le ministère. Envisagez-vous de mettre en place d'autres établissements de ce type ? *Idem* pour la prison de Château-Thierry, qui accueille remarquablement des personnes souffrant de maladies mentales, pour un coût bien moindre qu'en unité pour malades difficiles (UMD) ou en unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA).

Enfin, *quid* du retard de paiement des heures supplémentaires des personnels de l'administration pénitentiaire ? Dans le climat actuel, évitons que cette situation se renouvelle...

M. Jean Arthuis, président. – Les reports de charges impayées de l'administration pénitentiaire devraient représenter 10 millions d'euros pour 2010. La décision du Conseil d'État oblige à payer des arriérés de salaire sur quatre ans, pour un coût estimé à 20 millions : comment cela s'inscrit-il dans votre budget ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État. – Le taux d'occupation des établissements pour mineurs est inégal : avec 213 mineurs au 1^{er} janvier 2010, il n'était que de 73 %, d'où l'importance du coût nominal. Il faut certes une rationalisation, mais ce taux dépend aussi de la délinquance juvénile !

La prison de Casabianda est réservée à un certain type de condamnés, notamment pour agressions sexuelles. Un tel système ne peut s'appliquer à tous les publics, ni être implanté n'importe où ! J'ai demandé au secrétaire d'État une étude sur les pratiques européennes en la matière, mais ne nous faisons pas trop d'illusions... La multiplication d'expériences sur le modèle de Château-Thierry suscite pour sa part de fortes réticences des psychiatres. Il faut un équilibre.

La question du paiement des heures supplémentaires a suscité beaucoup d'émotion. Toutes ont été payées à mon initiative avant la fin 2009. M'étonnant que les heures supplémentaires aient progressé de 29 % entre 2008 et 2009, j'ai demandé au directeur de l'administration pénitentiaire d'en analyser les causes. Le contentieux porte notamment sur le quart d'heure de prise de fonction sur les postes à coupure, à la suite d'une décision du Conseil d'État qui annule partiellement une circulaire de 2006 et reconnaît le temps de prise de fonction comme temps de travail à part entière, ce qui représente de 15 à 17 millions d'arriérés, dans la limite de la prescription quadriennale.

M. Jean Arthuis, président. – C'est le temps pour passer l'uniforme ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat. – Et recevoir les consignes.

M. Jean Arthuis, président. – Qu'en est-il pour les gendarmes ou la police ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat. – Je n'ai aucun souvenir en la matière.

M. Jean Arthuis, président. – Et après il faut se rhabiller....

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat. – Dans cette affaire, nous avons fait face.

M. Jean Arthuis, président. – Nous suivrons ce dossier.

M. Philippe Marini rapporteur général. – La préparation du budget 2011 doit battre son plein. Selon la norme fixée par le Président de la République, les dépenses d'intervention devront être réduites de 10 % sur les trois prochaines années. Est-ce possible sur l'accès au droit et la pénitentiaire ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat. – Je l'ai dit ce matin au Premier ministre, si chacun doit consentir des efforts, certains avaient vu leurs crédits augmenter plus que d'autres depuis cinquante ans. En outre, l'évolution de la société a entraîné une augmentation de l'activité. Pour répondre précisément à votre question, nous n'avons pas de véritables crédits d'intervention : l'aide juridictionnelle et le fonctionnement de la pénitentiaire n'en sont pas au sens de Bercy.

M. Jean Arthuis, président. – On doit économiser 50 milliards...

M. Éric Doligé. – Vous avez évoqué le coût de la judiciarisation. S'agit-il d'un mouvement irréversible ou d'un sport national ? Le procureur de la République dans mon département, en était récemment à 35 000 plaintes. Comment lire tous ces

textes, souvent manuscrits, avec deux ou trois secrétaires ? Est-il envisageable de maîtriser ces coûts ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat. – Ce risque nous préoccupe en effet depuis longtemps. Quand j'étais à la jeunesse et aux sports, j'en avais souligné l'impact sur les primes d'assurances. Amorcé aux États-Unis, le phénomène est parfois encouragé par des juristes ou des avocats en mal d'affaires qui sollicitent les patients à la sortie des hôpitaux et des cliniques. Que peut-on faire ? J'essaie de développer la conciliation et la médiation parce qu'une société qui multiplie les contentieux devient plus agressive et crée des crispations. Puisqu'aucune partie n'est pleinement satisfaite d'un jugement, mieux vaut se mettre d'accord par d'autres voies. La France en a besoin... Je prends des mesures en ce sens, notamment dans le domaine familial en rendant la conciliation obligatoire avant de passer devant le juge. S'il n'y a ni enfant ni contentieux, pourquoi passer devant un juge pour un divorce ? Ces facilitations se développent aussi dans le domaine commercial. En revanche, les syndicats hésitent à aller au-delà de ce qui existe aujourd'hui dans le domaine prudhommal. Le rapport Darrois propose aussi que l'aide juridictionnelle soit assortie d'un ticket modérateur, comme cela se fait dans d'autres pays européens. L'aide juridictionnelle, qui représente 300 millions, est en constante augmentation ; en outre, les plafonds ne sont pas très élevés de sorte que certains ont les moyens de payer un avocat, mais pas l'expert. Nous travaillons donc avec les assurances car l'assurance juridique ne fonctionne pas bien. L'objectif est de concentrer l'aide de l'État sur le pénal et le divorce.

M. Jean Arthuis, président. – Les compagnies d'assurances ne pourraient-elles s'inspirer de cette philosophie ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat. – Il faut les convaincre de jouer davantage le jeu de la conciliation, sans que les personnes concernées se trouvent en situation d'infériorité.

M. Christian Poncelet. – Les parlementaires pourraient éviter de devenir avocats... Quand la ministre apporte des informations de cette qualité, les rapporteurs n'ont plus besoin de se déplacer pour vérifier sur pièces et sur place.

M. Jean Arthuis, président. – L'audition a en effet été excellente.

AUDITION DE M. LAURENT WAUQUIEZ, SECRÉTAIRE D'ETAT CHARGÉ
DE L'EMPLOI

Réunie le mardi 15 juin 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission a procédé enfin à l'audition de M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, dans le cadre de la préparation à l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

M. Jean Arthuis, président. – L'exécution budgétaire 2009 laisse apparaître un écart entre les crédits votés et les crédits consommés de 12 % sur la mission « Travail et emploi » : cela constitue un sujet de préoccupation au moment où l'on va devoir alléger les crédits d'intervention. La mission « Travail et emploi » représentait l'an dernier 9,75 milliards de dépense fiscale pour les programmes 102 et 103 contre 9 milliards d'euros en 2008. Or, l'évaluation de leur montant et de leur efficacité demeure très superficielle. Comment expliquez-vous cette augmentation de 750 millions et quelles orientations prendrez-vous dans le nécessaire raboutage des niches fiscales ?

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi. – Un cadrage d'ensemble me semble utile. L'année 2009 a été la pire depuis cinquante ans. Elle a justifié une intervention rapide, ce qui explique la rallonge budgétaire. L'exécution budgétaire l'an dernier a néanmoins été fortement améliorée par rapport à 2008, ainsi que l'a relevé la Cour des comptes. Le fléchage des crédits et l'exécution plus rigoureuse ont en effet assuré une sincérité bien supérieure de la politique de l'emploi. L'écart entre les crédits votés et leur exécution, a estimé la Cour des comptes, a été réduit et la gestion des crédits supplémentaires a été plutôt satisfaisante. Nous avons également baissé les dépenses de fonctionnement de 14 % en aménageant des dispositifs.

La crise ne devait pas servir d'alibi au financement de dépenses récurrentes. J'ai eu le souci de ne pas créer de dépenses structurelles. Nous avons principalement misé sur de la dépense active : activité partielle, reconversion, contrats aidés, lesquels débouchent dans un cas sur deux sur un emploi stable. La relance de l'apprentissage a été intéressante pour l'emploi des jeunes. Nous avons réduit les dépenses pour les seniors en ne finançant plus les catastrophiques préretraites publiques. En gagnant quatre points en trois ans sur le taux d'emploi des seniors, nous avons montré qu'on peut avoir des résultats et dégager des économies.

L'année 2011 sera encore très compliquée car l'on prévoit à nouveau des destructions d'emploi. Comment trouver le bon dosage entre les économies nécessaires et l'impact recherché sur l'emploi afin de dégager un bilan positif ? Je suis plutôt favorable à une approche sélective : un coup de rabout uniforme sur les dispositifs fiscaux serait ravageur.

M. Jean Arthuis, président. – Il faudrait que les intentions prennent corps car, prise individuellement, chaque dépense fiscale est vitale...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Moins 10 % est une baisse significative.

M. Jean Arthuis, président. – En quel sens plaidez-vous ? Le cycle vertueux, c'est la loi de règlement, puis le débat d'orientation en attendant la loi de programme pluriannuelle : l'exercice 2010 préfigurerait cette programmation.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – Chaque étape de ce processus doit être bien utilisée. Les 800 millions d'euros de crédits pour l'apprentissage ont été bien employés en 2009. On peut étudier et rationaliser les aides consacrées à l'emploi salarié à domicile. Les heures supplémentaires représentent également une dépense très importante ainsi que les exonérations pour les associations agréées. Je préfère pour ma part adopter une approche ciblée.

M. Jean Arthuis, président. – Les 3,9 milliards de la prime pour l'emploi créent des emplois, mais pas forcément en France car le pouvoir d'achat que l'on donne ainsi favorise les importations. A-t-on une évaluation de cette dépense ?

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – L'objectif est que l'écart entre revenu d'assistance et revenu tiré de l'emploi soit suffisant. On peut toucher à tout, mais si l'on diminue cet écart, on réduit aussi l'intérêt du retour à l'emploi. Je ne suis pas sûr que ce soit une bonne piste.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Chaque ministre défend ses crédits. Cependant, la croissance ne suffira pas et les économies significatives se dégagent sur des masses importantes. Nous vous soutiendrons pour l'annualisation des allègements généraux de charges.

Pôle Emploi a connu en 2009 son premier exercice plein. Il a fallu, dans un contexte défavorable, créer une structure, rapprocher les équipes, se réinstaller dans bien des endroits et renouveler les procédures internes. Où en est le surcoût de Pôle Emploi ? Rapprocher deux maisons aux politiques salariales différentes a en effet accru les frais de fonctionnement. Il faut clarifier cela. Pourquoi la subvention de l'Etat à Pôle emploi a-t-elle été inférieure de 187 millions à ce qui avait été prévu et qu'en sera-t-il en 2010 et 2011 ?

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – Il faut replacer l'annualisation des exonérations de charges dans une évolution sur quinze ans. L'Allemagne, dont le coût du travail était supérieur au nôtre, a consenti un effort important alors que la France a été « plombée » par les 35 heures. Revenir sur les allègements de charges alourdirait le coût du travail et détruirait des emplois.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – A la marge !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – On peut instaurer l'annualisation. En revanche, continuer à tirer sur la pelote sans avoir baissé le coût de l'emploi aboutirait à des destructions massives d'emploi. L'allègement général de charges n'est d'ailleurs pas une niche puisqu'aussi bien il ne vise ni une catégorie, ni un secteur : on se situe dans une approche intermédiaire, qui n'est peut-être pas la plus claire. Mieux vaut s'interroger sur le rapport entre ce qu'apportent les mesures et leur coût.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Il faut donc barémiser !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – Je suis tout à fait partisan de cette solution car ça apporterait plus de clarté.

S'agissant de Pôle Emploi, la réponse est dans la question. La fusion a porté ses fruits dès 2009 : l'Etat a économisé 187 millions et l'Unedic a apuré sa dette à hauteur de 324 millions d'euros.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – La Cour des comptes avait évoqué un surcoût de 350 millions d'euros, estimation que la direction générale de Pôle emploi avait contestée.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – La fusion a été réalisée à budget constant. L'harmonisation des salaires s'est traduite par un surcoût d'abord estimé entre 350 millions et 400 millions, mais qui s'est établi à 250 millions. On est passé simultanément de 1 500 à 1 000 implantations tout en améliorant le réseau. S'agissant du *back office*, les gains informatiques et de réseau sont considérables. Toutes ces économies compensent largement l'effet sur la masse salariale. Nous avons réalisé en une année, et une année de crise, ce qui avait pris cinq ans à l'administration fiscale pour fusionner les directions des impôts et de la comptabilité publique. Nous avons dégagé des économies substantielles en un délai record.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Quelques tableaux nous seraient utiles pour illustrer vos propos.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Vous avez évoqué la difficile réduction du coût des charges sur les salaires. Au lieu d'augmenter les charges des entreprises, ne peut-on supprimer les coûts et éviter ainsi des remboursements ? On gagnerait beaucoup d'argent. Cela vaudrait la peine d'analyser l'instauration d'un prélèvement sur le chiffre d'affaires.

Quelle est l'efficacité des maisons de l'emploi, qui coûtent fort cher ? Ont-elles un intérêt quelconque pour l'emploi ? En revanche, la mission locale de Corbeil-Essonnes apporte 750 emplois pour les jeunes ; avec le Fonds pour l'insertion professionnelle, ces derniers accèdent au permis de conduire, et peuvent ainsi trouver rapidement un emploi. Ne serait-il pas plus efficace de transférer les crédits alloués aux maisons de l'emploi vers les missions locales ?

Les contrats aidés en secteur non marchand ne débouchent pas sur une solution pérenne. La dépense est pourtant importante. Les jeunes trouvent davantage de travail avec les contrats aidés dans le secteur marchand. On n'informe pas assez les familles et les jeunes sur l'apprentissage, lequel est peu apprécié alors qu'il offre des emplois.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – Je suis prêt à expertiser le basculement de l'assiette que vous suggérez. Cependant, pour baisser les cotisations, il faut d'abord diminuer les dépenses. Les maisons de l'emploi offrent une illustration intéressante puisqu'à mon arrivée, il était question de les

généraliser. C'était déraisonnable, de même qu'il n'était pas rationnel qu'elles fassent la même chose que Pôle emploi. Nous avons supprimé les doublons.

M. Jean Arthuis, président. – Combien ces maisons coûtent-elles ?

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – Près de 100 millions d'euros.

M. Jean Arthuis, président. – Ont-elles une raison d'être après la fusion des Assedic et de l'ANPE ?

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – Lorsque nous avons posé la question, nous avons rencontré des obstacles, parmi les parlementaires les plus éminents, à la commission des finances, à l'Assemblée comme au Sénat.

M. Jean Arthuis, président. – Mieux vaut donner à Pôle emploi une feuille de route claire, quitte à créer une sorte de conseil de surveillance. Dans mon département, la maison de l'emploi n'avait de sens que jusqu'à la création de Pôle emploi.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – Un cahier des charges plus restrictif et précis a été fixé. Si les parlementaires qui avaient exprimé une opinion contraire ont évolué, la piste peut être intéressante car ce sont eux qui avaient souhaité conserver les maisons de l'emploi. Je m'étais donc placé dans ce cadre en supprimant les doublons.

M. Jean Arthuis, président. – Il va bien falloir trouver des sources d'économies.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – Saurez-vous convaincre vos collègues ? Ce sont les parlementaires qui s'étaient opposés à la suppression des maisons de l'emploi.

M. Jean Arthuis, président. – Nécessité est mère de cohérence.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – Pour les contrats aidés, que je remercie M. Dassault d'avoir évoqués, le taux d'insertion est de 42 % dans le secteur non marchand (CAE) et de l'ordre de 70 % dans le secteur marchand (CIE). Cependant les premiers peuvent être utiles pour des publics très éloignés de l'emploi.

Je connais vos convictions sur l'apprentissage. On a trop incité les élèves à suivre des études longues qui ne débouchent sur rien alors que l'apprentissage favorise une insertion dans l'emploi tout en permettant aux jeunes de cotiser.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Les jeunes ont du mal à trouver des stages. Le Gouvernement doit se montrer plus volontariste, quitte à compenser un peu.

M. Jean Arthuis, président. – Mais c'est de la dépense publique !

M. Serge Dassault, rapporteur spécial. – Un mot de la prime pour l'emploi. Si l'on réduisait les aides aux demandeurs d'emploi, le retour au travail serait plus attractif. Par ailleurs, la prime pour l'emploi coûte 3,9 milliards d'euros, c'est un montant extraordinaire !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – On avait un système obscur, sans mutualisation des offres ; nous avons créé un portail unique, qui permet déjà de connaître toutes les offres et sur lesquels l'on pourra bientôt publier son CV en ligne. Voilà de l'efficacité sans dépense ! Nous avons mobilisé les entreprises et l'apprentissage, qui baissait de 30% en début d'année, se retrouve en augmentation. Il faudra des réformes de structure pour qu'il ne soit plus réservé aux métiers manuels et pour lui permettre d'atteindre une taille critique. On pourra alors rationaliser les dispositifs d'aide. Je ne doute pas que vous m'y aiderez ; nous présenterons un plan d'action en septembre-octobre prochains.

M. Bernard Angels. – En 2009, les dépenses ont doublé pendant la période complémentaire par rapport à l'exercice précédent. Comment cela s'explique-t-il ?

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – Ce sont des exonérations de charges sociales qui ont donné lieu à des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative.

M. Gérard Bailly. – Je vous rejoins sur l'apprentissage, et j'ajoute que nous sommes souvent saisis par des familles qui ont du mal à trouver des stages. Je participe tous les mois aux réunions qu'organise la préfète du Jura. L'an dernier, le chômage partiel est passé de 70 000 heures indemnisées à 747 000. Quelle est aujourd'hui la tendance et quelles sont les sommes en jeu ?

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – Je sais que vous être très investi sur ces sujets, monsieur le sénateur. C'est très précieux et très apprécié sur le terrain. Le dispositif sur l'activité partielle a été très utile et très intelligent. On attendait auparavant le licenciement pour réagir ; maintenant, avec ce dispositif, on forme les gens avant de les licencier, avec une prise en charge qui a mobilisé 80 millions d'euros pour 400 000 salariés. Avec l'amélioration de la situation économique, ce dispositif baisse tout seul et les contingents demandés en début d'année reculent. L'Allemagne utilise ce dispositif pour lisser et amortir les crises. La France possédait cet outil, mais il était poussiéreux. Gardons-le en état, il a fait ses preuves.

M. Gérard Bailly. – Je partage ce point de vue.

M. Jean Arthuis, président. – L'annualisation des revenus pris en compte pour le calcul des allègements de charges peut éviter certaines pratiques. Revenir sur les exonérations de charges sociales ne va pas dans le sens de l'avenir, il faut au contraire aller plus loin et substituer aux cotisations sociales un impôt sur la consommation.

Je fais l'hypothèse que la préparation du budget 2011 va être éprouvante. S'il y a un effet crise, la réflexion a dû s'amorcer. Pourra-t-on dégager 10 % d'économies supplémentaires sur les trois ans à venir ? Les dépenses de fonctionnement ont déjà diminué de 14 %. Avez-vous atteint un niveau incompressible ou bien peut-on encore trouver de nouvelles économies ?

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – Voilà des questions de nature à décourager les élèves appliqués de la réduction de la dépense publique :

« l'échelle de perroquet » n'est pas l'outil le plus incitatif. Ne pénalisons pas les ministères qui ont fait le plus d'efforts. Mais je dois à la vérité de dire que les 14 % que vous évoquez tiennent aussi à des évolutions de périmètre : la baisse réelle doit être autour de 5 %.

M. Jean Arthuis, président. – Il vous reste 10 % à trouver.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat. – Si l'on ne veut pas mourir guéri, il faut faire correctement atterrir les dépenses supplémentaires du plan de relance en temps et en heure, c'est-à-dire au fur et à mesure de l'amélioration de l'économie. La prime de 500 euros et l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises sont d'ailleurs « débranchées ».

On peut gagner en efficacité sur Pôle emploi et sur les services extérieurs, déjà fortement rassemblés, ainsi que sur l'administration centrale, même si le ratio crédits gérés par fonctionnaire nous place parmi les meilleurs.

Enfin, à l'horizon de deux ans, il faudra faire « atterrir » les contrats aidés. L'annualisation des exonérations de charges est en cours d'arbitrage.

M. Jean Arthuis, président. – Chacune de nos questions est un encouragement à contenir la dépense publique.

AUDITION DE MME VALÉRIE PÉCRESSE, MINISTRE DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Réunie le mercredi 16 juin 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission a procédé tout d'abord à l'audition de Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans le cadre de la préparation à l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009.

M. Jean Arthuis, président. – Nous reprenons nos auditions, qui s'inscrivent dans le cadre de la préparation du projet de loi de règlement, en accueillant Mme Pécresse, que je remercie d'avoir répondu à notre invitation laquelle, à la veille de notre débat d'orientation budgétaire préfigurant nos travaux sur le projet de loi de finances pour 2011, s'inscrit dans le chaînage vertueux mis en place par la LOLF. Nous souhaiterions tester avec vous, madame la ministre, quelques recommandations relatives à la maîtrise de la dépense et à la résorption des niches fiscales. Vos réponses nous aideront à fortifier nos convictions sur ce qu'il conviendrait de faire pour tendre vers l'équilibre de nos finances publiques.

Un point, tout d'abord, sur le plan de relance. La loi de finances rectificative du 4 février 2009 a ouvert 731 millions en autorisations d'engagements et 675 millions en crédits de paiement en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche. La Cour des comptes, comme votre contrôleur budgétaire, souligne la faible exécution du volet recherche de ce plan, géré *via* le programme 315, et relève qu'une partie des crédits mis à disposition des établissements d'enseignement supérieur n'a contribué qu'à gonfler la trésorerie de ces établissements. La Cour des comptes relève en outre que l'utilisation des crédits de mise en sécurité n'a pas été optimale. Dernière question : les universités ont-elle déposé les sommes concernées, importantes, auprès du Trésor public ?

Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Le plan de relance, si l'on ne considère que les sommes allouées à mon seul ministère, représente 581 millions de crédits supplémentaires. Ces moyens ont été consacrés à la mise à niveau du patrimoine et ont permis d'accélérer certains projets de recherche. 97 % des crédits ont été affectés. A l'université, le taux d'engagement est de 82 %. Si donc les fonds de roulement ont été gonflés, ce n'est que de façon très temporaire, puisque les travaux auront lieu d'ici trois à six mois. J'ajoute que les opérateurs ont eu besoin de temps pour faire face : ils ne s'attendaient pas à cette manne.

M. Jean Arthuis, président. – Les crédits 2009 seront donc consommés en 2010 ?

Mme Valérie Pécresse. – Ils sont tous engagés. Je n'aurai pas même quoi que ce soit à récupérer pour abonder d'autres actions, qui en auraient bien besoin. Le code des marchés publics est complexe : monter des opérations et des partenariats public-privé requiert du temps. C'est la raison pour laquelle le

démarrage des chantiers n'a pas immédiatement suivi les annonces du Gouvernement.

Je vous confirme que les sommes concernées ont été placées au Trésor : c'est une obligation légale.

Pour les organismes de recherche, les délais seront plus longs, car les chantiers sont étalés – je pense notamment à celui du Synchrotron. Nous avons accéléré les processus : dès que les études seront réalisées et les marchés signés, les choses iront vite. Nous aurons tout apuré sur deux lois de finances.

M. Jean Arthuis, président. – Peut-être trouverez-vous dans ces délais le moyen de réduire vos crédits pour 2011 ?

Mme Valérie Pécresse. – Les délais ne font que les étaler.

M. Jean Arthuis, président. – Les étaler, c'est les réduire sur chaque exercice.

Mme Valérie Pécresse. – Nous avons besoin de ces crédits si nous voulons poursuivre la réforme au même rythme.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial pour les crédits de l'enseignement supérieur. – Vous avez lancé tant de chantiers que nous avons beaucoup de questions. Ma première porte sur l'ambitieuse politique de bourses que vous avez engagée. Il semble cependant que s'est posé en 2009 un problème de calibrage des crédits, puisque 64 millions d'euros de charge ont été reportés sur 2010.

Mme Valérie Pécresse. – Nous avons une impasse budgétaire sur les bourses pour deux raisons : d'une part, l'effet de la crise ; d'autre part, l'impact de la réforme des bourses que nous avons engagée afin d'élargir le public bénéficiaire. La crise a provoqué un glissement de l'échelon zéro vers l'échelon trois, appauvrissement qui trahit un effet de conjoncture, difficilement prévisible.

Nous nous mettons en ordre de marche pour disposer de prévisions plus fiables. Au moment des préinscriptions, les universités pourront faire des projections qui nous permettront de mieux connaître les besoins.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Avez-vous dû laisser des étudiants sans les ressources promises ?

Mme Valérie Pécresse. – Non, nous avons honoré tous nos engagements.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Est-ce à dire que vous aurez épongé les reports en 2011 ?

