

N° 711

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2013

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012,*

Par M. François MARC,

Sénateur,  
Rapporteur général.

Tome I : Exposé général et examen des articles

---

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

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1083, 1210 et T.A. 175

Sénat : 710 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	9
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	13
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>UNE CONJONCTURE DÉGRADÉE QUI DÉCALE LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES SANS COMPROMETTRE L’OBJECTIF À MOYEN TERME</b>	
<b>I. UNE CROISSANCE NULLE EN 2012, CONSÉQUENCE D’UN ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE FORTEMENT DÉGRADÉ</b> .....	13
A. UNE ACTIVITÉ ATONE NON ANTICIPÉE.....	13
B. DES MOTEURS INTERNES DE CROISSANCE À L’ARRÊT.....	14
1. <i>Un net recul des investissements et des stocks des entreprises</i> .....	15
2. <i>Une consommation des ménages en baisse pour la première fois depuis 1993</i> .....	17
3. <i>Un solde commercial en amélioration du fait de la baisse des importations</i> .....	17
C. ...DANS UN CONTEXTE DE CONTRACTION DE L’ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE MONDIALE.....	18
1. <i>La crise de la zone euro</i> .....	18
2. <i>Le ralentissement de la croissance mondiale</i> .....	18
D. UNE CROISSANCE NULLE MALGRÉ UN REcul DU PIB AU COURS DE DEUX TRIMESTRES.....	19
<b>II. UNE EXÉCUTION AFFECTÉE PAR LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE</b> .....	20
A. UN DÉFICIT EFFECTIF DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DE 4,8 % DU PIB, CONTRE UNE PRÉVISION DE 4,5 % EN LPFP 2012-2017.....	21
1. <i>Un déficit effectif des administrations publiques de 98,2 milliards d’euros en 2012</i> .....	21
2. <i>...qui n’intègre pas la participation française au mécanisme européen de stabilité (MES)</i> .....	22
3. <i>Des dépenses et des recettes publiques plus dynamiques que prévu</i> .....	23
a) Une exécution « sauvée » par les mesures de l’été 2012.....	23
b) Une croissance des dépenses publiques en volume de 1 % et 0,7% hors éléments exceptionnels.....	24
c) Une évolution spontanée des prélèvements obligatoires plus rapide que le PIB.....	25
4. <i>Une analyse par sous-secteurs des administrations publiques</i> .....	25
a) Les administrations publiques centrales.....	25
b) Les administrations publiques locales.....	25
c) Les administrations de sécurité sociale.....	26
(1) Le régime général et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).....	26
(2) L’assurance chômage.....	27
5. <i>La dégradation de la conjoncture a provoqué un léger écart à la programmation pour         la première fois depuis 2010</i> .....	27

B. UN DÉFICIT STRUCTUREL DE 3,9 % DU PIB, CONTRE UNE PRÉVISION DE 3,6 % EN LPFP 2012-2017.....	29
1. <i>Le solde structurel, nouveau fondement de la programmation des finances publiques</i> .....	29
a) Des politiques budgétaires basées sur le solde effectif aux effets procycliques.....	29
(1) L'effet récessif de la réduction des déficits .....	29
(2) Un effet récessif des consolidations budgétaires accru par la crise .....	29
b) Une trajectoire budgétaire définie en termes de solde structurel .....	30
(1) Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.....	30
(2) La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques .....	31
(3) La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 .....	32
2. <i>Un écart de 0,3 % du PIB au solde structurel prévu en LPFP...</i> .....	33
3. <i>...qui présente un risque s'agissant du respect futur de la trajectoire...</i> .....	34
4. <i>...sans compromettre l'atteinte de l'objectif à moyen terme</i> .....	35
C. LA DETTE PUBLIQUE PROGRESSE DE 4,4 POINTS DE PIB EN 2012.....	36
1. <i>La dette publique atteint 90,2 % du PIB en 2012...</i> .....	36
2. <i>...soit 0,3 point de PIB de plus que la programmation</i> .....	37
3. <i>La participation de la France aux programmes d'assistance européens</i> .....	37

## **DEUXIÈME PARTIE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2012**

<b>I. UNE RÉDUCTION DU DÉFICIT SOUS LE DOUBLE EFFET D'UNE MAÎTRISE STRICTE DES DÉPENSES ET DES MESURES FISCALES NOUVELLES</b> .....	41
A. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE MALGRÉ UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE ATONE .....	41
1. <i>Un déficit budgétaire (- 87,2 milliards d'euros) amélioré de 3,5 milliards d'euros, sous l'effet principalement d'une hausse des recettes nettes du budget général</i> .....	41
2. <i>Un taux de couverture des dépenses par les recettes encore très éloigné de son niveau d'avant la crise</i> .....	43
3. <i>Un solde primaire en amélioration de 3 milliards d'euros</i> .....	44
B. UN DÉFICIT RÉÉVALUÉ EN COURS D'EXERCICE .....	45
1. <i>Une révision en cours d'exercice des prévisions de déficit budgétaire de la loi de finances initiale pour 2012</i> .....	45
2. <i>Un écart de plus de 14 milliards d'euros avec les prévisions fixées par la loi de programmation pluriannuelle pour les années 2011 à 2014</i> .....	48
C. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN COMPTABILITÉ GÉNÉRALE ET EN COMPTABILITÉ NATIONALE .....	48
1. <i>Un déficit de l'exercice s'élevant à 92,8 milliards d'euros en comptabilité générale</i> .....	49
2. <i>Un déficit de l'exercice s'élevant à 79,7 milliards d'euros en comptabilité nationale</i> .....	50
D. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT STABILISÉ.....	51
1. <i>Un besoin de financement de l'Etat stable par rapport à 2011</i> .....	51
2. <i>Des ressources de financement marquées une nouvelle fois par l'augmentation des dépôts des correspondants</i> .....	52
3. <i>Une augmentation ralentie de la dette négociable</i> .....	54
<b>II. UNE HAUSSE DES RECETTES PRINCIPALEMENT LIÉE AUX MESURES FISCALES NOUVELLES</b> .....	55
A. UN REcul MARQUÉ DES RECETTES NON FISCALES .....	56
1. <i>Une diminution de 2,3 milliards d'euros des recettes non fiscales sous l'effet d'une baisse des dividendes versés par les entreprises</i> .....	56

2. Les dividendes versés par les entreprises non financières : un versement en partie sous forme de titres et non en numéraire .....	57
3. Les dividendes versés par les entreprises financières : une diminution traduisant la situation de ces entreprises.....	58
4. Les autres recettes non fiscales : des ressources aléatoires pour le budget de l'Etat.....	59
<b>B. UN RENDEMENT DES RECETTES FISCALES ACCRU PAR LES MESURES ADOPTÉES À L'ÉTÉ 2012.....</b>	<b>61</b>
1. Des recettes fiscales en hausse de 13,4 milliards d'euros, sous l'effet des mesures nouvelles adoptées en 2012.....	62
a) Une évolution spontanée négative (- 0,5 milliard d'euros) traduisant une élasticité négative par rapport à la croissance du PIB.....	62
b) Une incidence marginale des mesures de transfert et de périmètre en 2012 (+ 0,2 milliard d'euros).....	64
c) L'impact déterminant des mesures fiscales nouvelles (+ 13,7 milliards d'euros).....	65
(1) Un rendement des mesures antérieures à la loi de finances initiale pour 2012 (+ 2,7 milliards d'euros par rapport à 2011) réduit par l'absence de diminution des remboursements et dégrèvements au titre de la contribution économique territoriale .....	67
(2) L'impact des mesures nouvelles du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011 et de la loi de finances initiale pour 2012 (+ 6,2 milliards d'euros) .....	68
(3) Un effet déterminant des mesures fiscales nouvelles votées en 2012 (+ 4,9 milliards d'euros) .....	69
d) Un coût pour l'Etat de la réforme de la fiscalité locale en hausse de 1,3 milliard d'euros.....	71
e) Des recettes fiscales en hausse mais qui restent inférieures à leur niveau des années 2004 à 2007.....	73
2. Le rendement des principaux impôts d'Etat en 2012 : une progression inégale et globalement inférieure aux prévisions.....	74
a) Une forte dynamique de l'impôt sur le revenu sous l'effet des mesures fiscales nouvelles (+ 8 milliards d'euros) .....	76
b) Une hausse modérée de l'impôt sur les sociétés du fait de la conjoncture économique (+ 1,7 milliard d'euros).....	78
c) Une hausse limitée des recettes de TVA (+ 1,1 milliard d'euros) : la création du taux intermédiaire de 7 % a compensé une évolution spontanée négative .....	81
d) Un rendement en baisse de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (- 0,8 milliard d'euros) résultant notamment de la baisse temporaire du prix à la pompe .....	82
<b>C. UNE ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES MAÎTRISÉE .....</b>	<b>84</b>
1. Un objectif de stabilisation des dépenses fiscales apparemment atteint en 2012.....	84
2. Une concentration des dépenses fiscales sur certains dispositifs.....	85
<b>D. LE PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES AUX OPÉRATEURS.....</b>	<b>87</b>
1. L'extension aux opérateurs des règles de maîtrise de la dépense publique .....	87
2. L'exécution 2012 .....	89
<b>III. DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL STRICTEMENT MAÎTRISÉES .....</b>	<b>95</b>
<b>A. LE RESPECT DES NORMES « ZÉRO VALEUR » ET « ZÉRO VOLUME » .....</b>	<b>95</b>
1. Les dépenses prises en compte pour l'application des normes en 2012 .....	95
a) Le champ d'application des normes « zéro valeur » et « zéro volume » .....	95
b) Le périmètre des normes de dépenses : un débat récurrent.....	96
(1) La gestion 2012 des investissements d'avenir : un impact ponctuel sur le solde budgétaire et la norme de dépenses .....	96
(2) Le cas du CAS relatif au spectre hertzien : le financement de dépenses du budget général qui pourraient être incluses dans la norme « zéro valeur ».....	98
(3) La variation du solde du CAS « Pensions » : une intégration souhaitable dans le champ de la norme « zéro volume ».....	98

2. <i>Un respect strict des normes de dépenses en exécution</i> .....	99
a) Une baisse historique en valeur des dépenses de l'Etat sous la norme « zéro volume » .....	99
b) La norme « zéro valeur » a été plus que respectée .....	100
3. <i>Un respect des plafonds fixés par la loi de programmation pour les missions du budget général de l'Etat</i> .....	101
4. <i>Le respect de la norme d'évolution des concours aux collectivités territoriales</i> .....	104
<b>B. L'ANALYSE PAR TITRE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT</b> .....	105
1. <i>Les dépenses de personnel</i> .....	105
a) Une poursuite de la diminution des emplois en 2012 .....	105
(1) Une diminution de 28 980 ETPT en 2012 à périmètre constant.....	105
(2) Des départs en retraite inférieurs de 20 % aux prévisions .....	108
(3) Un taux de non-remplacement des départs en retraite de 61,3 % .....	108
b) Une quasi-stabilisation des dépenses de personnel .....	109
(1) Une légère hausse des dépenses de titre 2 à périmètre courant.....	109
(2) Des abondements en cours de gestion pour combler l'insuffisance des crédits de masse salariale : une pratique désormais récurrente .....	110
(3) Une hausse de la masse salariale (hors pensions) de 0,34 milliard d'euros .....	111
2. <i>Les dépenses hors charges de personnel</i> .....	115
a) Des dépenses de fonctionnement en baisse significative .....	115
b) Une charge de la dette stabilisée .....	116
c) Des dépenses d'investissement du budget général en deçà des prévisions de la loi de finances initiale .....	117
d) Une diminution limitée des dépenses d'intervention.....	118
e) La maîtrise des dépenses des opérateurs de l'Etat.....	118
<b>C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : UN BILAN MITIGÉ</b> .....	120
1. <i>Une démarche de performance au cœur de la réforme des finances publiques introduite par la LOLF</i> .....	120
2. <i>L'analyse des objectifs et indicateurs de performances en exécution 2012</i> .....	121
a) Justifier les suppressions d'indicateurs et toute réduction d'une cible chiffrée par rapport aux exercices antérieurs.....	121
b) Mieux cibler et sélectionner les objectifs et indicateurs de performances.....	121
<b>IV. LE RÉSULTAT PATRIMONIAL ET LE BILAN DE L'ÉTAT</b> .....	123
<b>A. LE RÉSULTAT PATRIMONIAL SE DÉGRADE DE 11,8 MILLIARDS D'EUROS</b> .....	123
1. <i>Une augmentation des charges nettes de 13,4 milliards d'euros liée à des baisses des produits d'intervention et des produits financiers et à des hausses des dotations aux amortissements et provisions</i> .....	124
2. <i>Une légère progression des produits régaliens nets de 1,6 milliard d'euros</i> .....	124
<b>B. LE BILAN DE L'ÉTAT FAIT APPARAÎTRE UNE SITUATION NETTE QUI BAISSÉ DE 81,8 MILLIARDS D'EUROS</b> .....	125
1. <i>Une situation nette traduisant des différences fondamentales avec le bilan d'une entreprise</i> .....	125
2. <i>Une situation nette négative de 909,7 milliards d'euros</i> .....	126
3. <i>Peu d'informations sont disponibles sur les provisions pour risques liées aux litiges en cours</i> .....	128
<b>C. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L'ÉTAT : LES ENJEUX D'UN RECENSEMENT ET D'UNE ÉVALUATION PLUS EXHAUSTIVE</b> .....	128
1. <i>Un ensemble divers représentant un encours agrégé de 3 091 milliards d'euros</i> .....	128
2. <i>Une préoccupation ancienne de la commission des finances du Sénat</i> .....	129
3. <i>Des progrès restant à réaliser</i> .....	130