Mme Valérie Pécresse. – Il nous faudra encore trouver, en 2011, les moyens de faire face à cette impasse qui se répète chaque année.

M. Jean Arthuis, président. – C'est donc une source d'économie qui se tarit ?

Mme Valérie Pécresse. – Non, c'est plutôt une impasse budgétaire qui se reporte.

M. Jean Arthuis, président. – Voilà qui va compliquer votre tâche.

Mme Valérie Pécresse. – D'autant que si l'année universitaire se rallonge, il nous faudra allonger la période de versement...

M. Christian Gaudin, rapporteur spécial pour les crédits de la recherche. – J'ai présenté il y a quelques semaines un rapport de contrôle sur le crédit d'impôt recherche (CIR), qui prend en compte l'importante réforme de 2008. Je vous remercie d'ailleurs de nous avoir transmis les derniers chiffres, d'autant plus précieux que les déclarations des entreprises pouvaient courir jusqu'en avril 2010.

Quelques chiffres impressionnent : la dépense fiscale est passée de 1,5 milliard d'euros en 2008 à près de 6 milliards en 2009, tandis que la créance sur l'État passait de 1,7 milliard à 4,2 milliards, sous l'effet du triplement de la part en volume du CIR, dont on attend une amélioration de la dépense privée.

Mais si, avec la crise, le CIR a permis de soutenir les investissements en recherche et développement des entreprises, les effets ne s'en mesureront que dans trois à cinq ans : il faut donc à la fois assurer la stabilité de la procédure et aussi disposer d'une vraie stratégie d'évaluation, pour juger de l'efficacité économique de chaque composante du crédit d'impôt. Or, je m'interroge sur la part s'appliquant au-delà de 100 millions d'euros de dépenses éligibles, qui bénéficient d'une aide d'un taux de 5 %. Une vingtaine d'entreprises sont concernées, pour un coût de près de 600 millions d'euros. J'aurai deux questions à ce sujet. Le CIR étant calculé au niveau de chaque entreprise, et non de façon consolidée, ne peut-on penser que c'est là pour certaines une occasion d'optimisation ? Et cette part de 5 % a-t-elle réellement un effet incitatif ? N'oublions pas que 600 millions, c'est l'équivalent de 10 % du montant prévu pour le raboutage des niches fiscales...

Mme Valérie Pécresse. – Je suis comme vous persuadée que ce dispositif n'atteindra son but que dans la durée, et que les entreprises ont besoin de stabilité : elles s'engagent pour cinq à dix ans. Il serait contre productif de changer les règles après deux ans : ce sont des décisions d'investissement lourdes, qui exigent une continuité. Nos partenaires étrangers sont déjà assez échaudés par la fréquence des changements dans nos règles fiscales. Il nous faut aussi mieux communiquer sur les nouveautés. Hier, je recevais le président fondateur de Google, dont je me suis aperçue qu'il ignorait le triplement du CIR, comme le sextuplement de l'aide à la recherche partenariale.

Alors que l'Allemagne compte 2 % de son PIB en recherche privée, chiffre dont nous sommes aujourd'hui encore loin, nous n'atteindrons jamais l'objectif de Lisbonne, de 3 % du PIB en investissements de R&D, sans incitations. Vous vous inquiétez de la déconsolidation du CIR sur la tranche de 5 %, renvoyée aux filiales. Mais le dispositif est conçu comme un ensemble, pour éviter la délocalisation de la recherche des grands groupes.

M. Jean Arthuis, président. – Ces groupes ont déjà externalisé une partie de leurs travaux. Ils font pression sur leurs équipes pour qu'elles s'installent en

Europe centrale. Y a-t-il des éléments de dépense ainsi délocalisés engagés dans l'assiette du CIR ?

Mme Valérie Pécresse. – Le triplement est ce qui a permis d'éviter des délocalisations. Les grands patrons, étant donné la parité entre l'euro et le dollar et au vu de notre réglementation du travail, étaient pourtant prêts de délocaliser. S'ils ne l'ont pas fait, c'est grâce au CIR. J'ajoute que les délocalisations existantes touchent plutôt le développement, en amont et en aval, que la recherche, comme le « *testing* » de médicaments.

L'enquête conjointe menée avec les services de Christine Lagarde nous permettra de déterminer s'il y a fraude ou effet d'aubaine. Reste qu'elle montre déjà que nous avons évité des délocalisations.

M. Jean Arthuis, président. – Si les 5 % sont efficaces, à quoi bon le taux de 30 % ?

Mme Valérie Pécresse. – Il y a un effet d'inertie : les entreprises qui profitent du taux à 30 % ne vont pas délocaliser les travaux qui bénéficient d'un taux moindre, mais c'est tout de même une carotte utile. Il est difficile de mesurer l'impact de chaque paramètre, mais nous constatons que, globalement, nous avons enclenché le dialogue avec les grands groupes qui ont doublé le nombre d'embauches de jeunes docteurs, et se sont davantage engagés en termes de recherche partenariale.

Le calcul du CIR par filiale n'est pas une pratique illégale. Reste que vous avez raison : nous devons vérifier qu'il n'y a pas d'abus. Cela étant, il peut être utile d'identifier clairement les dépenses de recherche et développement d'une entreprise filiale d'un grand conglomérat. Sinon, la valeur de ces filiales pourrait diminuer et un groupe pourrait juger plus opportun de vendre sa filiale, qui pourrait alors bénéficier du taux de 30 %.

M. Jean Arthuis, président. – Eh oui, ce sont là les conséquences de tous ces instruments d'aide, un peu artificiels... Ce qui me semble symptomatique, c'est que l'assiette du CIR 2009 a progressé de 100 millions d'euros et le coût de 2,6 milliards...

Mme Valérie Pécresse. – Dans un contexte économique qui aurait dû voir la recherche privée chuter de 20 %...

M. Jean Arthuis, président. – Mais il y a un effet d'aubaine.

Mme Valérie Pécresse. – Non, il y a une volonté de modifier le mode d'investissement des entreprises françaises, en l'orientant vers la recherche.

M. Jean Arthuis, président. – Dans un contexte de réduction de la dépense fiscale...

Mme Valérie Pécresse. – La question est plutôt la suivante : comment sortir de la crise ? Quant aux décisions de réduction des dépenses, elles ne m'appartiennent pas.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Nous avons beaucoup travaillé sur le modèle SYMPA (Système de répartition des moyens à la performance et à l'activité), avec cette idée que derrière l'autonomie, les moyens devront être davantage liés à la qualité qu'au quantitatif. Cependant, la multiplication des canaux de financement – opération campus, initiatives d'excellence, laboratoires d'excellence, plan licence, et j'en passe – brouille sérieusement les cartes. La Cour des comptes note que la part « activité » du modèle de financement de base de l'université représente moins que tous les financements spécifiques, ce qui rend impossible de mener des études comparatives. En outre, cela est de nature à pénaliser les universités qui ne bénéficient pas de ces financements supplémentaires. Je reconnais que chaque dispositif de financement spécifique est en soi judicieux, mais leur accumulation réduit la signification du modèle de base.

Mme Valérie Pécresse. – Je comprends votre souci, mais je ne partage pas vos craintes. Un tiers des locaux universitaires sont vétustes : une fois qu'ils auront été rénovés, cette dotation n'aura plus lieu d'être : elle n'est pas pérenne.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Même hors questions immobilières, la Cour des comptes relève que la part stable est moins importante que les financements spécifiques.

Mme Valérie Pécresse. – C'est inexact. C'est comme si l'on ne regardait, dans un budget, que les financements nouveaux, sans s'intéresser aux reconductions. Les crédits du modèle sont sans commune mesure avec le reste. Un exemple : le plan investissements d'avenir ne représente, en flux annuel, que quelques centaines de millions d'euros, quand le modèle de financement représente des milliards. J'ajoute que nous partons d'une sous-dotation chronique, et je n'hésiterai pas à le marteler en ces temps de préparation budgétaire. Nous sommes très en dessous de la moyenne de l'OCDE tant pour la dépense immobilière que pour la dépense par étudiant. La recherche aussi a besoin d'un rattrapage. Le plan d'investissements d'avenir doit financer des projets d'excellence dans les laboratoires. Il faut valoriser la performance, tant en matière de formation que de recherche.

L'idée est de ne pas figer le paysage, de permettre le lancement de nouveaux programmes innovants, pour corriger l'allocation des moyens de base, qui se fonde sur les performances passées. Nous devons faire jouer les trois mécanismes : le modèle SYMPA, qui prend en compte la performance passée ; la contractualisation, qui accompagne les initiatives, et devra prendre de l'ampleur ; le plan d'investissements d'avenir, non pérenne, mais qui doit enclencher une dynamique.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Nous souhaitons comme vous aller vers l'excellence. Mais nous serons vigilants dans nos missions de contrôle. Il serait dommageable de désespérer de bonnes universités sous prétexte qu'elles n'entrent pas dans les critères des dotations hors modèle.

Mme Valérie Pécresse. – Les conclusions de la mission Juppé-Rocard préconisaient de retenir une ligne « innovation pédagogique », hélas disparue du plan. Un exemple : Aix-Marseille II, à côté de son projet de recherche, a développé

un projet pédagogique ; ce genre d'initiatives mériterait d'être soutenu. Nous devons être vigilants quant au financement de la qualité de la formation, aussi essentiel que celui de la recherche.

M. Christian Gaudin, rapporteur spécial. – Le plus grand opérateur du programme 172, le CNRS, a vu, en 2009, sa transformation en dix instituts thématiques. Quels effets a eu cette restructuration sur la programmation et l'exécution du budget ? Et comment l'action de ces instituts s'articule-t-elle avec celle de l'Agence nationale de la recherche ?

Mme Valérie Péresse. – Cette réorganisation est le signal d'un changement d'ère. Les instituts arrivent en même temps que la comptabilité analytique et la certification des comptes. Des crédits leur sont affectés, dont une part doit aller à des actions pluridisciplinaires. Concrètement, le président-directeur général du CNRS travaille à la programmation avec les directeurs d'instituts au sein d'un conseil pluridisciplinaire. De plus, cette réorganisation doit permettre au CNRS de se rapprocher d'organismes avec lesquels il double au sein d'alliances, en particulier en matière de sciences du vivant (alliance AVIESAN). Le dixième institut, informatique, a rapproché le fonctionnement du CNRS de celui de l'INRIA, et donné naissance à l'Alliance pour les sciences et technologies de l'information (ALLISTENE).

L'Agence nationale de la recherche est ainsi alimentée par des projets de recherche venus du terrain. En outre, je milite pour que les universités aient toute leur place dans chacune des alliances ainsi créées, l'AVIESAN pour les sciences de la vie et de la santé, l'ANCRE pour l'énergie, l'ALLISTENE pour les technologies de la communication. Les déclarations d'Alain Fuchs, président-directeur général du CNRS, sont pertinentes et audacieuses : le CNRS doit permettre aux universités de tirer tous les bénéfices de leur autonomie. Ainsi, à Strasbourg, dans le cadre d'une expérience pilote, il joue le rôle d'une agence de prestation de services pour les unités mixtes de recherche. Il y a eu, à Paris V, à Aix-Marseille II, à Nancy, des transferts, que nous souhaitons voir amplifiés.

Les alliances sont une source d'efficacité. Ainsi, l'AVIESAN a permis de prendre beaucoup d'avance en matière de recherche sur le virus H1N1. Et grâce à l'ANCRE, nous aurons bientôt une cartographie de la recherche sur l'énergie en France. De manière générale, le Gouvernement a demandé aux alliances de « prioriser » les projets relevant de leur domaine de compétence, en attribuant des labels.

M. Jean-Paul Alduy. – Le modèle SYMPA ne semble pas si sympa que cela pour les petites universités, qui n'ont pas les mêmes capacités à bénéficier de toutes les mannes connexes. Elles ne sont pas entrées dans la première vague de l'autonomie et aujourd'hui, elles découvrent que pour assurer cette autonomie, il leur manque des cadres pour assurer la gestion. Ce recrutement représente un surcoût. Elles se tournent donc vers les collectivités...

Pourtant, les effets positifs des partenariats transfrontaliers qu'ont noués certaines d'entre elles bénéficient à tout le réseau. C'est le cas du partenariat entre Perpignan et Barcelone. Comment mieux accompagner les petites structures ?

Mme Valérie Pécresse. – Je constate que les universités s’améliorent : elles savent désormais se tourner vers les collectivités territoriales... Puissent-elles faire de même avec les entreprises.

La vérité est que ces petites structures sont anxieuses avant le passage à l’autonomie et très heureuses après. Nous leur donnons 10 % de primes supplémentaires pour l’ensemble du personnel. Si elles sont habiles, elles sauront les moduler pour valoriser le mérite des enseignants. Ces petites structures ont trop de personnels de catégorie C par rapport à leur personnel de catégorie A : l’externalisation de certaines fonctions connexes, comme le jardinage, doit leur permettre de dégager des marges pour le recrutement de cadres. C’est ainsi que l’autonomie favorise la rationalisation, au bénéfice, également, des personnels : au pôle marseillais, les dépenses d’action sociale ont été multipliées par trois, et un plan de carrière a été créé.

Quant à l’université de Perpignan, j’observe que le modèle SYMPA est tout de même sympa pour elle, puisque ses crédits sont passés de 105 millions en 2007 à 508 millions en 2010. Trois millions ont déjà été ajoutés sur la mise en sécurité. Quant à l’idée d’un PRES transfrontalier avec la Catalogne, j’estime qu’elle est excellente, et qu’elle joue un rôle de dynamisation. Chaque université, dans le nouveau modèle, doit avoir son caractère : c’est ce qui lui fera obtenir les crédits, au même titre que les résultats de l’analyse des débouchés professionnels, domaine dans lequel les petites universités ont de bons résultats, étant mieux ancrées sur leur territoire. De tout cela, le modèle SYMPA tient compte.

M. Jean Arthuis, président. – La loi de finances pour 2011 est en cours de préparation. Les annonces du Président de la République sont très vertueuses en ce qui concerne les dépenses fiscales et les crédits d’intervention. Pouvez-vous nous dire comment vous voyez la réduction de la dépense fiscale et la compression des crédits d’intervention pour ce qui concerne votre ministère ?

Mme Valérie Pécresse. – Des engagements très forts, très attendus par la communauté des universitaires et des chercheurs, ont été pris par le Président de la République et le Premier ministre. Ils se sont traduits par le plan Campus, le plan investissements pour l’avenir, par un effort de remise à niveau. Ces efforts doivent être poursuivis.

Pour autant, je ne m’exonère pas de la recherche commune d’économies. Ce n’est pas parce que l’on est sous-doté qu’il n’y a pas de gaspillage. Les parlementaires que vous êtes doivent cependant garder présente à l’esprit la comparaison européenne qui montre un sous-investissement de la France en faveur de ses étudiants. Il est vrai qu’aux États-Unis, les frais d’inscription et le privé comptent beaucoup, mais ce n’est pas le cas en Europe où le financement de l’enseignement supérieur est essentiellement d’origine public.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Les partenariats public-privé, prévus dans le cadre de l’opération Campus, semblent poser des difficultés. Pour quelles raisons ? Les universités peuvent-elles recourir à l’emprunt pour financer le plan Campus ? Les difficultés juridiques rencontrées par l’université de Strasbourg sont-elles de nature à retarder les chantiers ?

Mme Valérie Pécresse. – Le choix du partenariat public-privé répond à notre volonté de voir pris en charge les frais de maintenance par le constructeur privé. J'ai visité un très bel amphithéâtre dans une des plus grandes universités scientifiques de France pour constater qu'il n'y avait aucune prise électrique pour les ordinateurs ! Le chantier avait pris dix ans de retard, et les prises, dix ans auparavant, n'avaient pas été prévues dans le cahier des charges.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Mais dans cet exemple, n'est-ce pas la gouvernance de l'université qui est en cause ?

Mme Valérie Pécresse. – J'ai aussi vu des verrières à sept mètres de hauteur. Je me suis demandé comment elles seraient nettoyées mais également chauffées. Les universités n'ont pas toujours dégagé les moyens suffisants pour assurer la maintenance. En donnant la responsabilité au partenaire privé, on améliorera les choses. Nous voulons des universités belles, bien entretenues, mais sans que cela ne soit trop onéreux.

M. Jean Arthuis, président. – Mais faire financer la maintenance par le constructeur privé, c'est comme recourir à l'emprunt.

Mme Valérie Pécresse. – Non, c'est transférer les risques industriels aux partenaires privés.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Ce n'est pas gratuit.

M. Jean-Paul Alduy. – L'avantage, c'est que l'on connaît le coût global au moment de la décision.

M. Jean Arthuis, président. – C'est en effet un problème de se lancer dans une opération sans savoir ce que cela va coûter. Mais rien n'empêche de le faire.

Mme Valérie Pécresse. – Nous nous sommes heurtés à un problème politique, les élections régionales. Il est des régions qui rechignent au partenariat public-privé, par idéologie ou parce qu'elles veulent des opérations découplées, plus flatteuses pour elles. C'est le syndrome de Caen : la fuite en avant immobilière. La région finance des bâtiments flamboyants neufs, et on montre du doigt les bâtiments vétustes en accusant l'État d'incurie.

Nous avons accepté le principe du financement découplé, la participation des régions sur maîtrise d'ouvrage public : l'État sera au rendez-vous. C'est pour ces raisons que le délai est plus long, mais ce sera ensuite plus rapide. Reste que nous ne pouvons attendre deux ans : nous utiliserons les intérêts qui courent sur les 5 milliards d'euros affectés à l'opération Campus pour réaliser sous maîtrise d'ouvrage direct de l'Etat les projets déjà prêts.

M. Yannick Bodin. – Le partenariat public-privé n'est pas le remède miracle. En Île-de-France, on a pratiqué le marché d'entreprise de travaux publics...

M. Jean Arthuis, président. – Dont on connaît les limites.

M. Yannick Bodin. – Il faut être vigilant. Les entreprises privées assurent dix ans la maintenance, mais a minima. Quand elles se dégagent, on s'aperçoit qu'il faut tout refaire à neuf...

Mme Valérie Pécresse. – On a appris de l'expérience. Ici, ce sera sur vingt-cinq ans, soit la durée de vie d'un bâtiment. A Londres, au King's College, qui a mené le premier partenariat public-privé avec une entreprise française, nous avons été conseillés sur ce qu'il convenait d'inclure, ligne par ligne, dans le cahier des charges de maintenance.

M. Jean Arthuis, président. – J'observe que l'Institut national de la statistique a reclassé les partenariats public-privé en dettes de l'État...

Je vous remercie, madame la ministre, d'avoir répondu à nos questions. Recevez nos encouragements pour la préparation de la loi de finances pour 2011.

AUDITION DE MME ROSELYNE BACHELOT-NARQUIN,
MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SPORTS

Réunie le mercredi 16 juin 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission a ensuite procédé à l'audition de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports, dans le cadre de la préparation à l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

M. Jean Arthuis, président. – Nous vous remercions, madame la ministre, d'avoir bien voulu venir devant la commission des finances, élargie à tous les sénateurs qui le souhaitent, pour nous éclairer sur l'exécution de votre budget en 2009. Merci d'avoir différé votre départ pour l'Afrique du sud où vous allez demain encourager l'équipe de France.

Mais cette audition est aussi une façon de préparer le projet de loi de finances pour 2011. Et ma première question portera sur l'exonération de taxe sur les conventions d'assurance (TCA) pour certains contrats d'assurance maladie complémentaire. C'est la dépense fiscale la plus importante reliée à la mission « Santé ». Son coût est évalué à 2,1 milliards d'euros pour 2009, soit presque le double des crédits inscrits initialement sur la mission.

Cette dépense fiscale poursuit un objectif d'incitation puisque l'exonération est subordonnée au respect de certaines conditions contractuelles : les contrats d'assurance maladie complémentaire ne doivent pas recueillir d'informations médicales de la part des assurés, ni ne doivent être fixés en fonction de leur état de santé – ce sont des contrats dits « solidaires » ; ils ne doivent pas non plus prévoir la prise en charge de certaines participations forfaitaires, comme les franchises, destinées à responsabiliser les patients – contrats dits « responsables ».

Cet objectif ne pourrait-il pas être atteint par d'autres moyens, notamment par des obligations réglementaires ? Ne pourrait-on pas envisager par exemple que les contrats « solidaires » et « responsables » représentent obligatoirement une certaine proportion des contrats proposés par les mutuelles et les organismes d'assurance ?

Quelles autres niches fiscales rattachées à la mission Santé est-il envisageable de réduire pour atteindre l'objectif du Gouvernement d'une diminution de 10 % des dépenses fiscales, sachant qu'une autre dépense fiscale importante, l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités journalières, a déjà été grandement réduite par la dernière loi de finances ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports. – Puis-je consacrer quelques minutes à une déclaration liminaire ?

L'année 2009 a été marquée par le vote de la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) et aussi par le fait que, en fin d'exercice, les crédits de cette mission ont été supérieurs de près d'un milliard d'euros par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale.

Première explication : le coût de l'aide médicale de l'État (AME). La dette a été entièrement apurée en collectif de fin d'année, dans un souci de sincérité budgétaire. Nous avons fait d'importants efforts pour doter correctement l'AME – 300 millions d'euros de plus entre 2007 et 2010. Un abondement de 100 millions d'euros de crédits supplémentaires a été voté en loi de finances rectificative pour 2009. Nous notons la même dynamique de dépenses au début de 2010, peut-être un peu moins soutenue.

Cette spectaculaire augmentation des dépenses est d'abord due à l'évolution du nombre des bénéficiaires, notamment à l'augmentation de 20 % des déboutés du droit d'asile qui deviennent éligibles à l'AME. Elle est également due au basculement sur cette AME des ressortissants communautaires inactifs et dépourvus de couverture maladie. Enfin, elle s'explique aussi par l'amélioration de la gestion des droits par les établissements de santé et l'assurance maladie. Au total, l'augmentation des effectifs explique la moitié de celle des dépenses en 2009.

Il faut aussi noter le doublement du coût moyen par bénéficiaire, c'est à dire l'augmentation des séjours pour pathologies graves. Peut-être aussi le passage à la tarification à l'activité (T2A) a-t-il conduit les hôpitaux à être plus vigilants sur le respect des modalités de calcul du tarif journalier de prestation (TJP), lequel sert de base au calcul des frais de séjour des bénéficiaires de l'AME.

M. Jean Arthuis, président. – La loi de finances rectificative avait prévu une participation forfaitaire des bénéficiaires de l'AME. A l'automne, cette disposition n'était toujours pas mise en œuvre. Qu'en est-il aujourd'hui et qu'est-ce qui s'y oppose ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. – Une participation avait été prévue dès 2003 et un projet de décret élaboré en 2004 instituait un ticket modérateur de 10 % sur les frais de soins ambulatoires et de consultations externes. Cela n'a pas abouti du fait de l'opposition des professionnels de santé et des objections d'ordre philosophique de certaines associations humanitaires qui gravitent dans ce secteur. Il est vrai qu'il n'est pas facile d'instituer un tel ticket modérateur car nous sommes là dans le cadre d'une avance de frais qui obligerait les professionnels de santé à calculer la part de ticket modérateur due par les bénéficiaires et à la recouvrer en espèces alors même que certains des intéressés ne voudraient pas ou ne pourraient pas la payer. Les professionnels supporteraient ainsi un risque financier, à l'origine de créances irrécouvrables pour les établissements. Les dispensateurs et les gestionnaires du soin s'y sont donc opposés.

Je ne suis pas contre une participation forfaitaire du bénéficiaire adulte de l'AME et je compte la proposer dans le prochain projet de loi de finances. Il s'agirait d'une contribution forfaitaire payée au moment de l'ouverture du droit à l'AME et de son renouvellement. Mais cela suppose de modifier la législation et de créer un fonds de concours spécial : les caisses primaires ne pouvant pas toucher d'espèces, il faudrait instituer un timbre fiscal à apposer sur l'attestation de droits. Cela suppose aussi la mise en place d'outils informatiques permettant aux caisses de connaître le nombre de timbres fiscaux apposés chaque année civile. Une

contribution forfaitaire de 15 euros pour tout bénéficiaire majeur ferait faire 3 millions d'euros d'économies.

Pour fiabiliser nos prévisions, nous devons donc tenir compte de ces évolutions de l'AME. Il faut s'interroger sur le caractère incitatif de l'intégration de cette AME parmi les indicateurs de précarité entrant dans le calcul des dotations versées au titre des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC). Je pense que c'est une fausse piste : pourquoi reprocher aux hôpitaux d'être exhaustifs dans la facturation des dépenses d'AME ?