D. DES COMPTES POUR 2012 CERTIFIÉS RÉGULIERS ET SINCÈRES SOUS SEPT RÉSERVES.....	131
1. Les lacunes du système d'information financière et comptable de l'Etat .....	131
2. Les insuffisances des dispositifs de contrôle et d'audit internes des ministères .....	132
3. Des doutes non levés sur l'exacte comptabilisation des produits régaliens et le maintien de sa réserve substantielle par la Cour des comptes.....	133
4. La comptabilisation incertaine des passifs d'intervention, des autres passifs non financiers et des engagements hors bilan .....	133
5. L'exhaustivité et la valorisation des actifs du ministère de la défense dans les comptes de l'Etat .....	134
6. L'évaluation des participations et autres immobilisations financières de l'Etat .....	134
7. La valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat .....	135
<b>EXAMEN DES ARTICLES.....</b>	<b>137</b>
• <b>ARTICLE LIMINAIRE Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2012 .....</b>	<b>137</b>
• <b>ARTICLE PREMIER Résultats du budget de l'année 2012 .....</b>	<b>144</b>
• <b>ARTICLE 2 Tableau de financement de l'année 2012.....</b>	<b>145</b>
• <b>ARTICLE 3 Résultats de l'exercice 2012 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe .....</b>	<b>146</b>
• <b>ARTICLE 4 Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement .....</b>	<b>147</b>
• <b>ARTICLE 5 Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement.....</b>	<b>148</b>
• <b>ARTICLE 6 Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés – Affectation des soldes .....</b>	<b>149</b>
• <b>ARTICLE 7 Règlement du compte spécial « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » clos au 1<sup>er</sup> janvier 2012 .....</b>	<b>152</b>
• <b>ARTICLE 8 (Art. L. 141-5 du code des juridictions financières et art. L. 140 du livre des procédures fiscales) Levée du secret professionnel à l'égard des experts de la Cour des comptes .....</b>	<b>156</b>
• <b>ARTICLE 9 Applicabilité dans les collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et dans les îles de Wallis et Futuna de la réforme des seuils de l'apurement administratif .....</b>	<b>161</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>163</b>
<b>I. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>	<b>163</b>
<b>II. AUDITION DE M. BERNARD CAZENEUVE, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET .....</b>	<b>188</b>
<b>III. EXAMEN DU RAPPORT .....</b>	<b>207</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>213</b>



Mesdames, Messieurs,

La LOLF<sup>1</sup> devait faire de l'examen des projets de loi de règlement par le Parlement le « moment de vérité budgétaire », en introduisant plusieurs novations :

- un enrichissement considérable de la comptabilité de l'Etat, dont la régularité et la sincérité est certifiée par la Cour des comptes ;

- l'établissement de comptes-rendus détaillés de la gestion et de la performance, pour chaque programme, établis de manière à faciliter la comparaison entre l'exécution et la prévision ;

- le dépôt du projet de loi de règlement « *avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte* » et l'obligation pour chaque assemblée d'avoir voté ce projet en première lecture avant de discuter le projet de loi de finances pour l'année suivante, visant à mettre en place un « chaînage vertueux » entre la loi de règlement n-1 et la loi de finances n+1.

Le bilan de ces dispositions apparaît mitigé.

La nécessité pour l'exécutif de fournir des informations détaillées sur ses comptes et sa gestion a largement contribué à moderniser ses procédures et à assurer une transparence remarquable de sa situation budgétaire et financière. La diminution des réserves exprimées par la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat, au fil des exercices, témoigne des progrès permis par cette nouvelle procédure.

En revanche, l'examen du projet de loi de règlement n'est pas devenu un « temps fort » de la vie parlementaire ou politique : que l'on compare le temps consacré à son examen en séance publique ou l'implication des

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

commissions sectorielles aux ambitions du législateur organique<sup>1</sup>, chacun conviendra de l'importance de l'écart.

Plusieurs hypothèses peuvent être formulées à l'appui de ce constat :

- Les ajustements fréquents de la politique budgétaire à la volatilité de la situation économique depuis 2008, ont entraîné une multiplication des lois de finances rectificatives ; or, on prend d'autant moins de temps pour examiner le passé que la gestion de l'actualité appelle à d'incessantes adaptations ;

- dans un contexte imposant à la zone euro de restaurer sa crédibilité, les différentes étapes liées à la gouvernance budgétaire européenne et l'émergence du semestre européen ont contribué à empêcher la loi de règlement de trouver pleinement sa place, d'autant que celle-ci ne porte que sur le budget de l'Etat alors que le cadre européen s'applique à l'ensemble des « administrations publiques » ;

- le compte rendu de la gestion des différentes missions de l'Etat n'a pas pris une dimension politique, que ce soit pour la performance – cela tient sans doute pour partie à un foisonnement d'indicateurs traduisant insuffisamment les attentes des citoyens – ou les crédits : les changements de postes ministériels empêchent souvent les ministres d'être tenus pour responsables de la gestion de l'intégralité d'un exercice. En outre, les gestionnaires administratifs ne disposent pas d'une autonomie décisionnelle telle qu'ils puissent assumer la totalité des décisions de gestion<sup>2</sup> ;

- les informations concernant l'exécution budgétaire et le déficit public, sont désormais disponibles de manière fiable tôt dans l'année<sup>3</sup> et constituent donc un objet de débat bien avant l'examen de la loi de règlement – dont le calendrier a pourtant été sensiblement avancé par la LOLF – ;

- enfin, le calendrier des fins de session est très contraint, comme en témoigne le caractère désormais systématique des sessions extraordinaires en

---

<sup>1</sup> Alain Lambert et Didier Migaud écrivaient ainsi en 2005, dans leur rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF : « Le débat sur le projet de loi de règlement a donc vocation à sortir du cercle étroit dans lequel il est confiné aujourd'hui, autour du seul ministre chargé du budget. Pour assumer pleinement leur responsabilité collégiale, les ministres devront rendre compte eux-mêmes de la gestion de leurs programmes et de la fiabilité des résultats affichés. L'audition de tous les ministres devrait être plus largement mise en œuvre et leur participation à la séance publique doit devenir la règle (...).

« Pour leur part, les commissions des finances pourraient procéder à un examen exhaustif des programmes (...). Il serait également très souhaitable que les commissions sectorielles, jusqu'ici absentes de l'examen du projet de loi de règlement, à l'exception de celle de la défense à l'Assemblée nationale, apportent leur contribution comme elles le font pour l'examen du projet de loi de finances de l'année.

« La discussion du projet de loi de règlement ne peut se contenter d'un survol des grandes masses budgétaires (...) ».

<sup>2</sup> Ces décisions doivent souvent être validées, sinon décidées par le ministre et son cabinet, en particulier dans un contexte budgétaire contraint, compte tenu du fait que la distinction entre les décisions relevant du gestionnaire de crédits et celles nécessitant un arbitrage politique n'est pas clairement établie.

<sup>3</sup> Ainsi, le ministre des finances a été auditionné dès le 23 janvier par la commission des finances de l'Assemblée nationale et dès le 6 février par votre commission des finances.

juillet, et permet difficilement de dégager un temps conséquent, en séance publique, pour l'examen du projet de loi de règlement.

Les dispositions récemment introduites concernant la gouvernance budgétaire au sein de la zone euro pourraient, à l'avenir, contribuer à revaloriser le rôle de la loi de règlement, dans une dimension toutefois différente de celle envisagée initialement. En effet, la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>1</sup> a prévu que le respect de la trajectoire de solde définie par les lois de programmation des finances publiques et le déclenchement, le cas échéant, du mécanisme de correction prévu par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), serait effectué à l'occasion de la loi de règlement. Le Haut Conseil des finances publiques a pour la première fois été tenu cette année de rendre un avis « *identifiant, le cas échéant, les écarts importants (...) que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* », sur le fondement de l'article liminaire nouvellement introduit dans le projet de loi de règlement. En cas de dérapage par rapport à cette trajectoire, le Gouvernement devrait présenter, à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques, les mesures de correction envisagées dès le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante. Ainsi le « chaînage vertueux » voulu par le législateur organique trouve-t-il désormais à s'appliquer pour le suivi global de la trajectoire des finances publiques.

S'agissant de l'exécution de l'année 2012, celle-ci est singulière, puisque portée par deux gouvernements appartenant à des majorités différentes : les responsabilités à ce titre sont dès lors partagées.

Elle fait apparaître un léger dérapage par rapport à la trajectoire de redressement budgétaire, le déficit budgétaire s'étant réduit à un rythme sensiblement moindre qu'en 2011, malgré un ajustement structurel de 1,1 point de PIB, compte tenu d'un très net ralentissement de la croissance. Seules les mesures prises à l'été, tant en recettes que pour garantir la maîtrise des dépenses, ont ainsi permis de limiter l'écart à la trajectoire initialement prévue et d'assurer un redressement des comptes publics.

S'agissant des dépenses de l'Etat, elles ont diminué, tant sur le périmètre de la norme « zéro volume » que sur celui de la norme « zéro valeur », par rapport à l'année 2011, performance d'autant plus remarquable compte tenu de l'augmentation du chômage. Cette maîtrise se retrouve également sur le champ de l'assurance-maladie, conduisant à une progression de l'ensemble des dépenses publiques de seulement 0,7 % en volume, hors éléments exceptionnels.

S'agissant des recettes, en dépit des mesures fiscales adoptées en 2011 et des mesures supplémentaires décidées à l'été 2012, le ralentissement de

---

<sup>1</sup> Article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

la croissance économique a fortement pesé sur le rendement des principales recettes, en particulier la TVA et l'impôt sur les sociétés.

Au total, l'exécution du budget 2012 a été fortement marquée par la faiblesse de la croissance, liée à la nette dégradation de l'environnement international. Elle montre que l'ampleur des politiques d'ajustement conduites dans l'ensemble des Etats de la zone euro pèse fortement sur leurs recettes et donc, sur leur capacité à redresser leurs finances publiques. A cet égard, la sous-estimation des niveaux du multiplicateur budgétaire, mais aussi la faiblesse de l'élasticité de certaines recettes comme la TVA, soulignent les risques inhérents à ces politiques, qui ne se limitent pas à France, loin d'être dans une situation singulière en Europe.

L'exécution de l'année 2012 conforte ainsi le choix du Gouvernement de ne pas procéder, en 2013, dans un contexte économique relativement similaire, à des ajustements supplémentaires en cours d'exercice, et de suivre une trajectoire d'ajustement structurel qui contribue au redressement des comptes publics à moyen terme mais limite l'ampleur des effets pro-cycliques à l'œuvre dans la zone euro.

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### PREMIÈRE PARTIE UNE CONJONCTURE DÉGRADÉE QUI DÉCALE LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES SANS COMPROMETTRE L'OBJECTIF À MOYEN TERME

#### I. UNE CROISSANCE NULLE EN 2012, CONSÉQUENCE D'UN ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE FORTEMENT DÉGRADÉ

##### A. UNE ACTIVITÉ ATONE NON ANTICIPÉE

En 2012, le **produit intérieur brut (PIB)** a stagné, après avoir progressé de 1,7 % en 2010 et de 2 % en 2011. Ce fort ralentissement de l'activité n'avait été anticipé ni dans le cadre du projet de loi de finances, qui retenait une hypothèse de croissance de 1,75 %, ni par le *Consensus Forecasts*<sup>1</sup> qui tablait, dans sa publication du 10 octobre 2011, sur une hausse du PIB de 0,9 %.

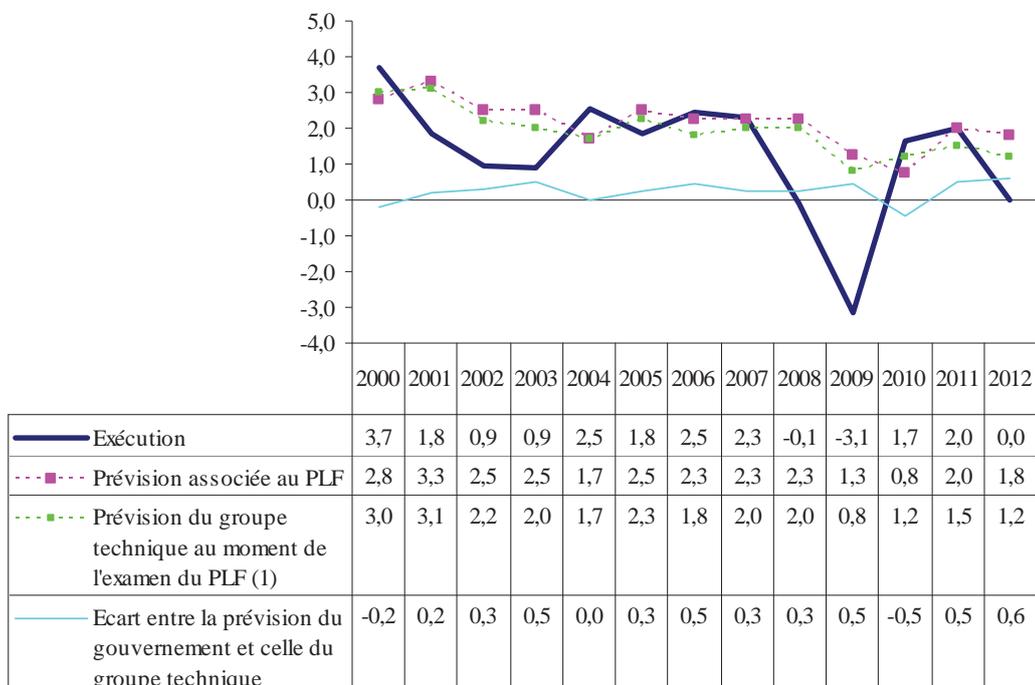
Toutefois, ces premières prévisions sont rapidement apparues comme optimistes : le 27 octobre 2011, Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, annonçait **une révision à la baisse de l'hypothèse de croissance à 1 %**. Quant au *Consensus Forecasts*, celui-ci ramenait son estimation de l'évolution du PIB à 0,1 % dès décembre 2011.