On peut se demander, en revanche, s'il ne serait pas plus pertinent et moins onéreux de calculer l'AME sur la base des groupes homogènes de séjour (GHS) plutôt que des TJP.

Quoi qu'il en soit, une participation financière des bénéficiaires s'impose et je l'envisage pour 2011. Avec François Baroin, nous avons demandé une étude conjointe de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) pour aller plus loin.

Autre dépense majeure en 2009 : nos efforts pour affronter la pandémie de grippe A (H1N1). Pour ce faire, nous avons doublé, par rapport à l'autorisation initiale, les crédits du programme « Prévention et sécurité sanitaire ». La grippe A (H1N1) explique également le dépassement de 100 millions d'euros de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) hospitalier – ce qui atteste d'ailleurs de la gravité d'un virus qui a nécessité des hospitalisations lourdes.

Les coûts de la campagne vaccinale s'établissent ainsi : 334,17 millions d'euros pour l'achat des vaccins, y compris les 11 millions d'euros de dons à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ; 48 millions d'euros d'indemnités aux laboratoires pharmaceutiques. Nous finalisons enfin de façon fiable tous les chiffres de dépenses d'achat de matériel de vaccination, de personnels et de mise en place de la traçabilité et de la pharmacovigilance.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial pour la santé. - Le collectif de décembre 2009 a ouvert 404,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 484,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP) au titre des dépenses supplémentaires liées à la grippe A. Ces crédits étaient destinés d'une part à indemniser les personnels de santé réquisitionnés à hauteur de 50 millions d'euros et, d'autre part au financement des vaccins à hauteur de 354,3 millions d'euros en AE et 434,9 millions d'euros en CP.

Or, selon le rapport annuel de performances, l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), chargé de l'achat des vaccins, n'a reçu qu'une dotation supplémentaire de 252,4 millions d'euros en AE et 333,86 millions d'euros en CP pour l'achat de vaccins. Près de 100 millions d'euros, en AE comme en CP, n'ont donc pas été versés à l'EPRUS. Ce non-versement s'explique-t-il par la résiliation d'une partie des contrats passés avec les laboratoires ? Ces crédits seront-ils annulés ou serviront-ils à indemniser les laboratoires ? Pouvez-vous, à cet égard, faire le point sur les négociations menées avec les entreprises pharmaceutiques ? Y a-t-il un risque de contentieux sur cette question ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. – Sur les crédits ouverts en collectif pour la grippe A, les dépenses se sont réparties ainsi : 50 millions d’euros en AE et CP pour la Caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) – ce sont les dépenses de personnel ; 1,9 million d’euros en AE et CP pour l’Institut national de prévention et d’éducation pour la santé (INPES) et sa campagne d’information. S’agissant de l’EPRUS : compte tenu de l’annulation d’une partie des commandes de vaccins, les crédits ont été minorés de 100 millions d’euros en AE et de 99,137 millions d’euros en CP. Ces crédits non utilisés ne servent pas à indemniser les laboratoires. Ils sont annulés dans la loi de règlement pour 2009.

J’en viens à la question du président Arthuis sur la TCA. Cette exonération sert à inciter les complémentaires santé à contribuer à la politique de santé. Nous ne l’accordons qu’aux contrats solidaires – qui ne pratiquent pas la sélection du risque – et responsables – qui encouragent la prévention et la responsabilisation des assurés. Ce sont des contrats essentiels à notre politique de santé et cette exonération est une puissante incitation : 99,5 % des bénéficiaires de couverture complémentaire sont couverts par de tels contrats ; et cela dissuade les assureurs de proposer des couvertures trop réduites. Ce mécanisme contribue à modérer les dépenses de soin, et la participation forfaitaire joue à plein puisque les organismes complémentaires n’ont pas le droit de les financer.

Pourrait-on remplacer l’actuelle incitation fiscale par une autre mesure ? On ne peut pas obliger les contrats à être solidaires et responsables : ce serait incompatible avec les règles communautaires de libre prestation de services et de libre concurrence. Nous ne pouvons agir que par incitation fiscale et c’est pourquoi ces contrats sont exonérés de TCA. Mais ils sont assujettis à une taxe que nous avons portée à 5,9 % et qui ne s’applique qu’aux complémentaires santé. Cette contribution a exactement la même assiette que la TCA. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 a par ailleurs créé une contribution exceptionnelle des complémentaires santé pour financer une partie de l’achat de vaccins.

Supprimer l’exonération reviendrait à augmenter la taxation des seuls contrats responsables et solidaires. Cela pousserait à la sélection du risque puisqu’on ne peut empêcher une complémentaire de faire des questionnaires de santé. L’exonération de TCA est la seule incitation financière dont bénéficient les contrats qui ne le font pas.

M. Jean Arthuis, président. – Et un taux intermédiaire ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. – Il aurait les mêmes effets négatifs. La TCA et la contribution au fonds « CMU-C » sont les deux volets complémentaires d’une même contribution. Pour l’instant, je ne suis pas favorable à une remise en cause du système actuel.

M. Jean Arthuis, président. – Et dans les autres niches fiscales ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. – Dans le programme 204, nous avons 240 millions d’euros d’exonération des indemnités journalières pour les affections

longue durée ; 1 million d'euros d'exonérations liées à la reconversion des débits de boisson.

Dans le programme 171, nous avons 1,16 milliard d'euros pour le taux de 2,1 % appliqué aux médicaments remboursables ; 40 millions d'euros pour le taux de 5,5 % accordé aux prestations thermales ; et 5 millions d'euros pour l'exonération des revenus des médecins pour la permanence des soins en zone rurale.

Dans le programme 183 nous avons 2,2 milliards d'euros d'exonération de TCA et 500 millions d'euros d'exonération des indemnités et prestations servies aux victimes d'accidents du travail.

M. Jean Arthuis, président. – Il y a aussi la déduction du revenu imposable des cotisations retraite ou de prévoyance complémentaire, versées à titre facultatif par les non salariés et leurs conjoints collaborateurs....

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial. – La totalité des niches, c'est 4,8 milliards d'euros, soit quatre fois le montant des crédits de la mission !

M. Jean Arthuis, président. – Il va quand même falloir se préparer à quelques concessions...

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. – Mais ces exonérations correspondent à des objectifs sociaux que vous partagez, monsieur le président.

M. Jean Arthuis, président. – A plusieurs reprises, notre collègue Jean-Jacques Jégou a déposé un amendement tendant à inclure les indemnités journalières dans le revenu imposable. C'était une démarche impopulaire mais vertueuse.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. – Le Premier ministre prône une diminution globale et intelligente des niches fiscales. Je suis sur cette ligne et je lui transmettrai vos encouragements.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Comment s'est passé la mise en place des agences régionales de santé (ARS), quels redéploiements de crédits a-t-on opérés et comment se poursuivra la restructuration en 2010 ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. – Les ARS ont permis de regrouper pas moins de dix services de l'État et de l'assurance maladie. Et, outre les gains en efficacité et en décloisonnement, il est sûr que cela aura des effets budgétaires positifs. Alors que la consommation des services déconcentrés s'est élevée à 188,4 millions d'euros en 2009, en 2010 mes services ont subventionné directement les groupements régionaux de santé publique (GRSP) et cela préfigure les futurs circuits de financement des ARS ; les crédits complémentaires alloués en région le seront directement aux ARS.

Mais je n'ai pas là les chiffres adéquats et je vous ferai parvenir une note plus complète à ce sujet.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Cela se traduit-il par une économie ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. – Non, pas cette année.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Il serait utile que notre commission puisse suivre cette réforme et comparer les situations, avant et après, puisque cet aspect de la RGPP doit se traduire par une diminution des équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. – Nous prévoyons une diminution de 130 ETPT par an jusqu'en 2013. Mais je vous donnerai les autres chiffres.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial. – Un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales de juillet 2008 a mis en évidence de graves difficultés d'organisation du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA). A cette date, près de 24 000 demandes d'indemnisation étaient en instance d'instruction, ce qui représentait environ vingt mois de traitement alors que la loi impose au FIVA de faire une offre dans les six mois après que le dossier ait été jugé recevable. Seules 18 % des demandes étaient ainsi instruites dans ce délai et près de 150 000 euros d'intérêts de retard avaient été payés sur les cinq premiers mois de l'année 2008. Ce montant est en croissance rapide puisqu'il était quasi nul en 2006. En 2009, suivant les recommandations de la mission conjointe d'inspection, un « dispositif d'urgence » devait être mis en place pour traiter l'important stock de demandes simples.

Quel est aujourd'hui le nombre de dossiers en cours d'instruction ? Quel délai de traitement moyen cela représente-t-il ? Quel a été le montant total des indemnités de retard versé en 2008 et 2009 ? Le rapport IGF/IGAS mettait en avant une « construction budgétaire sensiblement perfectible ». Des améliorations y ont-elles été apportées ? En particulier, ce rapport notait que, compte tenu des incertitudes attachées aux prévisions, « certaines marges de manœuvre ont été prises par prudence ». Le fonds de roulement prévisionnel du FIVA devrait s'élever en 2009, selon l'annexe 8 de la loi de financement pour 2010, à 275 millions d'euros. Quel est son montant définitif pour 2009 ? Quel est le montant des encours des demandes d'indemnisation en instruction ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. – Il y a eu des progrès dans les délais, tant dans ceux de présentation de l'offre par le FIVA à la victime que dans les délais de paiement de l'offre après son acceptation. La moyenne du délai de présentation de l'offre est passée de sept mois en 2008 à cinq mois et trois semaines à la fin 2009. Le FIVA a augmenté la productivité de ses juristes et la cellule d'urgence en charge des victimes ayant une incapacité égale à 5 % a recentré ses activités sur les pathologies les plus graves. Le délai de paiement de l'offre après acceptation est passé à deux mois et deux semaines en 2009. Les mesures de réorganisation ont permis de respecter le délai règlementaire de deux mois pour les pathologies graves et de ne le dépasser que d'une semaine pour les maladies bénignes. Le montant des indemnités de retard a été de 300 000 euros en 2008 et de 84 000 en 2009.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial. – Et le montant définitif du fonds de roulement pour 2009 ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. – En cours d'exécution, un important besoin de financement est apparu pour l'AME et il a été décidé de transférer, comme le permet la LOLF, 2,5 millions d'euros du FIVA vers l'AME. Cela ne crée pas de difficultés pour le Fonds qui a accumulé au cours des années d'importantes disponibilités financières du fait du retard dans le traitement des dossiers. Au 15 juin 2010, nous avons un fonds de roulement de 571 millions d'euros.

M. Michel Sergent, rapporteur spécial pour le sport. – L'exécution du budget 2009 montre le poids du droit à l'image collective des sportifs professionnels. Le Parlement avait voté 26 millions d'euros à cet effet, alors que l'ACOSS a fait passer ce montant à 39 millions d'euros à la fin de 2009. A cette date, l'État restait redevable de 6,4 millions d'euros au titre de l'ACOSS. La suppression de cette niche fiscale, à compter du 1^{er} juillet 2010, soulagera à terme son budget. Cependant, dans le même temps, les niches fiscales et sociales dont bénéficient les arbitres semblent monter en puissance et s'élèvent respectivement à 15 et 32 millions d'euros. Qu'envisage-t-on pour maîtriser le coût de ces avantages ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. – Je pensais n'être interrogée aujourd'hui que sur la mission Santé. Je vous répondrai par écrit. Mais merci d'avoir rappelé que j'étais aussi ministre des sports....

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial. – Le rapport annuel de performances de la mission Santé indique que durant la crise de la grippe A, « l'EPRUS a confirmé le bien fondé de sa création dans la gestion d'une menace sanitaire en jouant un rôle clé dans l'achat et la distribution des produits et matériels de santé sur l'ensemble du territoire français ».

Je n'en suis pas convaincu. D'une part l'EPRUS n'a pas, contrairement à l'objectif affiché lors de sa création, résolu toutes les difficultés rencontrées auparavant par la Direction générale de la santé : les travaux de la commission d'enquête du Sénat, dont je suis membre, montrent certaines insuffisances dans la rédaction des contrats passés avec les laboratoires. D'autre part, le rôle de l'EPRUS a finalement été très limité : les commandes de masques ont été passées par le biais de l'Union des groupements d'achat public ; et, pour les vaccins, les négociations avec les laboratoires ont surtout été menées en amont par vos services, l'EPRUS n'ayant pas été consulté sur le calibrage des commandes ; enfin, c'est le Comité économique des produits de santé qui a, semble-t-il, joué un rôle important en ce qui concerne les prix et les clauses de responsabilité des industriels. Au final, le rôle de l'EPRUS a été celui d'un simple logisticien, ce que reconnaît son directeur général. Par ailleurs, il ne gère ni les stocks détenus par les différents ministères dans le cadre de leur plan de continuité, ni les stocks des collectivités territoriales.

Dans ces conditions, la création d'une nouvelle agence dans le dispositif déjà complexe de gestion de la sécurité sanitaire était-elle justifiée ? Si le rôle de l'EPRUS est réduit à celui de logisticien, pourquoi ne pas envisager une mutualisation avec le ministère de la défense qui gère ses propres stocks ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. – Vous m'avez adressé au nom de la commission des finances un rapport sur l'EPRUS et, si je suis d'accord avec

certains de vos constats – sur la coopération interministérielle, sur les conditions de stockage, sur le statut du stock stratégique -, vos conclusions appellent de ma part davantage de réserves car elles ne tiennent pas compte de la mise en place de l'optimisation des stocks élaboré par l'Établissement, ni du nouveau logiciel Partéor de gestion des médicaments et des matériels. Au final, j'observe le caractère vertueux de la convention CNAMTS/ACOSS/EPRUS. Cet établissement a été extrêmement précieux dans cette période, même s'il est perfectible. Si le Gouvernement a pu acheter si rapidement du matériel dès le début de la pandémie, c'est grâce à lui. C'est un outil de gestion des crises sanitaires qui a montré son utilité et qu'il faut conserver tout en l'améliorant. Pour ce faire, je suis à l'écoute de toutes les préconisations issues des retours d'expérience de la pandémie de H1N1.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial. – La loi de financement pour 2009 a profondément révisé le mode de financement du Fonds de financement de la couverture médicale universelle-complémentaire (CMU-C) : la contribution versée par les organismes complémentaires a été relevée de 2,5 à 5,9 %, ce qui a permis à l'État de ne pas verser de subvention d'équilibre en 2009, le fonds étant excédentaire. Afin de compenser une partie des dépenses de CMU-C supportées par la CNAMTS, la loi de financement pour 2009 avait aussi prévu le reversement à celle-ci de tout ou partie de l'excédent cumulé du fonds constaté fin 2008, soit 83 millions, ce qui a été fait. Cependant, malgré ce reversement, le fonds affiche de nouveau un excédent de 101 millions à la fin de 2009. Cet excédent sera-t-il, comme en 2009, reversé à la CNAMTS ou sera-t-il conservé par le fonds, compte tenu de deux éléments qui accroîtront vraisemblablement ses dépenses en 2010 : l'impact de la crise sur le nombre de bénéficiaires et le plein effet de mesures nouvelles de revalorisation ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. – Nous allons prendre un arrêté de réaffectation de 101 millions à la CNAMTS. L'excédent sera encore de 120 millions à la fin de 2010 car les recettes du Fonds sont dynamiques.

Il faudra faire parvenir toutes vos questions à mon cabinet et j'y répondrai dans un délai bref afin de respecter celui qui vous est imposé pour l'examen du projet de règlement. Je répondrai notamment à la question de M. Marini sur les ARS.

AUDITION DE M. JEAN-LOUIS BORLOO, MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

Réunie le mercredi 16 juin 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission a enfin procédé à l'audition de de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, dans le cadre de la préparation à l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

M. Jean Arthuis, président. – Cette série d'auditions doit nous permettre de connaître les marges de manœuvre du Gouvernement dans la perspective de la prochaine loi de finances, s'agissant notamment des crédits d'intervention et des niches fiscales.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je vous interrogerai d'abord, monsieur le ministre d'Etat, sur le programme « Infrastructures et services de transports » et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Les dépenses fiscales associées à ce programme se sont élevées en 2009 à 734 millions d'euros au lieu des 660 millions prévus. Il semble que la différence soit due au remboursement d'une fraction de TIPP sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat. – L'AFITF est devenue le premier financeur des infrastructures de transport terrestre et maritime. Son budget, de 2,471 milliards d'euros en 2009, se monte cette année à 2,277 milliards. Les recettes se répartissent de la manière suivante : le produit des redevances domaniales des sociétés concessionnaires d'autoroutes - 185 millions -, celui de la taxe d'aménagement du territoire - 535 millions -, une fraction des amendes forfaitaires des radars automatiques - 150 millions - et la subvention d'équilibre versée par l'Etat. En 2010, cette subvention devrait s'élever à 915 millions d'euros, auxquels il faut ajouter 331 millions au titre du plan de relance. L'Agence devra puiser 561 millions dans son fonds de roulement. Cet argent sert à financer l'amélioration du réseau ferroviaire existant, aujourd'hui très vétuste, la création de nouvelles lignes et les études préalables au creusement du canal Seine-Nord.

Au cours des prochaines années, le Gouvernement proposera au Parlement de stabiliser la subvention budgétaire autour d'un milliard d'euros. Les droits d'entrée des concessionnaires rapporteront 400 millions, et l'éco-redevance poids lourds 880 millions à partir de 2012. A terme, nous envisageons un relèvement des redevances domaniales des concessionnaires pour tenir compte des avantages liés à l'entrée en vigueur de la redevance poids lourds, pour un montant de 200 millions d'euros.

M. Jean Arthuis, président. – Quand la redevance poids lourds entrera-t-elle en vigueur ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – Nous avons prévu qu'elle s'appliquerait dès 2011, mais nous misons désormais sur le milieu de l'année 2012.

Je ne peux vous éclairer, monsieur le rapporteur général, sur les raisons de l'écart de 100 millions d'euros entre les dépenses fiscales prévues et constatées. Je vous adresserai une note à ce sujet.

M. Jean Arthuis, président. – Ces niches sont-elles pérennes ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – N'oublions pas que le secteur est appelé à contribuer au budget de l'Etat par le biais de la taxe poids lourds.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale pour les crédits consacrés à l'écologie. – Alain Lambert, qui n'a pu nous rejoindre, voulait vous interroger sur l'endettement de Réseau ferré de France (RFF), qui ne diminue pas, alors que cette entreprise doit effectuer d'importants investissements.

M. Jean Arthuis, président. – C'est d'autant plus inquiétant que les comptes de RFF sont équilibrés par des crédits budgétaires d'intervention, appelés à baisser de 10 %, si j'ai bien compris les intentions du Président de la République et du Premier ministre.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – La convention que nous avons signée avec RFF prévoit le retour à l'équilibre d'ici 2013, grâce à la maîtrise des coûts commerciaux. Il s'agit d'une activité « à bosse », où les périodes de surinvestissement alternent avec des périodes de moindres dépenses. L'état actuel du réseau nécessite des investissements et réduit en même temps l'offre commerciale, ce qui explique le déficit.

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires a pour vocation d'optimiser les fuseaux, afin d'augmenter les recettes commerciales sans rehausser les tarifs.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Il est prévu d'augmenter le péage sur certains sillons. En conséquence, la SNCF envisage de ne plus exploiter certaines lignes province-province, alors que des sommes considérables ont été dépensées pour les construire. Comment éviter cet effet pervers ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – J'ai eu récemment une réunion avec le président de la SNCF afin de réfléchir à une meilleure articulation de l'ensemble de l'offre ferroviaire, y compris du transport de marchandises – les lignes TGV seront bientôt ouvertes au fret. Le problème ne tient pas tant au tarif d'utilisation des sillons qu'à l'usage des rames et des fuseaux : les moyens de transports sont mal coordonnés, et certains trains roulent à peu près vides. Je plaide pour une meilleure concertation entre les opérateurs, les usagers et les élus, notamment à l'extrémité des réseaux.

M. François Fortassin, rapporteur spéciale pour les crédits consacrés à l'aviation civile. – La Cour des comptes, dans son rapport de 2009, a sévèrement critiqué la gestion de l'Institut géographique national (IGN) : ses dirigeants, selon la

Cour, n'ont aucune vision claire de son avenir et laissent dérapier les coûts de fonctionnement. De plus, la frontière entre les missions régaliennes et concurrentielles de l'IGN est mal définie. Quand le contrat d'objectifs et de performances sera-t-il signé ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – Je suis très attentif à ce sujet. Nous avons bien pris note des remarques de la Cour. Le contrat d'objectifs et de performance de Météo France a été signé en juin 2009, celui de l'IGN est en discussion et sera conclu dans les semaines ou les mois à venir. La subvention de l'Etat à l'IGN, de 79 millions d'euros en 2009, sera de 73 millions cette année.

M. Jean Arthuis, président. – M. Gérard Miquel, s'il avait été présent, vous aurait interrogé sur le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », où l'on constate une sous-consommation chronique des crédits de paiement, liée à la signature tardive de marchés pluriannuels. Comment y remédier ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – Il s'agit d'une question très technique, sur laquelle je vous adresserai une note. Le découpage des prestations, qui explique ce retard, résulte d'une obligation légale figurant dans le code des marchés publics.

M. Jean Arthuis, président. – M. Miquel s'inquiète aussi du retard pris par le projet FAETON de modernisation des fichiers du permis de conduire, dont la mise en œuvre a pourtant été décidée par le Comité interministériel de la sécurité routière le 8 novembre 2006, conformément à une directive européenne qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Le taux d'avancement du projet fin 2009 n'était que de 7 %, au lieu des 20 % prévus initialement.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – Je ne me souviens pas d'avoir évoqué ce sujet lors de ma récente réunion avec M. Bussereau, mais je vous répondrai par écrit.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. - J'en viens à l'écologie. Où en est la mise en œuvre du « programme stratégique 2008-2012 de l'inspection des installations classées », qui devrait s'accompagner de la création de 200 postes entre 2009 et 2011 ? Quelles sont les mesures envisagées à la suite de la tempête Xynthia ? Les missions de l'ADEME s'étant considérablement élargies, où en est-on dans le pilotage des actions dont elle a la charge ? Comptez-vous lui donner les moyens de les accomplir ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – Les programmes du Grenelle mis en œuvre par l'ADEME sont correctement financés, grâce notamment au plan de relance. Deux agences, en revanche, doivent se voir attribuer des moyens humains supplémentaires : l'Agence des aires marines protégées, puisqu'il est prévu de créer une dizaine d'aires et que chacune nécessite une nouvelle équipe, et l'ADEME. Ces nouveaux postes, en partie redéployés et résultant pour une autre partie de créations nettes, devraient être au nombre de 329. Le ministère assume ainsi les charges résultant des lois Grenelle I et II.

En revanche, il faut être attentif au coût engendré par le développement très rapide des énergies alternatives : les consommateurs contribuent à leur financement par le biais de la contribution au service public de l'électricité ; en outre, le raccordement au réseau des producteurs d'énergie intermittente pose des problèmes techniques et coûte cher, d'autant plus que les producteurs sont concentrés dans certaines zones ; enfin, dans ce domaine, la formation professionnelle reste insuffisante et les filières professionnelles trop faibles.

Les recrutements nécessaires au programme stratégique relatif aux installations classées sont compris dans les 329 emplois mentionnés. Une cinquantaine de postes ont été créés l'an dernier à cet effet.

M. Jean Arthuis, président. – Dimanche soir, le ministère doit publier une liste des établissements scolaires construits sur des sites potentiellement dangereux, par exemple en raison de la présence de résidus toxiques dans le sol. Outre le fait que cela risque de perturber la vie scolaire et de susciter des peurs, cela nécessitera des travaux d'expertise : il suffit qu'un collègue soit implanté là où jadis il y eut un garage pour que le site soit considéré comme potentiellement dangereux ! Comment concilier notre souci commun de maîtrise des dépenses publiques et l'inflation des normes liées au principe de précaution ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – La santé et la sécurité publiques sont en jeu. La collectivité nationale a d'ailleurs décidé que ces informations seraient publiées. Certes, il faut se garder d'alimenter les angoisses : notre société a tendance à n'écouter que les mauvaises nouvelles. J'étais cette semaine au salon des énergies renouvelables, et l'on aurait cru que le secteur était en crise ! Le ministère rencontre sans cesse ce genre de problèmes, qu'il s'agisse de l'état des fleuves, des sous-sols, etc.

M. Jean Arthuis, président. – Il faudrait peut-être publier un communiqué avant de divulguer la liste, afin que nos concitoyens ne s'exagèrent pas les risques présentés par ces établissements.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – Merci de vos conseils. En France, nous nous obligeons à la plus grande transparence sur ces questions, au risque d'inquiéter. Il suffit par exemple que l'Autorité de sûreté nucléaire signale trois fois dans la même semaine des problèmes mineurs, qui ne représentent aucun danger, pour que tout le monde se récrie !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Nous ne savons pas être hypocrites, ni pratiquer le « droit mou »...

M. Jean Arthuis, président. – Ou faut-il parler du « droit doux » ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – En tout état de cause, il serait souhaitable que les maires fussent informés préalablement.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – Je m'en assurerai.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Ville et logement ». – Dans mon département, j'ai constaté combien les parents étaient inquiets d'apprendre qu'une école avait été construite sur une ancienne décharge. Il

faut donner aux collectivités les moyens de remédier à ces problèmes : dans notre cas, sans subvention de l'ANRU, rien n'aurait été possible.

La mission « Ville et logement » a consommé en 2009 des crédits supérieurs de 540 millions d'euros au plafond de la loi de programmation triennale, en raison des dépenses occasionnées par le bouclage du Fonds national d'aide au logement. Mais il existait un reliquat de dettes de 200 millions d'euros de l'année 2008. Sommes-nous sûrs qu'à la fin de 2009 une dette reconstituée n'a pas été reportée sur l'exercice suivant ? La crise n'est pas finie, et il est à craindre que les crédits inscrits en loi de finance initiale ne suffisent pas davantage cette année.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – L'insuffisance de financement s'est élevée exactement à 558 millions d'euros en 2009, mais elle ne devrait pas excéder 40 millions d'euros cette année.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – C'est une bonne nouvelle.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Depuis plusieurs années, la commission s'interroge sur la juxtaposition des régimes d'aide à l'accession à la propriété : déduction des intérêts d'emprunt, prêt à taux zéro, etc. Leur efficacité a-t-elle été évaluée ? Comment les réformer ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – Ce que je vais dire n'engage pas le Gouvernement. Les aides à la location et à l'accession à la propriété, destinées à assurer la solvabilité des personnes logées, n'ont pas eu d'incidence notable sur l'évolution de l'offre. Le combat contre la rareté est toujours en retard sur l'évolution démographique, et les aides publiques encouragent la hausse des prix : ce n'est pas vrai dans la petite couronne parisienne ou sur les littoraux, mais c'est incontestable dans les zones en tension.

Il faut donc encourager l'offre : Benoist Apparu et moi-même avons eu une réunion à ce sujet la semaine dernière avec le Premier ministre. Faut-il créer un outil spécifique et plus simple, ou modifier les critères d'attribution des aides ? Nous ne l'avons pas encore décidé. La France est l'un des seuls pays où, depuis la crise et malgré la baisse du nombre de transactions, les prix n'ont pas chuté, ce qui s'explique non seulement par la pression démographique, mais aussi par les mesures de solvabilisation, dont le coût est considérable !

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Je souhaite aussi vous interroger sur la délégation aux communes et aux EPCI des aides à la pierre. D'après le contrôleur budgétaire du ministère, la moitié des sommes déléguées restent inemployées, faute de dossiers bouclés à temps. Ceci expliquerait le décalage entre les objectifs ambitieux de financement de logements sociaux et la réalité des constructions.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – J'ajoute que les préfets, dans leur zèle, notifient aux collectivités plus de crédits qu'elles n'en peuvent absorber, étant donné les programmes locaux de l'habitat (PLH) ! Ce jeu de rôle est compréhensible, mais nuisible à l'ordre public. En outre il faut limiter les sommes disponibles mais inutilisées.

M. Jean-Paul Alduy. – J’ai l’impression qu’il y a plusieurs France... Dans mon département, les choses se passent tout au rebours : pour financer nos projets, nous devons quémander auprès du préfet des sommes récupérées dans d’autres départements. La délégation aux intercommunalités permet d’examiner de près les dossiers, mais dès le mois d’octobre il n’y a plus un sou en caisse. Ce problème devrait être abordé au niveau régional, et les sommes allouées revues au mois de septembre.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d’Etat. – Lorsqu’il y a cinq ans les aides à la pierre furent déléguées aux EPCI, la France construisait 33 800 logements sociaux par an, alors qu’il en aurait fallu 80 000 et même 100 000 en période de rattrapage. Interrogée par les opérateurs, la DDE se tournait vers le trésorier-payeur général, et personne n’était sûr d’obtenir à temps les fonds nécessaires : bref, le système était organisé de telle sorte que les projets ne voyaient jamais le jour. C’est pourquoi nous avons voulu conclure avec les collectivités un contrat de cinq ans, pendant lesquels elles seraient sûres d’obtenir les financements convenus : nul n’aurait désormais de prétexte pour rester inactif. D’ailleurs les pouvoirs publics locaux sont mieux à même de gérer ces dossiers.

Les fonds notifiés sont donc déconnectés de la demande immédiate, même s’ils sont normalement cohérents avec le PLH. Ils ne sont pas révisés au fur et à mesure de leur consommation : s’ils l’étaient, on retomberait dans les travers de l’ancien système. Cela n’interdit pas de faire le point à l’échéance des contrats, voire en cours d’année, au mois de septembre. La délégation des aides à la pierre nous a permis de tripler en deux ans et demi le volume des constructions, sans dépenser beaucoup plus.

M. Jean-Paul Alduy. – L’argent est désormais mieux réparti.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d’Etat. – Le problème principal tient désormais aux différences entre les territoires : dans certaines zones les subventions passées, la loi Scellier, etc. font que les aides publiques n’ont pas d’effet notable sur la réalisation des projets, ailleurs il faudrait les augmenter considérablement.

M. Jean Arthuis, président. – Vous venez d’évoquer la loi Scellier : cette niche sera-t-elle remise en cause ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre d’Etat. – C’est l’ensemble des aides au logement et à la construction qu’il faut revoir. Le ministère de l’écologie contribuera comme les autres à la réduction des niches fiscales, de l’ordre de 20 %. J’ai fait des propositions à ce sujet au Premier ministre et au ministre du budget, et nous y verrons plus clair d’ici l’été. Les aides fiscales constituent souvent des dépenses budgétaires décalées, et leurs effets sont payés plutôt cher.

M. Jean Arthuis, président. – Elles servent à contourner la règle de l’augmentation en zéro volume des dépenses de l’Etat. En outre elles faussent les prix : l’avantage fiscal devient un argument de vente.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d’Etat. – Les dépenses fiscales inscrites à l’article 200 *quater* du code général des impôts, après avoir encouragé le décollage de certains secteurs, avaient fini par constituer un effet d’aubaine, et c’est

pourquoi nous avons réduit le crédit d'impôt de 50 % à 40 %, puis à 30 %. L'effondrement du prix des panneaux photovoltaïques, par exemple, ne justifiait plus qu'on encourage fiscalement leur acquisition.

M. Jean Arthuis, président. – Le crédit d'impôt et la déduction de la base de calcul de l'ISF pour l'acquisition de panneaux photovoltaïques, assortis d'un tarif de rachat de l'électricité produite exorbitant, constituent un cocktail explosif qui favorise le gâchis de fonds publics. Un fonctionnaire international me racontait l'an dernier qu'au moment de remplacer un appareil de chauffage, il s'était vu proposer par un artisan un appareil donnant droit à une réduction d'impôt ; lorsqu'il annonça qu'il n'était pas contribuable, l'artisan voulut réviser le devis à la baisse... Encore une fois, ce genre d'artifice fausse les prix et coûte extrêmement cher à la collectivité.

M. François Fortassin, rapporteur spécial. – La dette du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » a augmenté de 174 millions d'euros en 2009, pour atteindre plus d'un milliard d'euros. Cette tendance, qui devrait se poursuivre en 2010, fait craindre une spirale d'endettement. Comment stabiliser cet endettement d'ici 2014 ? Avez-vous pris en compte les critiques sévères et les recommandations de la Cour des comptes ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – M. Bussereau a proposé des modifications de lieux, de fonctionnement et de pente d'approche des avions, qui auront une incidence sur le budget de l'Etat mais aussi sur les émissions de CO₂, et plus largement sur la consommation. Il faut être prudent dans ce domaine.

En 2009, on pouvait espérer une réduction de l'endettement, mais la crise est passée par là, et le trafic a fortement chuté. Toutefois le déficit ne devrait pas excéder 97 millions d'euros en 2010 : l'amélioration est nette. Pour réformer ce secteur, une coopération européenne est nécessaire, mais aussi de profonds changements d'organisation.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – En 2009, on a rendu possible le dédoublement des commissions DALO, afin de permettre aux départements qui reçoivent un grand nombre de demandes de répondre dans le délai de six mois qui leur est imparti. Mais à ma connaissance, aucune commission ne s'est encore dédoublée. Pouvez-vous nous éclairer sur le calendrier ? Certains départements étaient hostiles à cette mesure, craignant que deux commissions ne prennent des décisions contradictoires ; mais le même problème se pose au niveau interdépartemental. Il y a urgence, car l'Etat est en faute et peut être condamné si les commissions ne répondent pas à temps !

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – Je vous répondrai par écrit sur ce problème qui concerne surtout l'Ile-de-France.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – En ce qui concerne les niches fiscales, j'insiste sur la nécessité de rendre notre fiscalité dynamique, et de modifier les aides lorsqu'elles deviennent moins efficaces. Naguère, il fallait encourager le développement de l'énergie photovoltaïque, aujourd'hui ce n'est peut-être plus le cas.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – Nous avons supprimé les avantages fiscaux relevant de l'article 200 *quater* pour quatre produits sur dix environ, considérant qu'ils créaient désormais un effet d'aubaine. Quant aux tarifs, souvenez-vous de la polémique endurée par le Gouvernement il y a trois mois lorsqu'il les a modifiés... Il faut reconsidérer les aides au cas par cas, et les revoir à la baisse si nécessaire.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Que pensez-vous de l'exonération de TIPP dont bénéficient certains professionnels ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – Le coût des mesures écologiques est faible, et l'écologie est même contributeur net au budget de l'Etat, si l'on tient compte de la taxe poids lourds.

M. Jean Arthuis, président. – N'oublions pas la TIPP ! D'ailleurs, la modification de la parité entre l'euro et le dollar crée un fort signal-prix et vaut toutes les taxes carbonees...

M. Jean-Paul Alduy. – Vous avez évoqué une baisse de 20 % des dépenses. Comment donc fonctionnera l'ANRU ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – Je me suis mal exprimé : j'ai seulement dit que le ministère de l'écologie assumerait sa part de la réduction des niches fiscales. L'ANRU n'est pas concernée.

M. Jean Arthuis, président. – Que pensez-vous de la TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration dans l'ancien ?

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Il faut absolument préserver cette mesure, qui favorise la mixité sociale.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – Nous verrons.

M. Jean Arthuis, président. – Nous serons à vos côtés, monsieur le ministre d'Etat, dans votre combat contre les niches fiscales. Si l'on en crée à l'avenir, ce doit être dans le cadre de la loi de finances.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat. – Vous faites peut-être allusion à certain amendement sénatorial...

M. Jean Arthuis, président. – Nous devons nous protéger contre nous-mêmes !

AUDITION DE M. LUC CHATEL, MINISTRE DE L'ÉDUCATION
NATIONALE, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Réunie le jeudi 17 juin 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission a procédé tout d'abord à l'audition de M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement, dans le cadre de la préparation à l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

M. Jean Arthuis, président. – Dans le cadre des auditions préalables au projet de loi de règlement et à la veille du débat d'orientation budgétaire, nous avons souhaité entendre plusieurs membres du Gouvernement sur leur gestion des crédits engagés dans la dernière loi de finances et les marges de manœuvres dont ils disposent pour réduire les crédits d'intervention et les niches fiscales – mais le ministère de l'éducation nationale n'est sans doute pas le premier consommateur de niches. Je vous prie d'excuser l'absence des rapporteurs spéciaux MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, empêchés.

La réduction de 10 % des crédits d'intervention concerne-t-elle le ministère de l'Éducation nationale, et dans quelles conditions ?

M. Luc Chatel, ministre de l'Éducation nationale. – Je vous rappelle tout d'abord la structure particulière de la mission « Enseignement scolaire », dont le montant s'élève à 59 milliards d'euros et qui est constitué à 94 % par des dépenses de personnel. Nous appliquons depuis 2007 la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, et nous continuerons à le faire. S'agissant des crédits d'intervention, j'ai reçu il y a quelques jours la lettre de cadrage du Premier ministre, et l'objectif du Gouvernement s'applique également à mon ministère : une réduction de 10 % en trois ans, et de 5 % dès 2011.

M. Jean Arthuis, président. – A combien s'élèvent les crédits d'intervention de la mission ?

M. Luc Chatel. – A 3,2 milliards d'euros.

M. Jean Arthuis, président. – En ce qui concerne le plafond d'emplois, le rapport annuel de performance indique une légère sous-consommation de 973 équivalents temps plein travaillé (ETPT), mais la Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire, déclare que la complexité de la comptabilité ne permet pas de se prononcer sur la validité des chiffres redressés fournis par le ministère. Le contrôleur budgétaire et comptable fait état, quant à lui, d'une surconsommation de 2 575 ETPT, ce qui ne représente certes que 0,26 % du plafond d'emplois de votre ministère, mais, par exemple, 40,2 % du plafond du ministère de la Santé et des Sports ! Votre système d'information vous permet-il de connaître l'exécution du plafond d'emplois par programme et par catégorie professionnelle ?

Quels que soient les chiffres réels, il semble que le ministère ne dispose pas de marge de manœuvre. Compte tenu des aléas liés aux départs en retraite et du

remplacement d'un fonctionnaire sur deux, les résultats de gestion de l'an dernier ne font-ils pas douter de la crédibilité du plafond d'emplois pour 2010 ?

Un grand quotidien a récemment publié un document interne du ministère sur le schéma d'emplois pour les années 2011-2013. Les académies doivent identifier les leviers d'économies mobilisables. Quels sont les résultats de cette première consultation ?

M. Luc Chatel. – Pour vérifier l'exécution du plafond d'emplois, nous disposons du même outil d'information que le ministère du Budget, l'outil de décompte des emplois (ODE), et nos statistiques sont les mêmes. Le plafond d'emplois du ministère ne met pas en cause l'efficacité du service public de l'Education nationale : il y a aujourd'hui 50 000 enseignants de plus qu'au début des années 1990, et 700 000 élèves de moins. Il ne suffit pas d'augmenter constamment nos moyens pour améliorer nos résultats : la Cour des Comptes l'a clairement dit.

Pour établir le schéma d'emplois dans le respect de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, j'ai voulu passer d'une méthode dirigiste, où tout est décidé rue de Grenelle, à une méthode décentralisée, où les recteurs et inspecteurs d'académie sont chargés au niveau local d'évaluer les besoins des établissements.

M. Jean Arthuis, président. – Lors de l'examen du PLF pour 2009, il avait été décidé de sédentariser 3 000 postes de RASED, et d'améliorer la gestion des remplacements afin de gagner 3 000 autres postes. Mais en janvier 2009, le Gouvernement a dû reculer sur la sédentarisation des RASED en raison d'une vive polémique. Quant à l'Agence du remplacement, elle n'a toujours pas été créée. Ces renoncements n'ont-ils pas affecté les résultats comptables du ministère ?

M. Luc Chatel. – Ce sont 1 500 RASED qui ont été sédentarisés au lieu des 3 000 prévus. En ce qui concerne les remplacements, je n'ai pas repris l'idée de mon prédécesseur de créer une agence, mais je partage ses objectifs. Dès la rentrée prochaine, le système sera assoupli : à l'heure actuelle, les remplaçants titulaires ne peuvent être affectés qu'au sein de leur académie, même dans une région comme l'Ile-de-France où l'on compte trois académies. Désormais ils pourront franchir le périphérique ! En outre, le délai de carence de quatorze jours, pendant lequel les établissements gèrent seuls les remplacements, sera supprimé : dès le premier jour, ils pourront faire appel à l'académie. Chaque recteur a d'ailleurs nommé un responsable académique du remplacement. Enfin, dans chaque académie, une liste de contractuels remplaçants sera établie : professeurs contractuels, étudiants, voire retraités de l'éducation nationale.

M. Jean Arthuis, président. – La loi Fillon confiait aux établissements le soin de remplacer les enseignants absents pendant les quinze premiers jours. A-t-elle échoué ?

M. Luc Chatel. – Les enseignants rechignent à effectuer des heures supplémentaires pour remplacer leurs collègues.

M. Jean Arthuis, président. – Les deux systèmes coexisteront-ils ?

M. Luc Chatel. – Oui.

M. Jean Arthuis, président. – J’attire votre attention sur certaines formes d’optimisation de la domiciliation administrative.

Les dépenses de personnel auraient été bien supérieures aux prévisions sans la baisse du taux du compte d’affectation spéciale « Pensions » qui, selon le contrôleur budgétaire, a permis d’économiser 407 millions d’euros. Cet argent a servi à couvrir les besoins non budgétés liés à l’augmentation du point d’indice et au glissement vieillesse-technicité (GVT), qui ont absorbé respectivement 130 et 120 millions d’euros. Cela fait deux ans que la gestion des dépenses de personnel se dégrade. Qu’en pensez-vous, et comment comptez-vous y remédier ?

M. Luc Chatel. – En effet, le GVT n’a pas été pris en compte pour la deuxième année consécutive, ce qui a provoqué un dérapage budgétaire, mais nous avons convenu avec Bercy d’y remédier dès l’an prochain.

M. Jean Arthuis, président. – Je m’en réjouis : le budget sera ainsi plus sincère.

Il apparaît que les mesures de fongibilité asymétrique ne témoignent plus des efforts de gestion des académies, mais de dispositifs contraints comme le financement du droit d’accueil dans les écoles élémentaires et préélémentaires, ou celui de l’enseignement agricole privé. Cela traduit-il l’incapacité des gestionnaires à dégager des marges de manœuvre, ou l’inutilité de cette procédure dans le cadre d’une mission qui comporte une faible part de crédits hors titre 2 ?

M. Luc Chatel. – La marge de manœuvre est en effet très réduite sur le titre 2.

M. Jean Arthuis, président. – Mme Férat aurait souhaité vous interroger sur le sort du programme « Enseignement technique agricole », compris dans la mission « Enseignement scolaire ».

M. Luc Chatel. – Il faut à mon sens en finir avec le système actuel. La LOLF a regroupé dans une mission unique l’enseignement scolaire et l’enseignement technique agricole, ce qui conduit chaque année à des ajustements budgétaires de dernière minute : cette année, 30 millions d’euros et une cinquantaine d’emplois ont été transférés vers le programme « Enseignement technique agricole ». Ce programme devrait être selon moi rattaché à une mission relevant du ministère de l’Agriculture. Je suis très soucieux de l’enseignement technique agricole, comme tous nos concitoyens, mais je plaide pour une meilleure lisibilité budgétaire.

M. Jean Arthuis, président. – En d’autres termes, la greffe n’a pas pris.

M. Luc Chatel. – En effet. Le problème a été réglé pour les lycées maritimes, militaires et français à l’étranger, placés respectivement sous l’autorité des ministères de l’Ecologie, de la Défense et des Affaires étrangères, et dont les crédits figurent désormais dans des missions qui relèvent de leur ministère de tutelle.

M. Jean Arthuis, président. – Vous proposez donc de revenir à la présentation comptable antérieure à la LOLF.

M. Luc Chatel. – C'est une question de lisibilité. L'enseignement agricole revendique sa proximité avec le monde paysan et les politiques agricoles locales. Il serait donc logique de rattacher son budget à celui de l'Agriculture, tout en garantissant le montant des financements.

M. Joël Bourdin. – Je crains que M. le ministre ne soit surtout animé par des considérations financières.

M. Luc Chatel. – Je suis prêt à apporter toutes les garanties financières nécessaires. Mais il est paradoxal que l'enseignement technique agricole soit soumis à la tutelle du ministère de l'Agriculture et puise ses financements dans le pot commun de l'enseignement scolaire ! Le personnel de l'Education nationale ne le comprend pas. Les efforts doivent être partagés par tous les secteurs d'enseignement, qu'il s'agisse du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux ou de la maîtrise des crédits d'intervention.

M. Jean Arthuis, président. – Le ministère de l'agriculture s'est délesté de l'enseignement agricole sans y affecter les moyens nécessaires : ses dirigeants pensaient sans doute que le ministère de l'Education nationale, dont les effectifs sont pléthoriques, y pourvoirait aisément.

M. Luc Chatel. – Or mon ministère est caractérisé par une forte rigidité budgétaire.

M. Jean Arthuis, président. – Cependant, le retour de l'enseignement agricole dans la chapelle du ministère de l'Agriculture, contraire à la LOLF, serait très préoccupant. Ne faudrait-il pas procéder au rebours, et placer ce secteur sous la tutelle du ministère de l'Education nationale ?

M. Luc Chatel. – Cette solution susciterait bien des remous dans le monde agricole.

M. Joël Bourdin. – Et parmi les syndicats !

M. Luc Chatel. – Le Gouvernement a plutôt l'intention de rattacher l'enseignement technique agricole à la mission relevant du ministère de l'Agriculture. Naturellement, il reviendra au Parlement d'en décider.

M. Jean Arthuis, président. – Il est absurde que le directeur général de l'agriculture et de la forêt, et non le recteur, soit responsable de l'enseignement technique agricole ! En dehors des traditions et des corporatismes, rien ne le justifie !

M. Luc Chatel. – Mais nous n'avons pas l'intention de reconstituer un grand « machin » de l'éducation nationale, pour ne pas employer un autre terme bien connu... L'enseignement technique agricole est étroitement lié au monde paysan, et son rattachement au ministère de l'Agriculture satisfait ses défenseurs, y compris les élus. En revanche il n'est pas admissible que, chaque année, des crédits soient puisés à son profit, par voie d'amendements, dans la réserve supposément illimitée de l'Education nationale !

M. Jean Arthuis, président. – Je comprends votre souci. Nous reprendrons ce débat avec Mme Férat.

Depuis la mise en place du schéma d'emplois pour 2008, le ministère encourage les enseignants à faire davantage d'heures supplémentaires. Le rapport annuel ne comporte aucune information à ce sujet. Quel bilan tirez-vous de cette politique ? Quel a été l'impact budgétaire de la loi TEPA ?

M. Luc Chatel. – En 2009, les dépenses afférentes aux heures supplémentaires se sont montées à 1,270 milliard d'euros, contre 1,115 milliard en 2008. Cette hausse de 155 millions d'euros est liée à notre politique d'encouragement, à l'amélioration de la gestion des remplacements, mais aussi à la mise en place de nouveaux services comme les stages de remise à niveau pendant les vacances ou le renforcement de l'accompagnement éducatif hors temps scolaire au collège.

M. Jean Arthuis, président. – Savez-vous quelle proportion correspond à des heures supplémentaires réalisées pour remplacer des professeurs absents, dans l'esprit de la loi Fillon ?

M. Luc Chatel. – L'extension en année pleine des effets de la défiscalisation instaurée par la loi TEPA correspond à 50 000 heures supplémentaires en 2009, soit 64 millions d'euros ; le renforcement de l'accompagnement a coûté 66,5 millions et les stages 24 millions d'euros. Mais nos systèmes d'information ne nous permettent pas de savoir combien d'heures correspondent au remplacement de professeurs absents.

M. Jean Arthuis, président. – Il serait bon qu'ils le permettent à l'avenir.

Les indicateurs de performance récemment mis en place vous semblent-ils avoir diffusé l'esprit managérial parmi les recteurs et inspecteurs d'académie ?

M. Luc Chatel. – La méthode que j'ai choisie pour l'établissement du schéma d'emplois va rendre ces indicateurs encore plus utiles, puisqu'elle est fondée sur la confiance envers les recteurs et les inspecteurs d'académie. L'inspection générale des finances a constaté de fortes disparités entre les académies, qu'il s'agisse du taux d'encadrement ou de l'efficacité de la gestion. Les retours d'expérience nous aideront à améliorer la performance globale.

M. Jean Arthuis, président. – J'en viens au programme « Enseignement privé ». Certains indicateurs restent communs aux secteurs public et privé. Envisagez-vous de les rendre spécifiques ?

M. Luc Chatel. – L'identité des indicateurs est utile, car elle permet de faire des comparaisons.

M. Jean Arthuis, président. – Les écoles élémentaires n'ont pas d'existence juridique, alors que les collèges et les lycées sont dotés de la personnalité morale. On compte environ 100 000 collaborateurs des collèges et lycées qui ne sont pas recensés dans vos effectifs.

Or la décentralisation a confié des compétences accrues aux départements et aux régions. Le conseil général de Mayenne cherche à mutualiser les moyens

entre les établissements scolaires de son territoire. Dans une commune importante, il a été question de permettre aux élèves d'une école de fréquenter la cantine d'un collège voisin ; mais le conseil d'administration du collège s'y est opposé, et le département n'a pas les moyens de l'y obliger, alors qu'il paie les agents de la cantine ! La mutualisation est pourtant indispensable dans la sphère publique. Ne faut-il pas donner plus de pouvoir aux collectivités locales ?