---

<sup>1</sup> Le Consensus Forecasts est un organisme privé collectant mensuellement les prévisions d'un panel des principaux instituts de conjoncture privés.

## La croissance du PIB : prévision et exécution

(en %)



(1) Le groupe technique de la Commission économique de la Nation se réunit pour comparer les prévisions économiques du Gouvernement à celles des principaux instituts de conjoncture privés et publics

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

### B. DES MOTEURS INTERNES DE CROISSANCE À L'ARRÊT...

En 2012, la plupart des composantes de la croissance économique ont marqué le pas. A l'exception de la consommation collective des administrations et du solde du commerce extérieur, tous les agrégats du PIB ont eu une contribution négative ou nulle à la croissance (cf. tableau de la page suivante).

Ainsi, la consommation des ménages a reculé de 0,4 % en 2012, après avoir crû de 0,5 % en 2011 ; de même la formation brute de capital fixe (FBCF) s'est contractée de 1,2 %, principalement du fait du repli de 2,1 % de l'investissement des entreprises non financière. Surtout, les entreprises ont fortement réduit leurs stocks.

La demande intérieure a, quant à elle, été soutenue par la progression des dépenses de consommation des administrations publiques, qui ont augmenté de 1,4 % en 2012.

### Le PIB et les opérations sur biens et services

	Évolution en volume (aux prix de l'année précédente, en %)			2012			
	2010	2011	2012	En milliards d'euros	Évolution des prix (en %)	Évolution en valeur (en %)	Contribution à la croissance du PIB en volume (en points de PIB)
<b>Produit intérieur brut (PIB)</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2 032,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>0,0</b>
Importations	8,9	5,1	-1,1	602,6	1,9	0,8	0,3
<b>Total des emplois finals</b>	<b>3,2</b>	<b>2,7</b>	<b>-0,2</b>	<b>2 634,9</b>	<b>1,6</b>	<b>1,4</b>	<b>-0,3</b>
Consommation effective des ménages, dont : dépense de consommation	1,6	0,8	0,0	1 500,6	1,6	1,7	0,0
- des ménages	1,5	0,5	-0,4	1 129,8	1,9	1,4	-0,2
- individualisable des administrations	1,7	1,5	1,4	328,3	1,0	2,4	0,2
Consommation collective des administrations publiques	2,0	-1,5	1,5	174,4	1,4	2,9	0,1
Formation brute de capital fixe, dont :	1,4	2,9	-1,2	401,8	1,7	0,5	-0,2
- entreprises non financières	6,6	3,1	-2,1	208,4	1,3	-0,8	-0,2
- ménages	-0,4	2,4	-0,3	110,5	2,3	2,1	0,0
- administrations publiques	-8,1	0,2	-0,5	63,7	2,2	1,7	0,0
Variations de stocks (contribution à la croissance)	0,1	1,1	-0,9	-	-	-	-0,9
Exportations	9,5	5,4	2,4	557,6	1,2	3,6	0,6

Source : Insee

#### 1. Un net recul des investissements et des stocks des entreprises

Après avoir augmenté en 2010 et 2011, la formation brute de capital fixe (FBCF) de l'ensemble des agents économiques a reculé de 1,2 % en 2012. Cette évolution s'explique essentiellement par la **réduction des investissements des entreprises non financières** (-2,1 %).

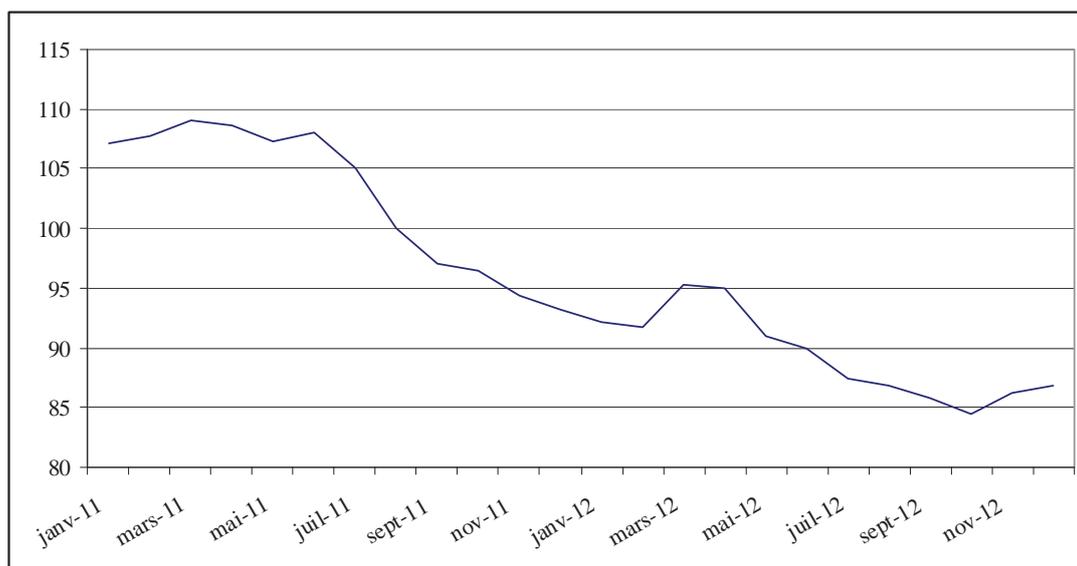
En dépit d'une **amélioration des conditions du financement bancaire au cours de l'année 2012** – le taux d'intérêt moyen des nouveaux crédits consentis aux sociétés non financières s'est établi à 2,30 % en décembre 2012, contre 3,29 % un an auparavant<sup>1</sup> –, **les encours de crédits aux entreprises ont ralenti tout au long de la période** (-0,5 % en glissement annuel).

Aussi, la baisse de l'investissement des entreprises trouve, en premier lieu, son origine dans la dégradation des perspectives d'activité.

<sup>1</sup> Kloé Masselier, « L'évolution de la monnaie et du crédit en 2012. Une distribution des crédits plus dynamique en France que dans la zone euro », Bulletin de la Banque de France, n° 191, 1<sup>er</sup> trimestre 2013.