M. Luc Chatel. – La décentralisation est une invitation à la responsabilité des collectivités. Nous connaissons tous des exemples de mutualisation réussie, par exemple dans des cités scolaires où un lycée géré par la région et un collège relevant du département partagent leurs équipements sportifs et leurs services de restauration.

Le député Frédéric Reiss est actuellement chargé par le Premier ministre d'une mission sur le statut des écoles. Il conviendrait peut-être de donner un statut commun aux écoles et aux collèges. Pour ma part, je donnerai à mes équipes décentralisées l'instruction de favoriser la coopération et la mutualisation entre établissements.

M. Jean Arthuis, président. – Puissiez-vous être entendu jusqu'en Mayenne !

D'après les chiffres du ministère, la proportion d'élèves entrant en sixième après avoir redoublé a sensiblement diminué, alors que le taux de redoublement n'a connu qu'un très léger recul en CM2, est resté stable en CM1, CE2 et CP et a même augmenté en CE1. Comment expliquez-vous l'écart entre ces deux indicateurs ?

M. Luc Chatel. – Je veux y voir l'effet de la rénovation des programmes et du retour aux fondamentaux : le premier objectif est désormais la maîtrise de la lecture avant l'entrée en sixième. L'aide personnalisée de deux heures aux élèves en difficulté y contribue.

Mme Marie-Agnès Labarre. – Je voudrais revenir sur les RASED. Le projet de loi des finances pour 2009 prévoyait la disparition de 3 000 postes, soit 1 000 ETP, mais Xavier Darcos, alors ministre de l'éducation nationale, nous assurait qu'il n'était pas question de supprimer l'ensemble des postes de RASED ou de psychologue scolaire. Le plafond d'emplois pour le premier degré était de 318 912 ETP. Une vaste mobilisation obligea le Gouvernement à reculer : il s'engagea à ne supprimer que 1 500 postes, soit 500 ETP. Malgré cela, le plafond d'emplois pour 2010 est resté identique. Dans le cadre du schéma d'emplois 2010-2011, l'une des mesures envisagées pour respecter les orientations de la RGPP serait de supprimer l'ensemble des emplois spécialisés, maîtres G, psychologues et RASED ; on peut donc raisonnablement douter des engagements pris. Je vous demande donc combien de postes de RASED ont été effectivement supprimés en 2009, et si vous tiendrez votre promesse de mettre fin à cette hémorragie.

M. Luc Chatel. – Je vous confirme que 1 500 postes ont été, non pas supprimés mais sédentarisés. Il n'est pas question de faire disparaître l'ensemble des enseignants spécialisés.

M. François Trucy. – Je me félicite que nous ayons désormais l’occasion d’interroger le Gouvernement lors de la préparation de la loi de règlement, et non plus seulement au moment du projet de loi de finances initiale.

Votre expérience au ministère vous a-t-elle permis de constater que les pays voisins connaissaient les mêmes difficultés dans le domaine scolaire ?

Êtes-vous inquiet pour l’avenir des lycées français à l’étranger, qui sont au service du 1,5 million de Français expatriés, auxquels s’ajoutent les francophones locaux ?

M. Luc Chatel. – Votre première question mériterait à elle seule une audition. Depuis un an, j’ai rencontré beaucoup de mes homologues, et j’ai été frappé du fait que dans tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, les problèmes sont les mêmes. Tout d’abord, l’ensemble des pays développés s’efforcent de rehausser le niveau général des connaissances, car le diplôme est aujourd’hui un rempart contre la précarité et le chômage : les jeunes diplômés ont trois fois plus de chances que les autres de trouver un emploi. Corrélativement, nous sommes tous confrontés au défi de la massification. C’est aujourd’hui que commencent les épreuves du baccalauréat, qui concerne désormais les deux tiers d’une classe d’âge, contre un cinquième il y a 25 ans. A Lisbonne, les pays européens se sont engagés à ce que la moitié de leur jeunesse parvienne au niveau bac + 3. Cela augmente l’hétérogénéité des classes, et nous oblige à personnaliser l’enseignement, conformément aux recommandations de la Cour des Comptes. L’État doit fixer des garanties nationales, mais les acteurs locaux doivent jouir d’une certaine autonomie afin de concentrer les efforts là où ils sont nécessaires.

Quant aux lycées français à l’étranger, ils relèvent du ministère des Affaires étrangères – si ce n’est que mon ministère leur vient en aide par le biais du Cned –, mais je n’ai eu vent d’aucune inquiétude particulière.

M. Joël Bourdin. – Le baccalauréat coûte cher : il concerne désormais 600 000 élèves, et entraîne des frais importants pour préparer les sujets, surveiller les épreuves, corriger les copies, réunir les jurys, etc. En outre, il conduit les établissements à fermer pendant la plus grande partie du mois de juin et les élèves sont livrés à eux-mêmes. A quoi sert un examen où 83 % des candidats sont reçus ? Les professeurs seraient bien capables de dire qui, dans leur classe, a le niveau requis.

M. Luc Chatel. – Je ne partage pas du tout votre analyse. Le baccalauréat, principal examen national, ne coûte que 79 euros par élève, soit au total 60 ou 70 millions d’euros, sur un budget de 59 milliards.

M. Joël Bourdin. – Y incluez-vous les économies externes ?

M. Luc Chatel. – Il sanctionne la fin des études secondaires, et c’est aussi le premier grade universitaire. Grâce à mon prédécesseur, M. Darcos, la reconquête du mois de juin a été entreprise dans les établissements : dorénavant les cours durent au moins deux semaines de plus, ce qui permet de réaffecter 500 millions d’euros à des dépenses d’enseignement.

Le baccalauréat est plus qu'un symbole. S'il était bradé...

M. Joël Bourdin. – Il l'est !

M. Luc Chatel. – ... les entreprises n'en feraient pas une condition d'embauche.

Je suis d'ailleurs très attaché au caractère national de l'examen et à l'anonymat des copies. Les études montrent que les enseignants surnotent d'au moins deux points les élèves qu'ils connaissent.

M. Jean Arthuis, président. – La question reste entière : le taux de réussite constitue-t-il un indicateur de performance ?

M. Joël Bourdin. – Pour ma part, je fais confiance aux enseignants : s'ils sont chargés de décider par le biais du contrôle continu qui a le niveau requis pour entrer à l'université, leur notation sera plus stricte.

M. Luc Chatel. – L'expérience prouve le contraire. D'ailleurs, un examen national empêche toute distorsion entre élèves et établissements.

Mme Françoise Cartron. – Vous avez annoncé une baisse de 5 % des dépenses : tient-elle compte de l'intégration du GVT ?

Dans l'enseignement agricole, la carte des formations est établie sous l'autorité du directeur régional de l'agriculture et de la forêt, et ne tient pas compte de l'offre existante dans les lycées professionnels et technologiques, au risque d'alimenter la concurrence. Ne faudrait-il pas en modifier les règles ?

M. Luc Chatel. – J'ai annoncé une baisse de 10 % en trois ans et de 5 % l'an prochain des crédits d'intervention : elle ne concerne pas les dépenses de personnel. Il est d'ailleurs probable que le budget global de la mission sera en légère hausse.

Lors de mon audition devant la commission de la culture, cette semaine, j'ai dit à Mme Férat que j'avais à cœur de rendre la carte des formations plus cohérente, grâce au travail en amont. La réforme du lycée a déjà permis d'améliorer l'orientation des élèves, en créant des passerelles et des possibilités de réversibilité. Avec l'aide de l'Onisep, nous avons créé des plateformes d'information plus interactives.

M. Jean Arthuis, président. – Monsieur le ministre, nous vous remercions.

AUDITION DE MME MARIE-LUCE PENCHARD, MINISTRE CHARGÉE DE
L'OUTRE-MER

Réunie le jeudi 17 juin 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, la commission a procédé enfin à l'audition de Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer, dans le cadre de la préparation à l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

M. Jean Arthuis, président. – Merci, madame la ministre, d'avoir répondu à notre invitation. Nous voudrions vous entendre sur l'exécution de votre budget en 2009 afin de mieux aborder le débat d'orientation des finances publiques pour 2011. Pour ce faire, nous porterons particulièrement notre attention sur les dépenses d'intervention et sur les dépenses fiscales.

Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer – Avant de répondre à vos questions, je voudrais rappeler le contexte dans lequel a été exécuté le budget de 2009. Il a fait suite à une importante crise outre-mer qui a nécessité de prendre certaines mesures nouvelles dans le cadre de la loi de développement économique de l'outre-mer (LODEOM).

M. Jean Arthuis, président. – Nous l'avons à l'esprit car, dans ce contexte, le Sénat avait conduit outre-mer une mission présidée par M. Doligé.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – Quels ont été les crédits affectés à l'outre-mer dans le cadre du plan de relance ?

Mme Marie-Luce Penchard. – La mission « Outre-mer » a bénéficié de 145 millions d'euros – contre les 40 millions d'euros prévus en loi de finances initiale – pour le Fonds exceptionnel d'investissement de l'outre-mer, et de 20 millions pour le logement.

M. Marc Massion, rapporteur spécial. – Un des sujets qui fâchent le plus, outre-mer, c'est le prix des carburants. En 2009, un crédit de 90 millions avait été ouvert en cours d'année pour indemniser les pétroliers des conséquences de la baisse de prix. Était-ce exceptionnel ou cette indemnisation a-t-elle vocation à se renouveler les autres années ?

Mme Marie-Luce Penchard. – Le prix des carburants avait été à l'origine de la crise de 2009. Cela pose le problème de l'approvisionnement de l'outre-mer, en particulier aux Caraïbes et en Guyane. La décision d'indemniser les pétroliers a été prise par le ministère des Finances et Christian Estrosi a confirmé que l'État paierait ce qu'il doit pour 2009. Pour l'avenir, j'ai confié une mission à l'Agence nationale pour les conditions de travail (ANACT) dont le rapport me sera transmis à la fin du mois et les présidents de Guadeloupe, Martinique et Guyane doivent se prononcer ces jours-ci sur l'avenir de la Sara, l'objectif étant qu'on retrouve un prix économique qui corresponde à la réalité des coûts.

M. Jean Arthuis, président. – Cela allègera-t-il la dépense publique ?

Mme Marie-Luce Penchard. – Oui, l’objectif est qu’on n’ait plus à indemniser les pétroliers.

M. Éric Doligé. – En matière de logement social, malgré la mobilisation des crédits ouverts et ceux du plan de relance, le ministère n’a pas atteint les objectifs fixés. Pourrait-on accélérer les procédures ou bien y a-t-il trop de crédits inscrits par rapport aux projets ?

Mme Marie-Luce Penchard. – A considérer seulement les chiffres, on pourrait penser que les objectifs ne sont pas atteints mais, en réalité, le nombre de logements construits est passé de 5 500 à 6 000. On a eu moins de logements dus à la défiscalisation mais comme, par ailleurs, on a amélioré les paramètres de la LBU, on a pu prendre en compte un nombre plus important de logements. Depuis 2007, le nombre de logements financés ne cesse d’augmenter. Et le taux d’engagement est meilleur maintenant qu’auparavant.

M. Éric Doligé. – D’après certains entrepreneurs ultramarins, la loi Scellier n’aurait pas de succès outre-mer parce que le différentiel d’avantage par rapport à la métropole n’est que de 15%.

Mme Marie-Luce Penchard. – D’une façon générale, lorsqu’on importe outre-mer un dispositif incitatif de la métropole, il faut veiller à ce que le différentiel soit suffisant pour être attractif. Sur l’efficacité de la loi Scellier, on est un peu inquiet mais il est encore un peu tôt pour se prononcer ; l’année 2010 permettra de tirer des conclusions plus fiables.

M. Jean Arthuis, président. – Il serait bon, sans diminuer l’avantage du Scellier d’outre-mer, d’accentuer le différentiel avec celui de métropole. Et il serait encore mieux, pour la bonne gestion de nos finances, d’abaisser les deux simultanément.

Mme Marie-Luce Penchard. – Je préférerais qu’on ne baisse que celui de métropole... Cela dit, dans le cadre de la Lodeom, le gouvernement a plutôt voulu mettre l’accent sur le logement social.

M. Jean Arthuis, président. – Ce n’est pas une mauvaise idée car beaucoup de logements outre-mer ont été construits qui ne correspondaient pas aux besoins de la population.

Mme Marie-Luce Penchard. – On a voulu répondre à la demande du secteur du bâtiment et, comme le Scellier existait en métropole, il a été importé outre-mer.

M. Jean Arthuis, président. – On a peut-être décidé un peu vite d’instituer le Scellier en métropole... Quoi qu’il en soit, nous n’aurons pas les moyens de le prolonger très longtemps.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales. – J’ai récemment rencontré les responsables d’une mission chargée d’étudier la tarification bancaire : leurs propositions me semblent timides s’agissant de l’outre-mer, où les tarifs pratiqués sont exorbitants, en moyenne triples de ceux de métropole. Il faut dire qu’ils n’ont pas eu le temps ni les moyens d’en

rechercher les causes, la mission n'ayant été que tardivement étendue à l'outre-mer. Mais il faudra aller plus loin, c'est essentiel pour nos concitoyens comme pour l'activité économique. Ont cours chez nous des pratiques qu'il faut pénaliser. J'ai interrogé à ce sujet le directeur de BNP-Paribas et j'espère, madame la ministre, que vous me soutiendrez dans ce combat.

Mme Marie-Luce Penchard. – La question de la tarification bancaire mérite en effet d'être approfondie. La situation est très différente d'un territoire ultramarin à l'autre. Dans le cadre de la relance nous devons travailler cette question avec les banques. Mais n'oublions pas que les outils existants ne sont pas suffisamment utilisés. C'est pourquoi nous travaillons avec les chambres de commerce et d'industrie sur le guichet unique ; il faut mieux utiliser le dispositif Oseo et réfléchir au rôle de l'Agence française de développement. Ce faisant, on soutiendra l'investissement des entreprises.

M. Marc Massion. – La LODEOM est votée depuis un an et certaines mesures d'application ne sont pas encore prises. Seront-elles efficaces dès 2010 ?

Mme Marie-Luce Penchard. – Aujourd'hui, tous les décrets sont pris sauf deux. L'un, sur la continuité territoriale, attend encore un feu vert communautaire, l'autre, sur l'aide au fret, sera finalisé très prochainement. Il faut dire que, les autres ayant été publiés seulement en fin d'année, les effets de la LODEOM ne seront sensibles qu'en 2011. Mais il faut aussi prendre en considération l'effet de la crise et d'une considérable perte de confiance, même si certains clignotants sont encourageants. Nous avons pris un à deux mois supplémentaires pour rédiger les décrets afin d'entendre les professionnels car, la crise ayant amené à amender fortement la LODEOM, il fallait procéder à de nombreux ajustements.

M. Éric Doligé. – En Nouvelle-Calédonie j'ai constaté que les banques engrangeaient des résultats scandaleusement élevés : c'est là qu'ils sont les meilleurs pour les banques françaises. Pour les particuliers comme pour les entreprises, les frais bancaires sont à une hauteur inimaginable. Le coût mensuel de la tenue de compte d'un particulier s'élève à 80 ou 100 euros. On m'en a donné une explication un peu gênée, d'après laquelle les taux élevés et les facturations coûteuses seraient dus à l'insuffisance de ressources locales qui obligerait ces banques à se refinancer auprès de leurs maisons mères, lesquelles leur font payer des taux astronomiques.

M. Jean Arthuis, président. – L'an dernier les banques européennes ont reçu de la BCE 400 milliards de liquidités ! Les frais bancaires dont vous parlez sont donc injustifiés. Peut-être sont ils aussi dus aux salaires des banquiers qui, comme ceux des fonctionnaires locaux, sont supérieurs à ceux de leurs collègues de métropole ?

Mme Anne-Marie Payet. – On nous a en effet avancé que la sur-rémunération causait un surcoût. On m'a aussi dit que le risque outre-mer était plus important, sans autre précision.

Mme Marie-Luce Penchard. – Les conventions collectives sont elles aussi différentes.

M. Jean Arthuis, président. – Il faut les remettre en cause !

M. Éric Doligé. – Il y a sur-rémunération, comme dans toutes les banques, mais il y a aussi des profits énormes ! Les plus gros sont réalisés en Nouvelle-Calédonie où, précisément, les risques de non-paiement sont faibles.

M. Jean Arthuis, président – La fiscalité du territoire n'en fait-il pas un espace privilégié ? L'impôt sur les sociétés n'est pas le même qu'en métropole et il est tentant d'aller faire des bénéfices là où l'impôt est faible.

M. Éric Doligé. – Il me faudrait prendre le temps d'aller étudier plus profondément la question.

Mme Anne-Marie Payet. – Outre-mer, les banques sont considérées comme des filiales internationales ; d'où des frais en conséquence. Lorsqu'on ouvre un compte en métropole et que vous donnez une adresse fiscale à La Réunion, l'ordinateur vous réclame une « adresse en France ». C'est donc que La Réunion n'est pas considérée comme étant en France...

M. Jean Arthuis, président. – Il faudrait faire une mission d'information sur les banques outre-mer.

Mme Anne-Marie Payet. – C'est indispensable.

M. Éric Doligé. – En plus, le franc Pacifique est l'occasion de se servir au passage ...

J'en viens à la LODEOM et à son évaluation, et à l'évaluation de toutes nos politiques spécifiques à l'outre-mer. Il nous est très difficile de mesurer leur impact sur le logement par exemple, ou sur l'emploi. En l'occurrence, qu'en est-il de l'efficacité et du coût de la LODEOM ?

Mme Marie-Luce Penchard. – Le comité d'évaluation prévu dans la loi est en train d'être mis en place, le décret est à la signature. Il nous faut aussi évaluer l'efficacité de la défiscalisation. Je travaille avec Bercy sur un protocole d'échanges d'informations. Dès mars, j'ai envoyé une circulaire à tous les territoires pour qu'on y évalue pour commencer sur des échantillons, les investissements déjà réalisés et leur impact. Cela afin de préparer l'évaluation globale.

M. Marc Massion, rapporteur spécial. – Combien coûtera en année pleine le dispositif de zones franches d'activités ?

Mme Marie-Luce Penchard. – C'est difficile à évaluer car cela dépendra de la dynamique. Le texte dit qu'il faut concentrer l'effort sur le tourisme, les nouvelles technologies, les énergies renouvelables. Mais cette LODEOM n'a pas encore produit ses effets, les décrets étant parus seulement fin 2009. Lorsqu'elle a été votée, on savait déjà que l'impact des zones franches et des secteurs prioritaires ne serait sensible qu'à partir de 2011 et 2012.

M. Éric Doligé. – La LODEOM, en modifiant nos politiques ultramarines, a un coût mais elle permet aussi des économies. Pouvez-vous faire la balance entre les deux ?

Mme Marie-Luce Penchard. – L'effort fait sur les zones prioritaires est compensé par la réorientation de la loi Girardin et de la défiscalisation vers le logement social. Et surtout, l'exonération des charges sociales a été réformée avec l'instauration d'un principe de dégressivité qui permet d'importantes économies. Mais la survenue de la crise a minoré l'effet de cette dégressivité.

Mme Anne-Marie Payet. – Le nombre de logements construits en 2009 n'est pas à la hauteur des objectifs. Quels sont le coût et l'efficacité des dispositions de la LODEOM en matière de défiscalisation pour le logement social ?

Par ailleurs, je salue, madame la ministre, votre détermination à régler le problème de l'indivision outre-mer : vous avez confié une mission à un expert qui ira en Corse étudier si les dispositions locales sont transposables à l'outre-mer.

Mme Marie-Luce Penchard. – Si, à l'enveloppe de la LBU, on ajoute les crédits du plan de relance, on note une progression du nombre de logements construits, passés exactement de 5 543 à 6 026 en 2009, ainsi que des réhabilitations passées de 4 400 à 5 000. On a en effet amélioré les paramètres de la LBU. Quant à la défiscalisation, elle a augmenté, notamment à La Réunion – où l'enveloppe a doublé. Donc, malgré la crise de 2009, le nombre de logements financés outre-mer a doublé.

M. Marc Massion. – Les dépenses fiscales s'élèvent outre-mer à 3,6 milliards en 2010. Seront-elles « rabotées » en 2011 ?

M. Jean Arthuis, président – Un collègue ultramarin nous a dit que le problème, dans son territoire, était la dimension des aires de stationnement pour les voitures de tourisme parce que des opérateurs, ici en métropole, organisaient méthodiquement la collecte de fonds pour échapper à l'impôt. D'où l'arrivée de nombreuses voitures en outre-mer où le marché n'est pas évident... Il faudrait aller voir ce qui se passe ici en métropole à cet égard. Pourrait-on imaginer que les commissions perçues par les monteurs d'opérations ne soient pas prises en compte dans la défiscalisation ?

Mme Marie-Luce Penchard. – Lorsqu'a été décidé le plafonnement à 45 000 euros, on avait évoqué la question des commissions des cabinets de défiscalisation. Mais ceux-ci permettent aussi la collecte de fonds nécessaires à d'importantes réalisations, dans le transport aérien par exemple. Certes, il faut poser la question des niches fiscales outre-mer, mais tout en gardant à l'esprit l'important effort réalisé avec la LODEOM, et avec la réorientation de la loi Girardin. Au total, en 2013, le gain sera de 119 millions. Il ne faut pas que le « rabot » rende les dispositifs inopérants. Par exemple, le Fonds d'investissement de proximité ne fonctionne plus. Il faut donc réfléchir outil par outil et secteur par secteur, et ne pas appliquer le rabot à toute l'outre-mer.

M. Jean Arthuis, président. – Par exemple, vous avez une TVA déductible, « non perçue, récupérable » !

Mme Marie-Luce Penchard. – Cela a été réformé et on a récupéré 60 millions d'euros.

M. Jean Arthuis, président. – Vous allez continuer ?

Mme Marie-Luce Penchard. – Nous avons aussi le devoir de soutenir une économie fragile, avec des handicaps et un marché étroit, car il ne faudrait pas, faute d'emplois, en arriver à augmenter le nombre d'assistés, de bénéficiaires du RSA et des minima sociaux. Il faut donc trouver la bonne articulation entre le soutien à cette économie et la correction d'effets d'aubaine. Un effort a été fait sur le logement et cela n'a pas été facile car le secteur du bâtiment a souffert de cette réorientation. En plus il n'y a plus de grands projets et, de ce fait, La Réunion a perdu 7 000 emplois en un an. Il faut donc veiller à préserver le tissu des PME et TPE.

M. Jean Arthuis, président – L'impôt sur le revenu est réduit de 30 % aux Antilles et à La Réunion, et de 40 % en Guyane. Pour les gros revenus, cela n'a pas grande justification... Votre ministère cumule les niches fiscales. Ne serait-il pas préférable d'avoir plutôt des crédits budgétaires qui permettent à la puissance publique de mieux orienter les moyens publics ?

Mme Marie-Luce Penchard. – Ce n'est pas l'orientation de la LODEOM, votée il y a seulement un an. La LBU est restée au même niveau et, pour favoriser le logement social, on s'est appuyé sur la défiscalisation !

M. Jean Arthuis, président – Tout de même, l'équipement hôtelier financé à coups de déductions fiscales, les bateaux, les aéronefs, les voitures de tourisme ! Extraire de la défiscalisation les commissions des intermédiaires serait une première mesure de régulation...

Mme Marie-Luce Penchard. – En matière de transport aérien, il faut veiller au respect de la continuité territoriale et au prix des billets. Pour la desserte de la Guyane, par exemple, c'est grâce à la défiscalisation que la concurrence existe, avec des prix accessibles pour les Guyanais.

M. Éric Doligé. – Je ne peux m'empêcher de faire le parallèle entre cette « TVA non perçue récupérable » et le fait que, en métropole, nous attendons deux ans que l'État nous rembourse une TVA payée...

Le montant des avantages fiscaux, 3,1 milliards, est supérieur au budget de votre ministère et nous n'avons aucune évaluation sérieuse de leur efficacité ! Or il y a là de vrais effets d'aubaines. Je sais bien que c'est Bercy qui décide...

On m'a dit que La Réunion était le département français où le nombre de véhicules par habitant est le plus élevé et le parc le plus jeune. C'est en Nouvelle-Calédonie qu'on trouve le plus grand nombre de Porsche Cayenne par habitant... Cela vaut la peine d'aller regarder de plus près l'efficacité des 3,6 milliards d'avantages fiscaux accordés en 2010, pour les concentrer là où ils seraient utiles. Certains de ces avantages ne sont que spéculatifs.