L'indicateur de climat des affaires<sup>1</sup> de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a poursuivi sa tendance à la baisse engagée au printemps 2011 pour atteindre 87 points en décembre 2012, nettement en deçà de sa moyenne de longue période (100).

### Indicateur de climat des affaires<sup>2</sup>



Source : Insee

La contraction de l'investissement peut aussi s'expliquer par la **détérioration du taux de marge<sup>3</sup> des sociétés non financières** – passé de 29,1 % en 2011 à 28,4 % –, diminuant d'autant leur capacité d'autofinancement<sup>4</sup>.

**Les entreprises ont également réduit leurs stocks**, après les avoir reconstitués en 2011. Par suite, la variation de stocks a contribué négativement à la croissance du PIB à hauteur de -0,9 point. Cette forte réduction des stocks semble être la **conséquence du recul des perspectives de la demande**.

Alors qu'en 2011, la variation des stocks avait constitué le premier facteur de croissance du PIB – sa contribution s'était élevée à 1,1 point –, elle s'est révélée être **la principale cause de la stagnation de l'activité en 2012**, comme le montre le graphique ci-après.

<sup>1</sup> L'indicateur de climat des affaires est établi sur la base d'enquêtes réalisées par l'Insee, auprès des chefs d'entreprises des principaux secteurs de l'économie, portant sur l'activité passée et future de l'entreprise, la demande adressée à l'entreprise, les effectifs, etc. L'évolution de l'indicateur synthétique du climat des affaires résume la perception de la conjoncture par les chefs d'entreprise. Plus sa valeur est élevée, plus ces derniers considèrent que la conjoncture est favorable.

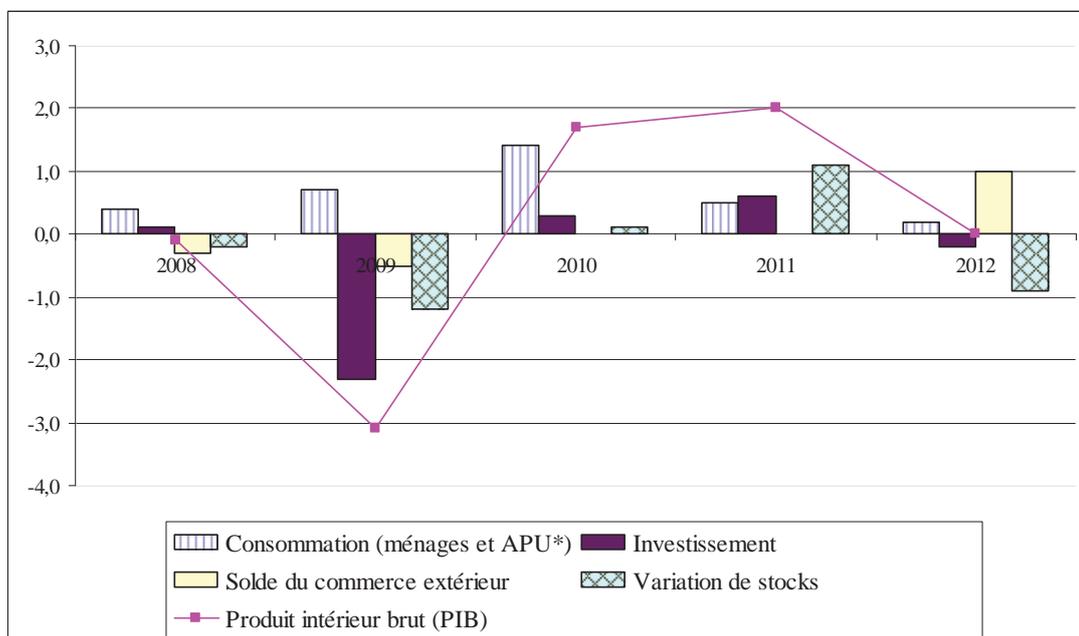
<sup>2</sup> La moyenne de longue période de l'indicateur de climat des affaires est de 100.

<sup>3</sup> Le taux de marge mesure le pourcentage de la valeur ajoutée conservé par les entreprises après versement des coûts salariaux et des impôts liés à la production.

<sup>4</sup> La capacité d'autofinancement représente les ressources brutes restant à l'entreprise à l'issue de l'exercice. Celles-ci peuvent notamment être mobilisées afin de financer des investissements.

## Contribution des principaux agrégats à la croissance du PIB

(variation annuelle en %, contributions en points)



\* Y compris institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLM)

Source : Insee

### 2. Une consommation des ménages en baisse pour la première fois depuis 1993

**Pour la première fois depuis 1993, les dépenses de consommation des ménages ont diminué (-0,4 % en volume) ; elles ont donc contribué négativement à la croissance du PIB (-0,2 point).**

Cette évolution est à mettre en perspective avec le repli du pouvoir d'achat des ménages constaté en 2012. Le revenu disponible brut des ménages<sup>1</sup> a augmenté de 0,9 %, soit moins vite que le prix de la dépense de consommation finale (1,9 %) ; par conséquent, **le pouvoir d'achat a reculé de 0,9 %.**

### 3. Un solde commercial en amélioration du fait de la baisse des importations

**Le recul de la demande intérieure a contribué au repli des importations (-1,1 %).** Les exportations, quant à elles, ont continué d'augmenter, mais d'une manière mesurée (+ 2,4 %) du fait de la décélération

<sup>1</sup> Le revenu disponible brut (RDB) correspond à la somme des revenus (salaires, revenus du patrimoine, etc.) et des revenus de transferts (prestations sociales) de laquelle ont été soustraits les prélèvements obligatoires. Il s'agit donc du revenu dont disposent les ménages pour dépenser.

du commerce mondial. Au total, **le commerce extérieur a contribué positivement à la croissance du PIB** (à hauteur de 1 point).

### **C. ...DANS UN CONTEXTE DE CONTRACTION DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE MONDIALE**

Au cours de l'année 2012, l'activité économique mondiale a ralenti sous les effets, d'une part, de la tendance au désendettement et des mesures d'ajustement budgétaire en Europe et, d'autre part, de la décélération des économies émergentes. Dans ces conditions, **le commerce mondial s'est révélé moins dynamique** que sa tendance de long terme, ne progressant que de 2,3 % en 2012, contre 6 % en 2011.

#### **1. La crise de la zone euro**

A partir du milieu de l'année 2011, **les économies européennes ont connu un net ralentissement de l'activité économique**, lié au désendettement des agents privés – résultant notamment du durcissement des conditions du crédit – et à l'intensification des mesures de consolidation des finances publiques.

Par conséquent, **le PIB de la zone euro a reculé en 2012 (-0,6 %)**, tendance qui devrait se prolonger en 2013 selon Eurostat.