M. Jean Arthuis, président – Les 4/4 sont-ils des investissements professionnels ?

Mme Marie-Luce Penchard. – On y verra plus clair quand le Comité d'évaluation sera en place car il ne faudrait pas stigmatiser un ensemble de

mécanismes à partir de seulement quelques cas. Sur 1,4 milliard d'investissements productifs, 700 millions sont attribués de plein droit aux PME, et les autres 700 millions sont attribués sous agrément : la moitié de ces attributions sont inférieures à 2 millions et 7,5 % supérieures à 20 millions. Le ministère a la volonté de corriger les effets d'aubaine et j'ai envoyé ma circulaire de mars pour savoir si les investissements avaient eu un impact sur les entreprises ayant obtenu l'agrément.

M. Éric Doligé. – Ces 3,6 milliards d'euros ne me gêneraient pas si j'étais sûr de leur efficacité.

M. Jean Arthuis, président – Le lien entre la métropole et l'outre-mer ne doit pas souffrir de ces extravagances et nos collègues ultramarins doivent en être conscients.

M. Marc Massion. – Il est apparu que votre ministère manquait de moyens humains pour faire ces évaluations.

Mme Marie-Luce Penchard. – Dans le cadre de la RGPP, le ministère vient de perdre la moitié de ses effectifs. L'évaluation se fera donc de façon progressive.

M. Jean Arthuis, président. – Et où en est-on sur l'indemnité temporaire de retraite (ITR) ? Pendant des années, nous avons tenté en vain de la réformer. Une amorce de réforme a corrigé certains excès.

Mme Marie-Luce Penchard. – Cette réforme est opportune, mais difficile à mettre en œuvre, et elle s'étalera sur plus de 20 ans car il fallait tenir compte de tous ceux qui sont proches de leur retraite et des ayants droit.

M. Jean Arthuis, président. – La réforme des retraites devrait tout de même donner une autre tournure à cette ITR ...

Mme Marie-Luce Penchard. – Elle sera supprimée mais l'actuel plafonnement remet en cause les droits de tous ceux qui ont cotisé. D'où les tensions sociales de ces dernières 24 heures en Polynésie. Elle s'éteindra dans 18 ans : c'était la condition pour faire passer sa suppression.

M. Jean Arthuis, président. – Il y a aussi ceux qui perçoivent l'ITR et qui n'ont jamais cotisé !

Mme Marie-Luce Penchard. – Désormais, il faut avoir vécu outre-mer pendant un certain nombre d'années ou y avoir des liens familiaux. On ne peut plus y venir trois mois avant sa retraite. Quand la réforme a été votée, on avait imaginé, en compensation, un régime additionnel pour l'ensemble de l'outre-mer, Antilles comprises. Mais, avec l'actuelle réforme des retraites, ce n'est plus à l'ordre du jour.

M. Christian Gaudin. – Un autre aspect de l'outre-mer est méconnu, alors qu'il apporte de grands avantages, notamment scientifiques et stratégiques, à la France. Il s'agit des régions inhabitées des Terres australes et antarctiques françaises, les TAAF. J'ai rendu en 2007 un rapport sur ce sujet et la ministre de la recherche vient de me demander de l'accompagner à la signature d'une convention CNRS-National Science Foundation sur la mutualisation des moyens logistiques et

scientifiques entre la France et les États-Unis. J'en suis très heureux car je l'avais recommandé dans mon rapport.

Ce budget dépend aussi d'autres ministères, mais je voulais appeler l'attention sur ces régions ultramarines méconnues qu'il faut conforter, car elles contribuent au rayonnement de la France.

Mme Marie-Luce Penchard. – Se pose aussi la question de la souveraineté sur ces terres ...

M. Éric Doligé. – Chaque élément de l'outre-mer a son intérêt. Mais cela me renforce dans l'idée que tout le monde s'en mêle – ici la ministre de la Recherche – et je le regrette car cela empêche d'avoir une vision globale.

Mme Marie-Luce Penchard. – Le Conseil interministériel de l'Outre-mer a voulu renforcer cette vision d'une outre-mer qui n'est pas seulement un ensemble de territoires dont il faut corriger les handicaps, mais aussi un territoire qui a des potentialités propres. La Réunion, par exemple, développe les énergies renouvelables. On ne parle de l'outre-mer, comme des trains, que lorsque quelque chose n'y marche pas. Mais pour le Gouvernement, l'outre-mer est une chance pour la France. Ce qu'on peut y faire contre le réchauffement climatique ou pour la conservation de la biodiversité doit être mieux valorisé.

M. Jean Arthuis, président – Comment votre ministère appliquera-t-il le principe de la diminution de 10 % des dépenses fiscales et des crédits d'intervention – sur trois ans, dont 5 % en 2011 ?

Mme Marie-Luce Penchard. – Nous conserverons tous nos moyens d'intervention relatifs à l'emploi. Pour le fonds exceptionnel d'investissement, qui a fait un effort considérable en 2009, on regardera le taux d'engagement des crédits. Nous poursuivrons notre effort sur les dépenses fiscales et contre les effets d'aubaine et nous proposerons des ajustements, mais sans dénaturer les décisions du Conseil interministériel ou de la LODEOM, texte de loi qu'il faut appliquer.

M. Jean Arthuis, président – Oui, mais l'état de nos finances publiques est tel que certain arbitrage international pourrait intervenir....

Mme Marie-Luce Penchard. – Je me soucie plutôt de revenir sur des mesures beaucoup plus anciennes. Je mettrai en œuvre les nouvelles.

M. Jean Arthuis, président – Ne doutez pas de notre attachement à l'outre-mer, mais nous vous appuierons chaque fois que vous chercherez à y faire des économies.

III. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mardi 29 juin 2010, 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° 585 (2009-2010) de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – En 2009, la croissance a été de - 2,6 points ; cette récession, certes moins forte que dans d'autres États européens, est toutefois la pire qu'ait connue la France depuis la Seconde Guerre mondiale. Elle se traduit par un taux de chômage de 10 %, contre 11,7 % en 1994. Sur le long terme, notre taux de chômage fluctue entre 7 % et 12 %.

Comparons l'exécution aux prévisions. Le premier programme de stabilité 2009-2010, transmis en novembre 2007, anticipait un déficit de 1,7 point de PIB. Le projet de loi de finances pour 2009, déposé dix jours après la faillite de la banque Lehman Brothers, prévoyait un déficit de 2,7 points ; le deuxième programme de stabilité pour 2009-2012, transmis à la commission européenne le 22/12/08, tablait sur 3,9 points ; la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, sur 4,4 points ; *in fine*, l'Insee a établi le déficit pour 2009 à 7,5 points de PIB.

En 2009, le besoin de financements de l'État est passé, au sens du traité de Maastricht, de 55,5 à 117,6 milliards d'euros. Celui de la sécurité sociale, de 0,9 à 24 milliards ! Seules les administrations locales voient leur besoin de financement consolidé baisser, de 8,5 à 5,5 milliards. Cette situation est plutôt à mettre sur le compte du plan de relance, et notamment de la mesure d'accélération des versements du FCTVA. La Cour des est excessive en voyant dans ce dispositif un simple effet d'aubaine : cela relativise d'autres appréciations exagérément sévères de son dernier rapport ! L'impact de la gestion des collectivités territoriales sur le déficit global est donc inférieur à celui de 2007. Mais, il est vrai qu'elles ne vivraient pas sans les transferts de l'État...

Le plan de relance était initialement de 26 milliards d'euros. Le Parlement l'a porté à 26,6 milliards. Le plan définitif est de 37 milliards, voire de 38 milliards en exécution. Le président Arthuis y reviendra en tant que rapporteur spécial... En décembre 2008, le Gouvernement disait attendre du plan de relance 0,6 points de PIB supplémentaires ; selon des économistes indépendants, son impact réel serait de la moitié... Les mesures keynésiennes de soutien à l'activité ne représentent que 15 milliards sur 38 ; le reste est consacré au soutien à la trésorerie des entreprises. De fait, les défaillances d'entreprises ont été moins fréquentes qu'en 1993-1994, et moins nombreuses qu'on pouvait le craindre. La comparaison intra-européenne est à notre avantage, grâce aux mesures du plan de relance et à la réforme de la taxe professionnelle, qui a abondé la trésorerie des entreprises de 12 milliards d'euros -

mesure autrement plus puissante que le médiateur du crédit ou autres procédures d'urgence !

L'impact de la crise sur l'exécution de la loi de finances pour 2009 a conduit à une dégradation sans précédent du solde budgétaire de l'Etat. Les recettes nettes de son budget n'ont couvert que 56 % de ses dépenses nettes, contre 80 % en 2008. L'effondrement des recettes fiscales - de 46 milliards d'euros - est imputable pour moitié à la dégradation de la conjoncture, pour un tiers au volet fiscal du plan de relance et pour 15 % à des mesures discrétionnaires. Sauvegarder les recettes et contrôler la dépense fiscale sera l'un des grands enjeux des mois à venir !

Le plan de relance s'est révélé sensiblement plus coûteux que prévu. Le coût des mesures fiscales est évalué à 16,7 milliards d'euros, bien plus que les 10,3 milliards prévus. L'allègement d'impôt sur le revenu en faveur des contribuables relevant de la première tranche du barème représente 0,9 milliard supplémentaire ; le relèvement du crédit d'impôt recherche coûte 4,2 milliards, et non 3,8 milliards comme prévu. Le crédit d'impôt pour le report en arrière des déficits, 5 milliards - on est loin de la prévision de 1,8 milliard ! Le remboursement des crédits de TVA, 6,5 milliards, alors que la prévision était de 3,6... Ces écarts entre les estimations et la réalité posent une fois de plus la question des moyens dont dispose le Parlement, appelé à voter sur la base d'éléments fournis par le Gouvernement : il faudrait que le Parlement se dote d'une base de données indépendante, de moyens d'expertise pour relativiser ces incertitudes !

M. Jean-Jacques Jégou, vice-président. – C'est une réflexion récurrente. Si cela ne dépend que du Parlement, que ne le faisons-nous ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Si le Parlement le voulait vraiment, il le pourrait !

M. Philippe Dallier. – Nous avons voulu doter la commission d'outils informatiques pour simuler l'impact de différentes mesures sur les collectivités locales, avant de conclure, après avoir pris attache avec les ministères concernés, que c'était impossible...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Nous n'avons pas été au bout de la démarche !

M. Philippe Dallier. – Cela supposerait des moyens très importants en personnel et en matériel...

M. Jean-Jacques Jégou, vice-président. – Il faudrait déjà une volonté politique !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Nous avons beaucoup de mal à obtenir des réponses, par exemple sur l'impact de la réforme de la taxe professionnelle.

Par rapport à 2008, le coût des dépenses fiscales associées à l'impôt sur le revenu a augmenté de 3,6 milliards : 600 millions pour le crédit d'impôt développement durable, 800 millions pour le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt, 1 milliard pour l'exonération d'impôt sur le revenu sur les heures

supplémentaires. Cette « mauvaise herbe fiscale » ne cesse de s'étendre : hors plan de relance, les dépenses fiscales ont augmenté de 6 % par rapport à 2008.

En matière de dépense, la règle du zéro volume est à peu près tenue : d'exécution à exécution, la dépense de l'État progresserait de 0,4 % en valeur et de 0,3 % en volume, hors plan de relance. Paradoxalement, la très faible inflation n'a pas aidé... La comparaison entre prévision et exécution montre toutefois que la gouvernance de la dépense de l'État n'a pas été aussi efficace qu'anticipé.

Divine surprise, la charge de la dette a été inférieure de 5,3 milliards d'euros aux prévisions. Preuve une nouvelle fois de « l'insoutenable légèreté » de la dette de l'Etat, alors que celle-ci explose ! Cette aubaine a permis de compenser la hausse des prélèvements sur recettes à hauteur de 1,2 milliard, de rembourser 2 milliards à la sécurité sociale, de compenser des sous-budgétisations dans le domaine social : aide médicale d'Etat (AME), allocation parent isolé (API), allocation adulte handicapé (AAH), etc. Il faut ajouter quelques 400 millions pour la grippe A - dont les finances publiques auront été la principale victime ! -, 110 millions pour le plan exceptionnel de soutien à l'agriculture, 19 millions pour l'Office national des forêts, des dépenses en vue de la construction du nouveau Palais de justice de Paris...

Mme Nicole Bricq. – Cela fait vingt ans que nous l'attendons !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Les mêmes économies permettent de respecter les plafonds de la loi de programmation du 9 février 2009.

La diminution des effectifs de l'État est moindre que ce qui était prévu en loi de finances initiale. Si, en année pleine, les suppressions de poste doivent produire une économie budgétaire de 800 millions d'euros, la masse salariale progresse dans le même temps de 1,7 milliard d'euros, entre mesures catégorielles, mesures générales, glissement vieillesse-technicité et autres. Les dépenses sont donc en progression nette de 860 millions d'euros.

Le pourcentage d'objectifs atteints sur l'ensemble des missions du budget général diminue, de 47 % en 2008 à 44 %. En outre, 12 % des indicateurs de performance ne sont pas renseignés, et donc inexploitable. Quatorze missions, représentant 69 % des crédits, remplissent entre un quart et la moitié de leurs objectifs ; quinze, représentant 31 % des crédits, entre la moitié et les trois quarts de leurs objectifs. Au tableau d'honneur, les missions « Relations avec les collectivités territoriales », « Médias », « Action extérieure de l'État » et « Sport, jeunesse et vie associative ». Au contraire, les missions « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » et « Sécurité » voient leur performance se dégrader le plus. La mise en œuvre des indicateurs de performance est-elle bien conforme à l'esprit de la LOLF ? Ne revient-on pas à une mécanique purement formelle ?

Le besoin de financement de l'État, estimé à 179,6 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2009, s'est finalement établi à 246,2 milliards en exécution, soit une augmentation de 37 %. Cette augmentation sans précédent trouve son pendant dans les révisions opérées en cours d'année sur le programme de

financement à moyen et long terme de l'Agence France Trésor - une première depuis 1993.

L'encours de dette négociable a augmenté dans un contexte de taux d'intérêt historiquement bas, avec un taux moyen à l'émission des bons du Trésor à taux fixe (BTF) de 0,70 % en 2009, contre 3,61 % en 2008, et des taux moyens et longs stabilisés à un très bas niveau. L'inflation a également été extrêmement faible : M. Trichet peut être satisfait.

M. Jean Arthuis, président. – Il n'y est pas pour grand-chose !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Ces éléments ont contribué à un phénomène d'« apesanteur financière ». La charge nette de la dette négociable s'est établie à 37,6 milliards d'euros en exécution, contre 44,5 milliards en 2008, soit une baisse de 15,5 %.

La valeur nominale de l'encours de la dette négociable atteint 1 133,48 milliards d'euros fin 2009. La structure de cette dette a également évolué : fin 2009, la dette à court terme représentait 18,9 % du total, contre 7,6 % de 870 milliards fin 2006 ! Nous ne cessons de nous sensibiliser à un éventuel retournement des taux.

M. Jean Arthuis, président. – Cette proportion a du évoluer avec le grand emprunt ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. – À supposer qu'il soit concrétisé ! Il y a eu émission pour une dizaine de milliards.

M. Jean-Pierre Fourcade. – Les taux des bons du Trésor à un an ont encore baissé, à 0,57 % contre 0,70 % l'année dernière.

M. Jean Arthuis, président. – En fin d'année, le taux était de 0,40 % !

M. Jean-Pierre Fourcade. – Sur le total des obligations assimilables du Trésor (OAT) et des bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN), on a fait environ 126 milliards d'euros au cours du premier semestre, dont un emprunt à cinquante ans.

M. Jean Arthuis. – Remboursable dans cinquante ans : c'est de l'intergénérationnel !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Le résultat patrimonial de l'État s'est établi à - 98 milliards d'euros, contre - 69 milliards en 2008. Il est imputable à la chute des recettes fiscales et à l'augmentation des transferts, notamment au profit des opérateurs de l'État dont les subventions augmentent de 7 milliards, traduction de la réforme des universités ou du Grenelle de l'environnement. La situation nette de l'État s'est dégradée de 17 % en un an.

Les engagements hors bilan de l'État progressent de 13 %, ce qui traduit notamment la progression spectaculaire de la dette garantie, ainsi que le renforcement de la garantie de protection des épargnants. Les engagements de l'État en matière de retraite atteignent 60 % du PIB, à 1 143 milliards d'euros : le besoin de financement actualisé du régime de retraite des fonctionnaires de l'État et des

militaires à l'horizon 2109 est estimé à 556 milliards d'euros, celui des régimes spéciaux à 198 milliards, celui du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, à 33 milliards à l'horizon 2050.

Quels enseignements tirer de cette situation pour 2011 ? Un déficit public structurel de 3 points de PIB est dangereux pour la soutenabilité des finances publiques : certes, il stabilise la dette entre 50 et 100 points de PIB, mais peut en cas de crise majeure atteindre 8 points, ce qui stabilise la dette à 200 points de PIB. C'est parce que nous n'avons pas suffisamment réduit le déficit structurel que nous avons été exposés à un tel dérapage !

Il est impossible de suivre précisément l'exécution des programmes de stabilité : la croissance des dépenses est définie selon la comptabilité nationale et à périmètre constant, alors que l'Insee ne publie les chiffres qu'à périmètre courant. Il faudra y remédier.

Enfin, en ce qui concerne le budget de l'État, il faut mieux exploiter les gisements d'économies « de constatation » liées à la baisse de la charge de la dette, tenir plus fermement les dépenses de rémunération et mieux sauvegarder les recettes, en soumettant, autant que possible, la dépense fiscale à une norme contraignante d'évolution. Nous reviendrons sur tous ces sujets lors du débat d'orientation des finances publiques !

M. Jean Arthuis, président. – Je remercie le rapporteur général pour sa communication qui était fort éclairante, à défaut d'être rassurante. Je partage votre observation sur le formalisme de certains indicateurs de performance.

J'ai appris hier sur les ondes que les primes des préfets leur étaient attribuées en fonction de divers indicateurs de performance, dont le nombre de contrats d'accompagnement dans l'emploi placés auprès des maires - que l'on accuse de trop créer d'emplois dans leur mairie...

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Ces questions seront abordées systématiquement par chaque rapporteur spécial.

M. Jean Arthuis, président. – Un rendez-vous important nous attend la semaine prochaine : nous ne pourrions nous contenter d'indications générales. Il est de notre responsabilité de flécher les économies, de préciser quelles dépenses d'intervention, quelles niches fiscales offrent matière à économies.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je proposerai une « boîte à outils » composée de rabots de toute forme, d'instruments contondants de toute taille, de tondeuses et de cisailles de tout type...

M. Jean-Jacques Jégou. – Mes collègues maires peuvent témoigner de l'empressement des sous-préfets chargés de placer auprès d'eux toute une panoplie de contrats - quitte ensuite à contester notre gestion !

Le rapporteur général a montré là où le bât blesse. Selon Eric Woerth, dont je salue par ailleurs le sérieux, le déficit structurel ne représenterait que la moitié du déficit actuel, et la situation devrait se rétablir. Mais la crise n'aurait-elle pas

aggravé l'aspect structurel du déficit ? On voit que les emplois détruits pendant la crise ont du mal à renaître, notamment dans la production.

M. Jean Arthuis, président. – Le rapporteur général s'est en effet demandé si la crise n'avait pas altéré le potentiel de croissance.

M. Jean-Jacques Jégou. – La prévision de 2,5 % de croissance pour 2011 est trop optimiste. Le déficit structurel a été durablement aggravé. Il est urgent de raboter des dépenses fiscales et sociales dont l'efficacité est quasi-nulle !

M. Jean Arthuis, président. – Ce matin, François Drouin, président du conseil d'administration d'OSEO, nous a donné un exemple d'optimisation du crédit d'impôt recherche.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Un de ses confrères a en effet été approché par une officine spécialisée dans l'optimisation qui lui proposait d'imputer sur le crédit d'impôt recherche des dépenses de logiciels et d'organisation des salles de marché ! Il n'y a pas que des niches occupées par des chiens, mais aussi des anfractuosités dans la roche où se cachent des crabes !

M. Jean Arthuis, président. – Cette officine proposait ses services moyennant une rémunération représentant 35 % du crédit d'impôt recherche ! C'est ce type de pratique qui permet de dire que l'assiette du crédit d'impôt recherche augmente : effrayant !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Nous y reviendrons lors du débat d'orientation des finances publiques. Une hypothèse extrême serait de situer la croissance potentielle à son niveau d'avant-crise, en estimant que la part structurelle du déficit est limitée ; l'autre, de considérer que la perte de PIB due à la crise est définitive, et que la totalité de l'aggravation du déficit est structurelle. La réalité se situe probablement entre les deux.

Au sein du groupe Camdessus, d'illustres économistes plaidaient pour que la notion de déficit structurel soit utilisée comme fondement de la nouvelle norme d'équilibre des finances publiques.

Les parlementaires s'y sont tous opposés, quelle que soit leur formation politique. Comme le président Cahuzac, nous avons considéré qu'on ne pouvait pas fonder une norme de droit sur une notion économétrique aussi complexe.

La Commission européenne estime que les déficits structurels doivent être combattus. Elle demande aux États de faire des efforts structurels chaque année. Si l'on considère que les pertes dues à la crise sont importantes, les économies structurelles à réaliser le seront d'autant plus.

M. Jean-Jacques Jégou. – C'est tout le débat pour 2011

M. Philippe Marini, rapporteur général. – C'est effectivement un des aspects centraux du débat d'orientation que nous aurons dans quelques jours.

M. Jean Arthuis, président. – La crise n'a-t-elle pas déplacé le déficit structurel ?

M. Philippe Dallier. – Je voudrais revenir sur les remarques assez déplacées de la Cour des comptes sur le comportement des collectivités locales qui ont bénéficié des remboursements anticipés du FCTVA l'année dernière. Dispose-t-on des chiffres définitifs sur le nombre de collectivités qui ont, et qui n'ont pas, respecté les engagements pris ? Ces remarques sont d'autant plus malvenues qu'il s'agit de recettes d'investissement.

M. Jean Arthuis, président. – Entre le moment où une commune décide de construire une ligne à haute tension et le moment où le projet sort de terre, les contraintes se sont multipliées et la réalisation des travaux devient quasiment impossible.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – La Cour n'a pas bien mesuré que le plan de relance avait pour but d'accélérer la réalisation des projets. Il ne s'agissait pas de créer des programmes nouveaux, puisque pour en bénéficier, il fallait que les dossiers soient prêts. Au lieu de faire une seule rue en 2009, on en a fait deux ! C'est aussi simple que cela.

M. Jean Arthuis, président. – Ce qui veut dire que l'on en fera une de moins en 2011 ou 2012.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Pas nécessairement.

En ce qui concerne le pourcentage de communes ayant atteint les objectifs fixés, je demanderai à la DGCL de me communiquer les données. A mon avis, seule une faible proportion n'a pas respecté les engagements pris.

M. Jean-Pierre Fourcade. – Je félicite notre rapporteur général pour son exposé.

On se gargarise un peu trop du retour à un déficit à 3 %, car un tel seuil n'a pas de signification financière précise. Nous devrions donc dire que dans le retour à une meilleure maîtrise des finances publiques, il y a une première étape qui consiste à équilibrer en dépenses et en recettes les opérations de fonctionnement. Une deuxième étape permettrait de retrouver l'équilibre du solde primaire intégrant les dépenses d'investissement. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'on pourra envisager la réduction de la dette. Nous avons connu en 2006 et en 2007 le retour à l'équilibre du solde primaire et le déficit budgétaire n'était dû qu'à la charge de la dette.

Il faut donc d'abord se fixer comme objectif l'équilibre des opérations de fonctionnement, puis le retour au solde primaire. Ce n'est qu'à partir de ce moment qu'il sera possible d'envisager la réduction de la dette.

M. Jean Arthuis, président. – Les 3 % ne sont qu'une gare intermédiaire.

Avec la réforme de la taxe professionnelle, nous allons avoir en 2011 6 à 7 milliards de charges en moins par rapport à 2010. Nous allons donc connaître un petit soulagement budgétaire.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Il s'agit en quelque sorte de la sortie de la deuxième phase du plan de relance.

Les méthodes et les instruments d'analyse issus des vieilles théories des finances publiques pourraient être considérées comme plus pédagogiques que les actuelles méthodes que l'on dit plus fines et plus intelligentes.

Mme Nicole Bricq. – Le ministre de l'économie nous avait annoncé 1,4 milliard de cessions immobilières. Or, elles ne s'élèveront qu'à 475 millions !