#### **Evolution du PIB dans la zone euro**

(en %)

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013 (p)</b>
<b>Zone euro</b>	2,0	1,5	-0,6	-0,4
<b>France</b>	1,7	2,0	0,0	-0,1
<b>Allemagne</b>	4,2	3,0	0,7	0,4
<b>Italie</b>	1,7	0,4	-2,4	-1,3
<b>UE 27</b>	2,1	1,6	-0,3	-0,1
<b>Royaume-Uni</b>	1,8	1,0	0,3	0,6

(p) : prévisions

Source : Eurostat

#### **2. Le ralentissement de la croissance mondiale**

Le durcissement des politiques monétaires, en réaction notamment à la montée des tensions inflationnistes, ajouté au fléchissement de la demande des pays avancés ont conduit à une **baisse de la croissance du PIB dans les pays émergents** : la hausse du PIB a été ramenée de 9,3 % à 7,8 % en Chine entre 2011 et 2012 et de 7,7 % à 4 % en Inde sur la même période. **Pour l'ensemble des pays émergents, la croissance est passée de 6,4 % à 5,1 % entre 2011 et 2012.**

**La production mondiale n'a, au total, augmenté que de 3,2 % en 2012**, contre 4 % en 2011. Ce ralentissement résulte de la crise de la zone euro et de la décélération des économies émergentes car, dans le reste du monde, la croissance est restée solide.

Ainsi, aux Etats-Unis, en dépit de la forte contraction des dépenses publiques, le PIB a augmenté de 2,2 % grâce au dynamisme de la demande intérieure – la consommation des ménages a été soutenue par la progression des revenus d'activité et l'investissement est resté dynamique. La croissance a également été élevée au Japon (2,0 %) – qui a notamment bénéficié des plans de reconstruction votés après la catastrophe du 11 mars 2011.

#### Evolution du PIB dans le monde

(en %)

	2011	2012
<b>Production mondiale</b>	<b>4,0</b>	<b>3,2</b>
Pays avancés	1,6	1,2
Etats-Unis	1,8	2,2
Japon	-0,6	2,0
Canada	2,6	1,8
Autres pays avancés*	3,3	1,8
<b>Pays émergents et en développement</b>	<b>6,4</b>	<b>5,1</b>
Chine	9,3	7,8
Inde	7,7	4,0
Brésil	2,7	0,9
Russie	4,3	3,4
Afrique du Sud	3,5	2,5

\* Hors pays du G-7 et de la zone euro

Source : Fonds monétaire international (FMI)

#### **D. UNE CROISSANCE NULLE MALGRÉ UN REcul DU PIB AU COURS DE DEUX TRIMESTRES**

Le profil de la croissance du PIB en 2011 a suscité un léger acquis de croissance au début de l'année 2012 ; celui-ci s'est élevé à 0,14 %. Cela signifie que **la croissance annuelle aurait été de 0,14 % en 2012** si la croissance trimestrielle avait été nulle au cours des quatre trimestres de l'année.

#### Evolution du PIB au cours de 2012 (en prix constants 2011)

(niveaux en milliards d'euros, variations en %)

	2011-T4	2012-T1	2012-T2	2012-T3	2012-T4	2012
<b>PIB</b>	452,7	452,66	451,91	452,27	451,39	1 808,23
<i>en évolution</i>	0,1	0,0	-0,2	0,1	-0,2	0,0

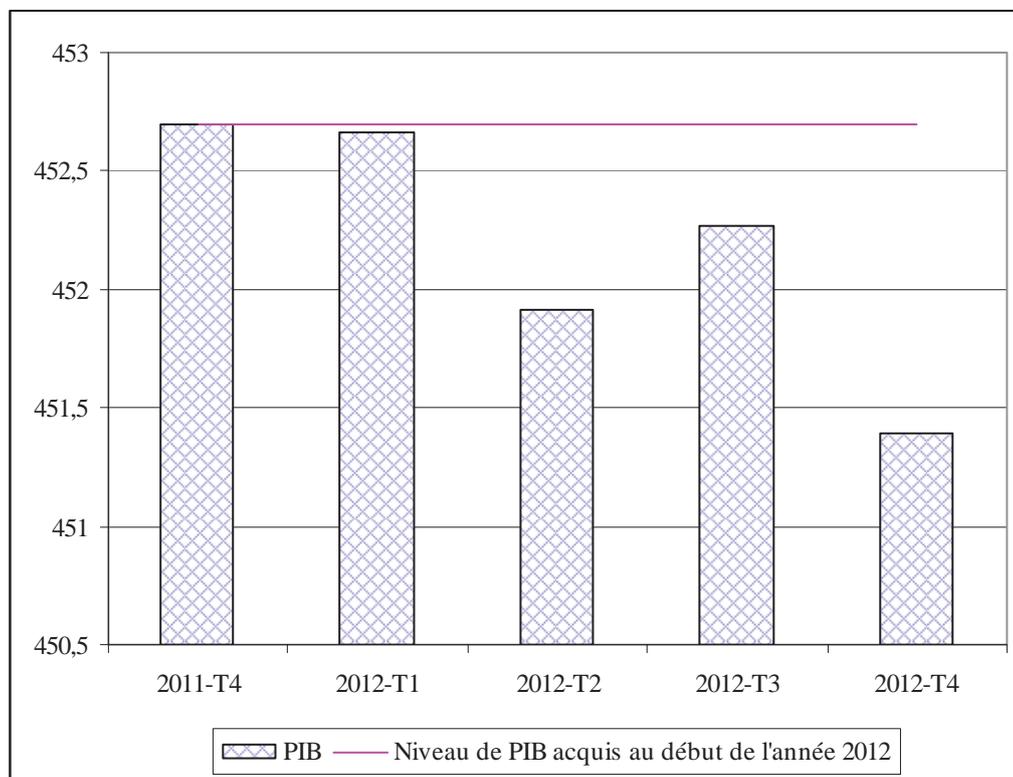
Source : Insee

Dès lors, le taux de croissance nul du PIB constaté en 2012 s'explique par **le repli de la production lors des deuxième et quatrième trimestres de l'année** ; au cours de ces deux trimestres, le PIB a reculé de 0,2 % par rapport

au trimestre précédent. **Entre le premier et le dernier trimestre de 2012, le PIB trimestriel a diminué de près de 0,3 %.**

### PIB trimestriel et acquis de croissance en 2012

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances (données Insee)

## II. UNE EXÉCUTION AFFECTÉE PAR LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

Désormais, **la programmation de l'évolution du solde des administrations publiques s'effectue en termes effectifs, mais surtout structurels.** Ces aspects seront développés dans la suite de cette partie.