M. Jean Arthuis, président. – Mais nous avons gardé notre patrimoine immobilier !

Mme Nicole Bricq. – Cela fait trois exercices que je fais les mêmes remarques, en vain...

M. Jean Arthuis, président. – Tout gouvernement est naturellement optimiste.

Mme Nicole Bricq. – A partir du moment où vous avez accepté que le contrôle sur le crédit impôt-recherche soit du ressort du ministère de la recherche et non plus de celui du budget, il ne faut pas vous étonner qu'on y trouve n'importe quoi. Le cas que vous avez cité tout à l'heure est tout à fait éclairant.

J'en viens à mes questions : j'ai relu l'audition du Premier président de la Cour des comptes, notamment ses remarques sur l'évolution de notre dette à court terme qui expose notre pays à une éventuelle remontée des taux. Il nous avait dit que la LOLF nous accordait des droits d'information sur la dette à moyen et long terme. Comment peut-on faire pour obtenir plus d'informations sur la dette à court terme ?

Quand Didier Migaud est venu nous présenter son rapport sur l'exécution budgétaire, il nous a dit qu'il faudrait anticiper le débat et le vote sur le projet de loi de finances rectificative de la fin de l'année afin qu'au 31 décembre nous disposions d'une vision de l'exécution budgétaire de l'année en cours. Est-ce possible, est-ce souhaitable ? Franchement, l'exécution budgétaire n'intéresse personne, mis à part nous. Si l'on arrivait à tout faire en une année, cela donnerait un peu plus de visibilité à nos travaux.

M. Jean Arthuis, président. – Il faudrait que chaque trimestre le Gouvernement nous rende compte de l'exécution budgétaire.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – S'agissant de la dette, j'ai beaucoup de considération pour l'agence France Trésor mais je me demande parfois si elle est vraiment sous contrôle. Je ne mets pas en cause son professionnalisme, qui doit être considéré comme un atout, pour arriver à tirer profit des marchés tels qu'ils sont, et s'il est excellent d'utiliser l'opportunité des prêts à très court terme, c'est aussi prendre un risque structurel sur la dette à partir du moment où un retournement des taux n'est pas à exclure. Or, je me demande si ce risque a été arbitré politiquement. Y a-t-il eu une décision stratégique pour fixer un seuil de dette à très court terme par rapport aux autres composantes de la dette ? Je ne sais pas.

Mme Nicole Bricq. – La question est inquiétante !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Second aspect de la question : le taux de détention de la dette française par des agents nationaux. Y a-t-il eu une décision stratégique sur la baisse tendancielle de ce taux ? Depuis que les marchés se sont diversifiés, le taux de détention par des agents économiques nationaux n'a cessé de baisser inexorablement.

M. Jean-Pierre Fourcade. – Lors de la préparation du budget pour 2010, le ministre du budget a demandé de réduire sensiblement le recours aux bons du Trésor. Nous en étions à 214 milliards à la fin 2009 et l'objectif était de passer en-dessous de 200 cette année. Comme les taux ont baissé en 2010, les opérateurs ont préféré ne pas trop réduire les engagements sur le court terme. Nous sommes aujourd'hui à 205 milliards et nous ne passerons sans doute pas en-dessous de 200 milliards, comme le voulait le Gouvernement.

Notre dette à moyen et long terme est répartie en trois tiers à peu près égaux : le premier est détenu par des résidents français, le second par des résidents de pays européens dont la grande majorité appartient au groupe euro. Le troisième tiers est constitué d'opérateurs internationaux, tels que des fonds de pension ou des banques centrales. Cela fait deux ans que je demande à ce que cette répartition soit modifiée : nous devrions arriver à au moins 50 % de placement chez les résidents nationaux. Les Japonais ont une dette énorme, mais qui est détenue dans sa très grande majorité par ses résidents.

En ce qui concerne la structure de notre dette, aucune décision stratégique n'a été prise. Il faudrait voir comment l'épargne longue de nos concitoyens pourrait s'investir dans des opérations de cette nature. Les banques estiment que c'est impossible sans avantage fiscal, mais le droit communautaire nous l'interdit.

M. Jean Arthuis, président. – Il est stupéfiant qu'il faille des avantages fiscaux pour placer des produits, dans ce pays !

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Le contenu de la réponse du Gouvernement à cette observation de la Cour des comptes est éclairant.

J'en viens aux questions de madame Bricq : je ne sais pas s'il y a une bonne date pour avoir un débat sur la gestion de l'année passée. On ne peut pas techniquement procéder comme une collectivité locale qui, dans la même séance, vote les comptes administratifs et le budget de l'exercice. Pour l'État, on ne peut procéder aussi vite et je ne suis pas persuadé que la suggestion de M. Migaud soit réaliste car cela tendrait à accroître l'écart entre l'exercice clos et la discussion du rapport de gestion. Or, plus le temps passe, moins c'est intéressant. En outre, il ne serait pas possible de dégager du temps durant l'automne, à moins de nous contenter d'un débat symbolique.

M. Jean Arthuis, président. – Nous ferons parler les ministres avant le début du débat budgétaire, car nous allons essayer d'organiser les débats thématiques qui avaient place dans la première partie de la loi de finances au cours des semaines précédentes réservées au contrôle sénatorial : ainsi en serait-il des débats sur la contribution aux Communautés européennes, sur l'emploi dans la sphère étatique, sur le niveau d'endettement. Nous soulagerions d'autant l'emploi

du temps des trois semaines consacrées à la loi de finances. Pour les collectivités territoriales, ce serait le moment de la clause de revoyure et nous pourrions y passer une journée entière si nécessaire. J'espère que les groupes politiques accepteront d'anticiper sur la discussion de la loi de finances. Enfin, la loi de finances de fin d'année s'appuie sur des évaluations réalisées en septembre.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification du projet de loi n° 585 (2009-2010) de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Article premier

I.- Le résultat budgétaire de l'État en 2009 est arrêté à la somme de - 138 028 685 126,34 €.

II.- Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2009 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

Budget général	Dépenses	Recettes	Soldes
Recettes			
Recettes fiscales brutes		325 918 979 840,20	
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>		111 668 790 013,45	
Recettes fiscales nettes (a)		214 250 189 826,75	
Recettes non fiscales (b)		19 450 954 378,94	
Montant net des recettes hors fonds de concours (c) = (a) + (b)		233 701 144 205,69	
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes (d)</i>		76 199 734 099,56	
Total net des recettes hors prélèvements sur recettes (e) = (c) - (d)		157 501 410 106,13	
Fonds de concours (f)		3 517 638 335,79	
Montant net des recettes y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)		161 019 048 441,92	
Dépenses			
Dépenses brutes hors fonds de concours	399 077 261 509,82		
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	111 668 790 013,45		
Montant net des dépenses (h)	287 408 471 496,37		
Fonds de concours (i)	3 516 394 507,00		
Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)	290 924 866 003,37		
Total du budget général y compris fonds de concours	290 924 866 003,37	161 019 048 441,92	- 129 905 817 561,45
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens	1 944 837 753,75	1 944 837 753,75	
Publications officielles et information administrative	208 174 927,59	208 174 927,59	
Montant des budgets annexes hors fonds de concours	2 153 012 681,34	2 153 012 681,34	
Fonds de concours	18 581 521,99	18 581 521,99	
Total des budgets annexes y compris fonds de concours	2 171 594 203,33	2 171 594 203,33	

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article premier

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article premier

Sans modification.

Texte du projet de loi

Comptes spéciaux	Dépenses	Recettes	Soldes
Comptes d'affectation spéciale	52 394 629 222,53	54 142 659 356,77	1 748 030 134,24
Comptes de concours financiers	105 969 484 358,46	95 679 646 064,78	- 10 289 838 293,68
Comptes de commerce (solde)	- 358 571 710,28		358 571 710,28
Comptes d'opérations monétaires hors Fonds monétaire international (solde)	- 60 368 884,27		60 368 884,27
Total des comptes spéciaux hors Fonds monétaire international	157 945 172 986,44	149 822 305 421,55	- 8 122 867 564,89
Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds monétaire international			- 138 028 685 126,34

Article 2

Le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2009 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement ci-après :

	Exécution 2009 (en milliards €)
BESOIN DE FINANCEMENT	
Amortissement de la dette à long terme (y compris rachats de titres d'échéance 2009 avant leur maturité)	62,8
Amortissement de la dette à moyen terme (y compris rachats de titres d'échéance 2009 avant leur maturité)	47,4
Amortissement de dettes reprises par l'État	1,6
Variation des dépôts de garantie	- 0,3
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2009	134,7
TOTAL DU BESOIN DE FINANCEMENT	164,0
RESSOURCES DE FINANCEMENT	
Émissions à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels), nettes des rachats en nominal	164,9
Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique	0
Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	+ 75,8
Variation des dépôts des correspondants	+ 0,8
Autres ressources de trésorerie	5,3
Variation du solde du compte du Trésor	- 0,5
TOTAL DES RESSOURCES DE FINANCEMENT ⁽¹⁾	246,2

⁽¹⁾ Le total des ressources de financement (246,2 milliards €) n'est pas égal à la somme des lignes correspondantes, présentées à la centaine de million près, du fait des arrondis.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Article 2

Sans modification.

Article 2

Sans modification.

Texte du projet de loi

Article 3

I.– Le compte de résultat de l'exercice 2009 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2009 s'établit à – 97 709 902 235,04 € :

CHARGES NETTES

		<i>(En millions d'euros)</i>
		2009
CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES	Charges de personnel	133 094
	Achats, variations de stocks et prestations externes	20 404
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	54 315
	Autres charges de fonctionnement	14 339
	Total des charges de fonctionnement direct (I)	222 152
	Subventions pour charges de service public	20 144
	Dotations aux provisions	14
	Total des charges de fonctionnement indirect (II)	20 157
	Total des charges de fonctionnement (III = I + II)	242 309
	Ventes de produits et prestations de service	3 377
	Production stockée et immobilisée	89
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	45 542
Autres produits de fonctionnement	23 182	
Total des produits de fonctionnement (IV)	72 191	
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III - IV)		170 118
CHARGES D'INTERVENTION NETTES	Transferts aux ménages	29 713
	Transferts aux entreprises	14 289
	Transferts aux collectivités territoriales	82 123
	Transferts aux autres collectivités	22 325
	Charges résultant de la mise en jeu de garanties	29
	Dotations aux provisions et aux dépréciations	22 422
	Total des charges d'intervention (VI)	170 902
	Contributions reçues de tiers	6 076
Reprises sur provisions et sur dépréciations	23 260	
Total des produits d'intervention (VII)	29 336	

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Article 3

Sans modification.

Propositions
de la Commission

Article 3

Sans modification.

Texte du projet de loi

TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI - VII)		141 566
CHARGES FINANCIÈRES NETTES	Intérêts	39 009
	Pertes de change liées aux opérations financières	212
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	4 464
	Autres charges financières	1 606
	Total des charges financières (IX)	45 292
	Produits des créances de l'actif immobilisé	8 502
	Gains de change liés aux opérations financières	195
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	8 091
	Autres intérêts et produits assimilés	2 588
	Total des produits financiers (X)	19 376
TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)		25 916
TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)		337 600

PRODUITS RÉGALIENS NETS

(En millions d'euros)

	2009
Impôt sur le revenu	46 752
Impôt sur les sociétés	31 593
Taxe sur les salaires	0
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	14 431
Taxe sur la valeur ajoutée	127 331
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	13 616
Autres produits de nature fiscale et assimilés	17 300
TOTAL DES PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)	251 023
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	7 194
TOTAL DES AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)	7 194
Ressource propre de l'Union européenne basée sur le produit national brut	- 14 697
Ressource propre de l'Union européenne basée sur la taxe sur la valeur ajoutée	- 3 630
TOTAL RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE BASÉES SUR LE PRODUIT NATIONAL BRUT ET LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (XV)	- 18 327

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE

(En millions d'euros)

	2009
Charges de fonctionnement nettes (V)	170 118
Charges d'intervention nettes (VIII)	141 566
Charges financières nettes (XI)	25 916
CHARGES NETTES (XII)	337 600
Produits fiscaux nets (XIII)	251 023
Autres produits régaliens nets (XIV)	7 194
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le produit national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	– 18 327
PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)	239 890
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI – XII)	– 97 710

II.– Le résultat comptable de l'exercice 2009 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

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

	31 décembre 2009		
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net
ACTIF IMMOBILISÉ			
Immobilisations incorporelles	48 213	14 186	34 027
Immobilisations corporelles	443 805	66 282	377 523
Immobilisations financières	236 605	25 472	211 133
Total actif immobilisé	728 623	105 940	622 684
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)			
Stocks	34 713	4 713	30 000
Créances	95 128	36 936	58 192
<i>Redevables</i>	<i>80 280</i>	<i>35 707</i>	<i>44 573</i>
<i>Clients</i>	<i>6 182</i>	<i>1 027</i>	<i>5 155</i>
<i>Autres créances</i>	<i>8 666</i>	<i>202</i>	<i>8 463</i>
Charges constatées d'avance	21		21
Total actif circulant (hors trésorerie)	129 862	41 649	88 213
TRÉSorerie			
Fonds bancaires et fonds en caisse	18 136		18 136

Texte du projet de loi

Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	- 2 033		- 2 033
Autres composantes de trésorerie	24 737		24 737
Équivalents de trésorerie	5 302		5 302
Total trésorerie	46 143		46 143
COMPTES DE RÉGULARISATION	11 471		11 471
TOTAL ACTIF (I)	916 098	147 588	768 510
DETTES FINANCIÈRES			
Titres négociables			1 164 309
Titres non négociables			249
Autres emprunts			10 708
Total dettes financières			1 175 266
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)			
Dettes de fonctionnement			4 639
Dettes d'intervention			9 443
Produits constatés d'avance			9 710
Autres dettes non financières			116 953
Total dettes non financières			140 745
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES			
Provisions pour risques			10 694
Provisions pour charges			66 851
Total provisions pour risques et charges			77 545
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)			12 117
TRÉSORERIE			
Correspondants du Trésor et personnes habilitées			66 739
Autres			719
Total trésorerie			67 458
COMPTES DE RÉGULARISATION			18 027
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)			1 491 159
Report des exercices antérieurs			- 968 242
Écarts de réévaluation et d'intégration			245 593
Solde des opérations de l'exercice			
SITUATION NETTE (III = I - II)			- 722 649

IV.- L'annexe du compte général de l'État de l'exercice 2009 est approuvée.

Article 4

I.- Le montant des autorisations d'engagement engagées sur le budget général au titre de l'année 2009 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.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Article 4

Sans modification.

Article 4

Sans modification.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Action extérieure de l'État	2 713 270 354,80		10 762 420,20
– Action de la France en Europe et dans le monde	1 806 198 856,49		9 804 027,51
– Rayonnement culturel et scientifique	593 933 073,82		642 622,18
– Français à l'étranger et affaires consulaires	313 138 424,49		315 770,51
Administration générale et territoriale de l'État	2 552 127 039,91		66 405 559,09
– Administration territoriale	1 618 686 508,39		41 677 460,61
– Administration territoriale : expérimentation Chorus	105 149 620,87		2 562 253,13
– Vie politique, culturelle et associative	210 970 960,82		13 937 511,18
– Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	617 319 949,83		8 228 334,17
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	4 089 219 340,05		27 879 684,95
– Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	2 159 930 225,58		7 086 271,42
– Forêt	459 310 677,22		4 405 112,78
– Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	647 861 164,73		7 539 629,27
– Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	822 117 272,52		8 848 671,48
Aide publique au développement	3 428 102 174,73		13 402 018,27
– Aide économique et financière au développement	1 336 896 907,09		0,91
– Solidarité à l'égard des pays en développement	2 066 228 162,77		12 143 002,23
– Développement solidaire et migrations	24 977 104,87		1 259 015,13
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 485 646 669,44		3 550 643,56
– Liens entre la nation et son armée	172 344 804,50		2 314 656,50
– Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 187 672 515,83		1 130 414,17
– Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	125 629 349,11		105 572,89
Conseil et contrôle de l'État	529 666 819,20		9 282 899,80
– Conseil d'État et autres juridictions administratives	300 843 272,76		4 131 837,24
– Conseil économique, social et environnemental	36 732 097,00		212 224,00
– Cour des comptes et autres juridictions financières	192 091 449,44		4 938 838,50

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Culture	2 782 445 241,12		178 584 215,88
- Patrimoines	1 185 898 342,22		109 488 035,78
- Création	820 321 340,09		7 751 303,91
- Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	776 225 558,81		61 344 876,19
Défense	49 106 643 210,37		257 467 813,63
- Environnement et prospective de la politique de défense	1 883 511 740,04		48 237 891,96
- Préparation et emploi des forces	23 343 667 564,99		139 934 311,01
- Soutien de la politique de la défense	2 865 608 995,88		24 912 375,12
- Équipement des forces	21 013 854 909,46		44 383 235,54
Direction de l'action du Gouvernement	495 785 684,85		11 461 878,15
- Coordination du travail gouvernemental	411 845 594,34		16 461,66
- Présidence française de l'Union européenne	-6 667 596,55		9 339 596,55
- Protection des droits et libertés	90 607 687,06		2 105 819,94
Écologie, développement et aménagement durables	12 599 469 395,00		332 287 621,00
- Infrastructures et services de transports	7 052 038 744,63		95 057 473,37
- Sécurité et circulation routières	58 582 860,04		1 909 316,96
- Sécurité et affaires maritimes	109 930 976,53		7 070 846,47
- Météorologie	184 300 000,00		
- Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	325 673 918,76		6 496 316,24
- Information géographique et cartographique	79 940 035,57		24 628,43
- Prévention des risques	165 925 194,64		99 551 089,36
- Énergies et après-mines	765 699 103,79		67 333 402,21
- Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire	3 857 378 561,04		54 844 547,96
Économie	2 147 404 172,28		52 349 420,72
- Développement des entreprises et de l'emploi	1 293 974 913,60		31 596 363,40
- Tourisme	63 363 814,87		0,13
- Statistiques et études économiques	434 821 891,37		7 750 053,63

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
– Stratégie économique et fiscale	355 243 552,44		13 003 003,56
Engagements financiers de l'État	39 186 389 161,94		131 210 527,06
– Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	37 625 022 255,82		42 238 501,18
– Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	189 830 801,06		88 969 198,94
– Épargne	1 162 500 000,00		
– Majoration de rentes	209 036 105,06		2 826,94
Enseignement scolaire	59 923 425 274,62		82 408 625,38
– Enseignement scolaire public du premier degré	17 244 710 037,92		3 045 174,08
– Enseignement scolaire public du second degré	28 604 607 251,54		26 861 740,46
– Vie de l'élève	3 721 645 931,32		1 601 597,68
– Enseignement privé du premier et du second degrés	7 004 425 630,60		855 293,40
– Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 110 734 385,34		1 903 527,66
– Enseignement technique agricole	1 237 302 037,90		48 141 292,10
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 576 215 065,37		108 337 110,63
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 228 797 742,42		25 933 367,58
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus	15 988 047,77		0,23
– Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	400 932 659,19		1 631 780,81
– Conduite et pilotage des politiques économique et financière	921 727 872,65		54 064 378,35
– Facilitation et sécurisation des échanges	1 525 509 807,01		17 430 558,99
– Fonction publique	249 639 323,52		9 277 024,48
– Entretien des bâtiments de l'État	233 619 612,81		0,19
Immigration, asile et intégration	588 594 498,63		3 803 676,37
– Immigration et asile	512 048 566,01		2 866 104,99
– Intégration et accès à la nationalité française	76 545 932,62		937 571,38

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Justice	8 618 312 606,80		157 946 793,20
– Justice judiciaire	2 861 218 598,36		97 688 901,64
– Administration pénitentiaire	4 379 960 996,81		25 714 580,19
– Protection judiciaire de la jeunesse	756 540 443,99		22 408 877,01
– Accès au droit et à la justice	398 129 536,47		94 886,53
– Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus	213 302 296,61		7 289 383,39
– Conduite et pilotage de la politique de la justice	9 160 734,56		4 750 164,44
Médias	1 173 742 996,69		3 000,31
– Presse	441 197 885,93		0,07
– Soutien à l'expression radiophonique locale	27 575 110,76		3 000,24
– Contribution au financement de l'audiovisuel public	458 000 000,00		
– Action audiovisuelle extérieure	246 970 000,00		
Outre-mer	2 641 496 278,57		40 137 889,43
– Emploi Outre-mer	1 719 246 436,23		834 071,77
– Conditions de vie Outre-mer	922 249 842,34		39 303 817,66
Plan de relance de l'économie	8 975 535 731,01		0,99
– Programme exceptionnel d'investissement public	1 147 790 000,01		0,99
– Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	5 668 002 431,00		
– Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	2 159 743 300,00		
Politique des territoires	384 078 038,67		36 263 461,33
– Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	313 177 761,19		31 804 385,81
– Interventions territoriales de l'État	70 900 277,48		4 459 075,52
Pouvoirs publics	1 022 650 720,00		75 000,00
– Présidence de la République	112 335 666,00		
– Assemblée nationale	533 910 000,00		
– Sénat	327 694 000,00		
– La Chaîne parlementaire	30 735 000,00		
– Indemnités des représentants français au Parlement européen	4 745 974,00		
– Conseil constitutionnel	12 460 000,00		
– Haute Cour			
– Cour de justice de la République	770 080,00		75 000,00

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Provisions			13 899 000,00
- Provision relative aux rémunérations publiques			
- Dépenses accidentelles et imprévisibles			13 899 000,00
Recherche et enseignement supérieur	24 884 182 519,12		73 612 715,88
- Formations supérieures et recherche universitaire	12 285 768 357,47		40 307 255,53
- Vie étudiante	2 107 057 867,23		25 580,77
- Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 045 161 751,99		4 659 900,01
- Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 223 943 212,00		
- Recherche spatiale	1 270 016 621,00		
- Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	283 907 321,03		12 918 260,97
- Recherche dans le domaine de l'énergie	658 666 800,22		336 779,78
- Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	983 494 622,66		3 431 123,34
- Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	380 725 910,93		9 067 753,07
- Recherche duale (civile et militaire)	200 000 000,00		
- Recherche culturelle et culture scientifique	156 557 258,56		1 574 478,44
- Enseignement supérieur et recherche agricoles	288 882 796,03		1 291 583,97
Régimes sociaux et de retraite	5 087 578 732,36		25 852 267,64
- Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 633 215 541,36		3 954 458,64
- Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	739 999 228,00		772,00
- Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	714 363 963,00		21 897 037,00
Relations avec les collectivités territoriales	2 560 235 129,43		69 721 410,57
- Concours financiers aux communes et groupements de communes	759 347 465,42		45 395 069,58
- Concours financiers aux départements	487 963 601,15		11 108 583,85
- Concours financiers aux régions	812 485 620,00		
- Concours spécifiques et administration	500 438 442,86		13 217 757,14

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Remboursements et dégrèvements	111 668 790 013,45		2 483 089 986,55
– Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	93 868 881 033,76		2 222 998 966,24
– Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	17 799 908 979,69		260 091 020,31
Santé	1 844 341 228,21		106 163 041,79
– Prévention et sécurité sanitaire	806 312 935,94		102 811 395,06
– Offre de soins et qualité du système de soins	120 727 021,19		2 137 934,81
– Protection maladie	917 301 271,08		1 213 711,92
Sécurité	16 281 898 446,16		66 093 201,84
– Police nationale	8 622 254 842,37		66 093 200,63
– Gendarmerie nationale	7 659 643 603,79		1,21
Sécurité civile	425 739 160,62		29 827 973,38
– Interventions des services opérationnels	233 869 728,69		11 496 991,31
– Coordination des moyens de secours	191 869 431,93		18 330 982,07
Solidarité, insertion et égalité des chances	11 447 315 385,87		27 783 535,13
– Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	444 674 351,35		0,65
– Actions en faveur des familles vulnérables	910 622 787,19		116 459,81
– Handicap et dépendance	8 994 134 924,39		17 899 698,61
– Égalité entre les hommes et les femmes	26 474 081,37		389 942,63
– Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 071 409 241,57		9 377 433,43
Sport, jeunesse et vie associative	853 554 453,36		8 616 809,64
– Sport	245 743 793,82		2 361 599,18
– Jeunesse et vie associative	143 760 227,23		1 064 300,77
– Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	464 050 432,31		5 190 909,69
Travail et emploi	13 721 287 539,93		22 581 727,07
– Accès et retour à l'emploi	6 252 870 763,23		0,77
– Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	6 627 883 357,43		0,57
– Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	49 367 701,79		5 393 847,21
– Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	791 165 717,48		17 187 878,52

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Ville et logement	8 284 054 082,27		65 319 733,73
– Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 293 831 992,84		898 796,16
– Politique de la ville	757 672 651,24		14 392 559,76
– Aide à l'accès au logement	5 504 060 624,00		
– Développement et amélioration de l'offre de logement	728 488 814,19		50 028 377,81
TOTAL	415 079 197 164,83		4 516 181 663,17

II.– Le montant des dépenses relatives au budget général au titre de l'année 2009 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits de paiement ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Action extérieure de l'État	2 625 207 417,74		2 012 354,26
– Action de la France en Europe et dans le monde	1 720 042 200,50		1,50
– Rayonnement culturel et scientifique	592 596 547,90		909 044,10
– Français à l'étranger et affaires consulaires	312 568 669,34		1 103 308,66
Administration générale et territoriale de l'État	2 561 981 618,76		35 358 546,24
– Administration territoriale	1 635 605 776,37		19 746 722,63
– Administration territoriale : expérimentation Chorus	106 265 910,98		1 605 774,02
– Vie politique, culturelle et associative	205 242 191,85		12 612 007,15
– Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	614 867 739,56		1 394 042,44
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	4 216 658 162,18		6 666 790,82
– Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	2 282 166 947,18		800 795,82
– Forêt	397 192 529,87		0,13
– Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	712 240 080,66		1 398 479,34
– Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	825 058 604,47		4 467 515,53

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Aide publique au développement	3 218 173 419,74		9 351 716,26
- Aide économique et financière au développement	1 024 694 708,26		7 291 715,74
- Solidarité à l'égard des pays en développement	2 170 169 441,33		972 558,67
- Développement solidaire et migrations	23 309 270,15		1 087 441,85
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 467 264 164,66		7 275 448,34
- Liens entre la nation et son armée	154 318 811,57		6 039 460,43
- Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 187 743 887,22		1 130 414,78
- Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	125 201 465,87		105 573,13
Conseil et contrôle de l'État	533 091 235,19		10 400 578,81
- Conseil d'État et autres juridictions administratives	297 114 969,86		5 376 957,14
- Conseil économique, social et environnemental	36 732 097,00		212 224,00
- Cour des comptes et autres juridictions financières	199 244 168,33		4 811 397,67
Culture	2 903 342 156,84		5 552 658,16
- Patrimoines	1 260 747 095,12		2 748 555,88
- Création	821 762 261,49		27 331,51
- Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	820 832 800,23		2 776 770,77
Défense	40 465 186 386,18		8 646 920,82
- Environnement et prospective de la politique de défense	1 830 793 803,05		505 753,95
- Préparation et emploi des forces	22 877 429 373,16		5 313 661,84
- Soutien de la politique de la défense	2 188 275 783,29		1 845 596,71
- Équipement des forces	13 568 687 426,68		981 908,32
Direction de l'action du Gouvernement	508 700 131,93		15 727 797,07
- Coordination du travail gouvernemental	396 497 766,28		7 410 945,72
- Présidence française de l'Union européenne	35 987 065,37		6 544 704,63
- Protection des droits et libertés	76 215 300,28		1 772 146,72

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Écologie, développement et aménagement durables	12 304 216 642,20		45 662 098,80
– Infrastructures et services de transports	6 582 434 381,66		13 043 879,34
– Sécurité et circulation routières	59 589 057,44		178 409,56
– Sécurité et affaires maritimes	112 942 829,81		617 571,19
– Météorologie	184 300 000,00		
– Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	317 996 875,57		0,43
– Information géographique et cartographique	80 304 012,48		129 151,52
– Prévention des risques	245 273 176,54		775 537,46
– Énergies et après-mines	838 919 733,08		205 414,92
– Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire	3 882 456 575,62		30 712 134,38
Économie	2 163 659 332,29		7 292 449,71
– Développement des entreprises et de l'emploi	1 297 200 580,84		4 062 789,16
– Tourisme	65 700 424,09		0,91
– Statistiques et études économiques	435 125 532,84		1,16
– Stratégie économique et fiscale	365 632 794,52		3 229 658,48
Engagements financiers de l'État	39 186 389 161,94		131 737 886,06
– Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	37 625 022 255,82		42 238 501,18
– Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	189 830 801,06		88 969 198,94
– Épargne	1 162 500 000,00		
– Majoration de rentes	209 036 105,06		530 185,94
Enseignement scolaire	59 958 319 197,93		43 482 550,07
– Enseignement scolaire public du premier degré	17 244 087 575,29		3 667 527,71
– Enseignement scolaire public du second degré	28 604 314 030,24		26 856 967,76
– Vie de l'élève	3 717 074 342,99		5 120 207,01
– Enseignement privé du premier et du second degrés	7 004 835 622,65		855 293,35
– Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 109 279 821,11		1 903 527,89
– Enseignement technique agricole	1 278 727 805,65		5 079 026,35

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 373 191 879,05		37 945 039,95
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 293 408 497,79		23 919 780,21
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus	15 892 472,92		0,08
– Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	331 265 993,94		15 305,06
– Conduite et pilotage des politiques économique et financière	885 115 204,03		0,97
– Facilitation et sécurisation des échanges	1 532 899 819,71		1,29
– Fonction publique	205 357 590,84		6 562 252,16
– Entretien des bâtiments de l'État	109 252 299,82		7 447 700,18
Immigration, asile et intégration	588 433 240,49		3 554 856,51
– Immigration et asile	512 654 926,32		2 130 388,68
– Intégration et accès à la nationalité française	75 778 314,17		1 424 467,83
Justice	6 701 545 475,77	168 213,46	5 021 082,69
– Justice judiciaire	2 865 180 795,85		3 121 203,15
– Administration pénitentiaire	2 501 691 791,12		0,88
– Protection judiciaire de la jeunesse	765 616 899,94		1,06
– Accès au droit et à la justice	318 908 009,84		0,16
– Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus	241 165 987,25	168 213,46	0,21
– Conduite et pilotage de la politique de la justice	8 981 991,77		1 899 877,23
Médias	1 168 261 658,70		3 000,30
– Presse	435 716 547,94		0,06
– Soutien à l'expression radiophonique locale	27 575 110,76		3 000,24
– Contribution au financement de l'audiovisuel public	458 000 000,00		
– Action audiovisuelle extérieure	246 970 000,00		
Outre-mer	2 531 575 087,90		10 749 856,10
– Emploi Outre-mer	1 713 521 285,76		2 314 306,24
– Conditions de vie Outre-mer	818 053 802,14		8 435 549,86
Plan de relance de l'économie	8 041 613 287,63		0,37
– Programme exceptionnel d'investissement public	694 424 000,00		
– Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	5 432 158 802,63		0,37
– Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	1 915 030 485,00		
Politique des territoires	524 479 651,79		2 165 471,21
– Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	420 672 215,32		618 173,68
– Interventions territoriales de l'État	103 807 436,47		1 547 297,53

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Pouvoirs publics	1 017 200 374,00		5 525 346,00
– Présidence de la République	112 335 666,00		
– Assemblée nationale	533 910 000,00		
– Sénat	322 282 151,11		5 411 848,89
– La Chaîne parlementaire	30 735 000,00		
– Indemnités des représentants français au Parlement européen	4 745 974,00		
– Conseil constitutionnel	12 460 000,00		
– Haute Cour			
– Cour de justice de la République	731 582,89		113 497,11
Provisions			13 899 000,00
– Provision relative aux rémunérations publiques			
– Dépenses accidentelles et imprévisibles			13 899 000,00
Recherche et enseignement supérieur	24 306 597 426,47		43 184 394,53
– Formations supérieures et recherche universitaire	11 986 029 565,75		40 205 546,25
– Vie étudiante	2 092 937 375,40		286 922,60
– Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4 994 169 839,52		0,48
– Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 223 943 212,00		
– Recherche spatiale	1 270 016 621,00		
– Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	295 392 692,97		0,03
– Recherche dans le domaine de l'énergie	656 052 632,71		0,29
– Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	832 496 142,10		681 937,90
– Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	308 841 394,30		0,70
– Recherche duale (civile et militaire)	200 000 000,00		
– Recherche culturelle et culture scientifique	154 421 364,88		718 402,12
– Enseignement supérieur et recherche agricoles	292 296 585,84		1 291 584,16
Régimes sociaux et de retraite	5 087 578 732,36		25 952 267,64
– Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 633 215 541,36		4 054 458,64
– Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	739 999 228,00		772,00
– Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	714 363 963,00		21 897 037,00

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Relations avec les collectivités territoriales	2 523 409 038,97		4 462 755,03
– Concours financiers aux communes et groupements de communes	740 927 043,58		59,42
– Concours financiers aux départements	488 792 355,60		4 298 574,40
– Concours financiers aux régions	812 485 620,00		
– Concours spécifiques et administration	481 204 019,79		164 121,21
Remboursements et dégrèvements	111 668 790 013,45		2 483 089 986,55
– Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	93 868 881 033,76		2 222 998 966,24
– Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	17 799 908 979,69		260 091 020,31
Santé	1 954 862 160,10		100 391 717,90
– Prévention et sécurité sanitaire	915 090 323,94		99 137 000,06
– Offre de soins et qualité du système de soins	121 258 282,35		704,65
– Protection maladie	918 513 553,81		1 254 013,19
Sécurité	16 398 387 722,37		2 530 426,63
– Police nationale	8 717 354 817,00		2 530 426,00
– Gendarmerie nationale	7 681 032 905,37		0,63
Sécurité civile	419 365 874,75		3 999 157,25
– Interventions des services opérationnels	236 014 673,81		2 746 424,19
– Coordination des moyens de secours	183 351 200,94		1 252 733,06
Solidarité, insertion et égalité des chances	11 463 573 589,96		7 372 328,04
– Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	441 167 020,09		733 648,91
– Actions en faveur des familles vulnérables	910 725 526,90		0,10
– Handicap et dépendance	9 036 208 588,55		24 125,45
– Égalité entre les hommes et les femmes	26 524 075,54		384 432,46
– Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 048 948 378,88		6 230 121,12
Sport, jeunesse et vie associative	825 513 650,48		4 530 728,52
– Sport	246 668 315,11		0,89
– Jeunesse et vie associative	144 919 459,78		207 694,22
– Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	433 925 875,59		4 323 033,41

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Travail et emploi	13 650 698 780,14		7 745 670,86
- Accès et retour à l'emploi	6 182 063 901,84		0,16
- Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	6 597 183 359,21		0,79
- Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	84 457 834,47		3 661 300,53
- Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	786 993 684,62		4 084 369,38
Ville et logement	8 236 389 344,86		13 764 111,14
- Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 295 230 365,89		1 513 196,11
- Politique de la ville	788 398 417,47		2 457 823,53
- Aide à l'accès au logement	5 504 060 624,00		
- Développement et amélioration de l'offre de logement	648 699 937,50		9 793 091,50
TOTAL	402 593 656 016,82	168 213,46	3 105 054 992,64

Texte du projet de loi

Article 5

I.- Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les budgets annexes au titre de l'année 2009 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des budgets annexes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Contrôle et exploitation aériens	1 836 359 392,61		67 718 190,92
- Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 228 556 858,53		38 275 562,47
- Navigation aérienne	457 673 222,06		20 402 584,94
- Surveillance et certification	79 796 968,00		5 868 885,04
- Formation aéronautique	70 332 344,02		3 171 158,47
Publications officielles et information administrative	177 638 766,95		17 478 381,05
- Accès au droit, publications officielles et annonces légales	144 553 462,95		5 085 395,05
- Édition publique et information administrative	33 085 304,00		12 392 986,00
TOTAL	2 013 998 159,56		85 196 571,97

II.- Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2009 sont arrêtés par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 5

I.- Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 5

Sans modification.

II.- Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2009 sont arrêtés par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits de paiement ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des budgets annexes	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
			Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations des crédits non consommés et non reportés (en euros)
Contrôle et exploitation aériens	1 963 419 275,74	1 963 419 275,74	111 034 182,89	34 058 868,19
- Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 228 889 639,19			19 496 429,81
- Navigation aérienne	474 970 309,15			1 950 592,85
- Surveillance et certification	75 564 619,55			10 001 782,49
- Formation aéronautique	72 960 524,96			2 610 063,04
<i>augmentation du fonds de roulement (ligne d'équilibre)</i>	111 034 182,89		111 034 182,89	
Publications officielles et information administrative	208 174 927,59	208 174 927,59	38 890 665,74	24 505 905,87
- Accès au droit, publications officielles et annonces légales	135 257 897,91			13 590 980,09
- Édition publique et information administrative*	34 026 363,94			10 914 925,78
<i>augmentation du fonds de roulement (ligne d'équilibre)</i>	38 890 665,74		38 890 665,74	
TOTAL	2 171 594 203,33	2 171 594 203,33	149 924 848,63	58 564 774,06

Texte du projet de loi

Article 6

I.- Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2010 est arrêté, au 31 décembre 2009, 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**

Article 6

Sans modification.

**Propositions
de la Commission**

Article 6

Sans modification.

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
COMPTES À CRÉDITS			
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	223 438 212,19		2,81
– Radars	212 878 194,75		1,25
– Fichier national du permis de conduire	10 560 017,44		1,56
Développement agricole et rural	116 854 115,51		2 943 221,49
– Développement et transfert en agriculture	48 788 651,75		1 351 029,25
– Recherche appliquée et innovation en agriculture	68 065 463,76		1 592 192,24
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	475 168 269,68		582 660 454,32
– Contribution au désendettement de l'État	32 227 774,72		16 577 221,28
– Contributions aux dépenses immobilières	442 940 494,96		566 083 233,04
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien			
– Désendettement de l'État			
– Optimisation de l'usage du spectre hertzien			
Participations financières de l'État	1 796 844 062,96		544 811 360,04
– Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	1 796 844 062,96		382 123 063,04
– Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État			162 688 297,00
Pensions	49 403 772 528,32		42 926 997,68
– Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	44 937 016 352,55		5 549,45
– Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 785 252 401,47		19 979 860,53
– Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 681 503 774,30		22 941 587,70
Total des comptes d'affectation spéciale	52 016 077 188,66		1 173 342 036,34

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Comptes de concours financiers			
Accords monétaires internationaux			
– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine			
– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale			
– Relations avec l'Union des Comores			
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	7 319 594 607,27		912 721 392,73
– Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 587 278 607,27		912 721 392,73
– Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	450 500 000,00		
– Avances à des services de l'État	281 816 000,00		
Avances à l'audiovisuel public	2 997 645 613,00		
– France Télévisions	2 039 141 200,00		
– ARTE-France	232 348 970,00		
– Radio France	559 694 843,00		
– Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	65 288 200,00		
– Institut national de l'audiovisuel	86 172 400,00		
– Passage à la télévision tout numérique	15 000 000,00		
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	680 937 597,37		47 062 402,63
– Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres	694 192 190,96		28 807 809,04
– Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans	– 13 254 593,59		18 254 593,59
Avances aux collectivités territoriales	86 254 828 656,00		566 971 344,00
– Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie			6 800 000,00
– Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	86 254 828 656,00		560 171 344,00
Prêts à des États étrangers	3 091 892 979,06	32 375 203,68	28 962 224,62
– Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	718 675 203,68	18 675 203,68	
– Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	1 989 517 775,38		28 962 224,62
– Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	383 700 000,00	13 700 000,00	

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	6 302 675 157,75		183 359,25
– Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	616 641,08		183 358,92
– Prêts pour le développement économique et social	52 058 516,67		0,33
– Prêts à la filière automobile	6 250 000 000,00		
Total des comptes de concours financiers	106 647 574 610,45	32 375 203,68	1 555 900 723,23
TOTAL COMPTES À CRÉDITS	158 663 651 799,11	32 375 203,68	2 729 242 759,57

II.– Les résultats des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2010 sont arrêtés, au 31 décembre 2009, par missions et programmes aux sommes mentionnées dans les tableaux ci-après. Les crédits de paiement ouverts et les découverts autorisés sont modifiés comme indiqué dans ces tableaux.

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
A. COMPTES À CRÉDITS				
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>				
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	180 145 306,35	212 050 000,00		0,65
– Radars	168 518 948,89			0,11
– Fichier national du permis de conduire	11 626 357,46			0,54
Développement agricole et rural	112 344 583,22	110 556 778,14		2 943 221,78
– Développement et transfert en agriculture	49 191 437,56			1 351 029,44
– Recherche appliquée et innovation en agriculture	63 153 145,66			1 592 192,34
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	900 529 499,38	615 531 723,86		225 294 428,62
– Contribution au désendettement de l'État	32 227 774,72			16 577 221,28
– Contributions aux dépenses immobilières	868 301 724,66			208 717 207,34
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien				
– Désendettement de l'État				
– Optimisation de l'usage du spectre hertzien				
Participations financières de l'État	1 797 815 322,96	3 455 188 640,31		544 811 360,04
– Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	1 797 815 322,96			382 123 063,04
– Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État				162 688 297,00
Pensions	49 403 794 510,62	49 749 332 214,46	5 278,58	43 085 297,96
– Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	44 937 016 352,55		5 278,58	0,03
– Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 785 252 401,47			19 979 860,53
– Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 681 525 756,60			23 105 437,40
Total des comptes d'affectation spéciale	52 394 629 222,53	54 142 659 356,77	5 278,58	816 134 309,05

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Comptes de concours financiers				
Accords monétaires internationaux				
– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine				
– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale				
– Relations avec l'Union des Comores				
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	7 319 594 607,27	6 852 798 085,71		912 721 392,73
– Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 587 278 607,27			912 721 392,73
– Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	450 500 000,00			
– Avances à des services de l'État	281 816 000,00			
Avances à l'audiovisuel public	2 997 645 613,00	2 997 739 578,48		
– France Télévisions	2 039 141 200,00			
– ARTE-France	232 348 970,00			
– Radio France	559 694 843,00			
– Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	65 288 200,00			
– Institut national de l'audiovisuel	86 172 400,00			
– Passage à la télévision tout numérique	15 000 000,00			
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	724 564 728,25	199 528 505,40		3 435 271,75
– Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres	721 701 375,97			1 298 624,03
– Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans	2 863 352,28			2 136 647,72
Avances aux collectivités territoriales	86 332 992 697,98	84 879 033 972,50		488 807 302,02
– Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie				6 800 000,00
– Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	86 332 992 697,98			482 007 302,02
Prêts à des États étrangers	2 300 710 652,37	745 877 467,73		56 769 347,63
– Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	147 349 390,67			32 650 609,33
– Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	1 994 361 261,70			24 118 738,30
– Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	159 000 000,00			

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	6 293 976 059,59	4 668 454,96		182 457,41
– Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	617 542,92			182 457,08
– Prêts pour le développement économique et social	43 358 516,67			0,33
– Prêts à la filière automobile	6 250 000 000,00			
Total des comptes de concours financiers	105 969 484 358,46	95 679 646 064,78		1 461 915 771,54
TOTAL COMPTES À CRÉDITS	158 364 113 580,99	149 822 305 421,55	5 278,58	2 278 050 080,59

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Majorations du découvert (en euros)
B. COMPTES À DÉCOUVERT			
<i>Comptes de commerce</i>			
– Approvisionnement des armées en produits pétroliers	532 971 414,39	552 098 074,55	
– Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	94 647 688,60	96 133 361,23	
– Couverture des risques financiers de l'État	1 589 770 420,09	1 589 770 420,09	
– Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	496 833 951,13	663 574 105,61	
– Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	41 950 867 280,18	42 091 208 028,32	
– Gestion des actifs carbonés de l'État			
– Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	9 158 750,00	9 139 931,18	
– Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses	2 813,06	974 107,46	
– Opérations commerciales des domaines	96 834 493,33	113 061 880,55	
– Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement	829 917 140,61	842 243 686,49	
– Régie industrielle des établissements pénitentiaires	23 292 309,41	24 664 375,60	
Total des comptes de commerce	45 624 296 260,80	45 982 867 971,08	
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>			
– Émission des monnaies métalliques	194 779 328,36	260 954 895,57	
– Opérations avec le Fonds monétaire international	10 806 980 706,30	11 323 786 337,69	9 058 435 752,65
– Pertes et bénéfices de change	43 110 452,76	37 303 769,82	

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Total des comptes d'opérations monétaires	11 044 870 487,42	11 622 045 003,08	9 058 435 752,65
TOTAL COMPTES À DÉCOUVERT	56 669 166 748,22	57 604 912 974,16	9 058 435 752,65

III.- Les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2010 sont arrêtés, au 31 décembre 2009, aux sommes ci-après :

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2009	
	Débiteurs (en euros)	Créditeurs (en euros)
A. COMPTES À CRÉDITS		
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>		
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route		155 184 420,30
Développement agricole et rural		53 551 895,26
Gestion du patrimoine immobilier de l'État		643 654 595,73
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien		
Participations financières de l'État		5 869 759 359,53
Pensions		1 146 203 583,79
<i>Comptes de concours financiers</i>		
Accords monétaires internationaux		
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	1 001 993 926,04	
Avances à l'audiovisuel public		2 526 724,68
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	739 035 175,95	
Avances aux collectivités territoriales	14 541 663 452,14	
Prêts à des États étrangers	13 736 868 655,64	
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	6 497 966 025,06	
Total des comptes à crédits	36 517 527 234,83	7 870 880 579,29
B. COMPTES À DÉCOUVERT		
<i>Comptes de commerce</i>		
Approvisionnement des armées en produits pétroliers		10 738 737,14
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	6 389 475,66	
Couverture des risques financiers de l'État	0,01	
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État		405 522 794,02
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État		2 252 135 054,89

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2009	
	Débiteurs (en euros)	Créditeurs (en euros)
Gestion des actifs carbonés de l'État		
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes		65 738 944,65
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses		17 465 796,94
Opérations commerciales des domaines		149 189 342,92
Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement		52 356 723,08
Régie industrielle des établissements pénitentiaires		19 762 753,29
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>		
Émission des monnaies métalliques		2 477 703 942,41
Opérations avec le Fonds monétaire international	9 058 435 752,65	
Pertes et bénéfices de change	5 806 682,94	
Total des comptes à découvert	9 070 631 911,26	5 450 614 089,34
TOTAUX	45 588 159 146,09	13 321 494 668,63

IV.- Les soldes arrêtés au III sont reportés à la gestion 2010 à l'exception :

- d'un solde débiteur global de 314 997 510,60 € concernant les comptes de concours financiers suivants : « Prêts à des États étrangers » (259 949 031,23 €), « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » (32 500 000 €), « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (22 548 479,37 €) ;

- d'un solde débiteur de 7 251 031,75 € relatif au compte de commerce « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes » ;

- d'un solde débiteur de 5 806 682,94 € afférent au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ».

Texte en vigueur

—

Loi de finances rectificative pour 2005
n° 2005-1720 du 30 décembre 2005
Article 128

I.– Le Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission. Ces documents, pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en oeuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'Etat à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

Ces documents sont relatifs aux politiques suivantes :

1° Action extérieure de l'État ;

2° Politique française en faveur du développement ;

3° Sécurité routière ;

4° Sécurité civile ;

5° Prévention de la délinquance ;

6° Inclusion sociale ;

Texte du projet de loi

—

Article 7

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Article 7

Propositions de la Commission

—

Article 7

Sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>7° Outre-mer ;</p> <p>8° Ville.</p> <p>9° Aménagement du territoire ;</p> <p>10° Lutte contre le changement climatique ;</p> <p>11° Politique en faveur de la jeunesse ;</p> <p>12° Politique française de l'immigration et de l'intégration ;</p> <p>13° Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes ;</p> <p>14° Politique publique de lutte contre les drogues et les toxicomanies.</p>	<p>Après le 14° du I de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 est complété par un 15° ainsi rédigé : « 15° Justice des mineurs ».</p>	<p>Après le 14° du I de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, <u>sont insérés des 15° et 16° ainsi rédigés :</u></p> <p>« 15° <u>Défense et sécurité nationale</u> ;</p> <p>« 16° <u>Justice des mineurs.</u> »</p> <p>Article 8 (nouveau)</p> <p><u>Après l'article L. 351-10 du code des juridictions financières, il est inséré un article L. 351-10-1 ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Art. L. 351-10-1. – Les membres du Conseil des prélèvements obligatoires et les</u></p>	<p>Article 8 (nouveau)</p> <p>Sans modification.</p>

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8 sont habilités à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, pour réaliser les études prévues à l'article L. 351-3.

« Les agents des services, établissements, institutions et organismes mentionnés à l'article L. 351-10 sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres du Conseil des prélèvements obligatoires et des rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8, à l'occasion des études que ceux-ci réalisent en application de l'article L. 351-3.

« Pour les besoins des mêmes études, les membres du Conseil des prélèvements obligatoires et les rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8 peuvent exercer directement le droit de communication que les agents des services, établissements, institutions et organismes mentionnés à l'article L. 351-10 tiennent de la loi.

« Le fait de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs attribués par le présent article aux membres du Conseil des prélèvements obligatoires et aux rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8 est puni de 15 000 euros d'amende. Le président du Conseil des prélèvements obligatoires peut saisir le parquet près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action publique. »