L'**article liminaire** du projet de loi de règlement<sup>1</sup>, qui retrace le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2012, fait apparaître :

- un **écart de -0,3 point de PIB** entre le **solde effectif** de l'exercice 2012 (-4,8 % du PIB) et la prévision de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017<sup>2</sup> (-4,5 % du PIB) ;

<sup>1</sup> Cf. infra, le commentaire de l'article liminaire du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes.

<sup>2</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

- un écart de **-0,3 point de PIB** entre le **solde structurel** de l'exercice 2012 (-3,9 % du PIB) et la prévision de la LPFP (-3,6 % du PIB).

**Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2012**

(en points de PIB)

	Exécution 2012	Soldes prévus par la LPFP*	Ecart avec les soldes prévus par LPFP*
<b>Solde structurel (1)</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,6</b>	<b>-0,3</b>
<i>Solde conjoncturel (2)</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>0,1</i>
<i>Mesures ponctuelles et temporaires (3)</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>
<b>Solde effectif (1+2+3)</b>	<b>-4,8</b>	<b>-4,5</b>	<b>-0,3</b>

\* Loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017

Source : article liminaire du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012

**A. UN DÉFICIT EFFECTIF DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DE 4,8 % DU PIB, CONTRE UNE PRÉVISION DE 4,5 % EN LPFP 2012-2017**

**1. Un déficit effectif des administrations publiques de 98,2 milliards d'euros en 2012...**

En 2012, le **déficit effectif des administrations publiques notifié à la Commission européenne a atteint 4,8 % du PIB** (98,2 milliards d'euros). Aussi le solde effectif présente-t-il un écart de -0,3 point de PIB avec celui prévu par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017, soit 4,5 % du PIB (91,4 milliards d'euros).

**Le déficit effectif a donc reculé de 0,5 point de PIB** par rapport à 2011. Cette évolution est permise par une progression des recettes publiques plus rapide que celle des dépenses (*cf. infra*).

**Evolution du solde des administrations publiques (2009-2012)**

	2009	2010	2011	2012	Variation 2012/2011
<b>Administrations centrales</b>	-121,7	-112,7	-90,4	-82,5	7,9
<i>dont Etat</i>	<i>-117,1</i>	<i>-121,8</i>	<i>-87,7</i>	<i>-80,0</i>	<i>7,7</i>
<i>dont organismes divers d'administration centrale</i>	<i>-4,6</i>	<i>9,1</i>	<i>-2,7</i>	<i>-2,5</i>	<i>0,2</i>
<b>Administrations publiques locales</b>	-5,9	-1,4	-1,5	-3,1	-1,6
<b>Administrations de sécurité sociale</b>	-15,0	-23,3	-14,0	-13,1	0,9
<b>Administrations publiques</b>	<b>-142,6</b>	<b>-137,3</b>	<b>-105,9</b>	<b>-98,8</b>	<b>7,1</b>
<b>Déficit public au sens de Maastricht*</b>	<b>-142,2</b>	<b>-136,8</b>	<b>-105,4</b>	<b>-98,2</b>	<b>7,2</b>

\* C'est-à-dire retraité des flux nets d'intérêts liés aux contrats d'échange de taux et de devise (opérations de swap) réalisées par les administrations publiques

Source : Insee

Le tableau ci-avant permet de constater que **la réduction du déficit public a principalement reposé sur l'Etat et, dans une moindre mesure, sur les administrations de sécurité sociale**, dont les déficits ont respectivement diminué de 7,7 milliards d'euros et de 0,9 milliard d'euros entre 2011 et 2012.

Pour autant, la baisse du déficit effectif – en particulier dans les deux catégories d’administrations publiques précitées – n’a pas été aussi rapide que ce qui était prévu dans le cadre de la LPFP 2012-2017, notamment du fait de la dégradation de la situation économique (*cf.* tableau ci-après).

### Solde effectif des administrations publiques en 2012\*

	Niveau en milliards d’euros	% du PIB
<b>Loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017</b>		
<b>Administrations publiques</b>	-91,4	-4,5
<b>Administrations centrales</b>	-79,8	-3,9
<i>dont Etat</i>	-75,0	-3,7
<i>dont organismes divers d’administration centrale</i>	-4,8	-0,2
<b>Administrations publiques locales</b>	-2,1	-0,1
<b>Administrations de sécurité sociale</b>	-10,4	-0,5
<b>Exécution (Insee, mai 2013)</b>		
<b>Administrations publiques</b>	-98,2	-4,8
<b>Administrations centrales</b>	-82,6	-4,1
<i>dont Etat</i>	-79,7	-3,9
<i>dont organismes divers d’administration centrale</i>	-2,9	-0,1
<b>Administrations publiques locales</b>	-3,1	-0,2
<b>Administrations de sécurité sociale</b>	-12,8	-0,6
<b>Ecart entre l’exécution et la programmation</b>		
<b>Administrations publiques</b>	-6,8	-0,3
<b>Administrations centrales</b>	-2,8	-0,2
<i>dont Etat</i>	-4,7	-0,2
<i>dont organismes divers d’administration centrale</i>	1,9	0,1
<b>Administrations publiques locales</b>	-1	-0,1
<b>Administrations de sécurité sociale</b>	-2,4	-0,1

\* Soldes retraités des flux nets d’intérêts liés aux contrats d’échange de taux et de devise (opérations de swap) réalisées par les administrations publiques

Source : commission des finances (données de la loi de programmation des finances publiques et de l’Insee)

## 2. ...qui n’intègre pas la participation française au mécanisme européen de stabilité (MES)

Au titre de l’exercice 2012, le déficit effectif des administrations publiques notifié à la Commission européenne n’intègre pas la participation française au mécanisme européen de stabilité (MES), qui s’est élevée à 6,5 milliards d’euros.

Le déficit public de l’Etat notifié (79,8 milliards d’euros) est évalué en application des règles de la comptabilité nationale, différentes des règles de comptabilité budgétaire qui conduisent, quant à elles, à arrêter le niveau du déficit de l’Etat à **87,1 milliards d’euros**.

La participation de la France au MES consiste en un **apport en capital** ; or, ces opérations sont enregistrées comme « *investissements financiers* » dès lors qu’ils permettent aux Etats d’acquérir une créance et **ne constituent pas, au sens de la comptabilité nationale, une dépense publique**.

Toutefois, cette contribution est bien enregistrée au titre de la dette publique des administrations<sup>1</sup>.

### 3. Des dépenses et des recettes publiques plus dynamiques que prévu

#### a) Une exécution « sauvée » par les mesures de l'été 2012

La réduction du déficit effectif de 5,3 % à 4,8 % entre 2011 et 2012 a résulté d'**une évolution plus rapide des recettes par rapport aux dépenses**. Si les dépenses des administrations publiques ont crû à un rythme plus élevé en 2012 (+2,9 % contre +2,1 % en 2011), cette tendance a été compensée par une hausse des recettes (+3,9 %) sensiblement supérieure à celle du PIB (+1,6 % en valeur).

#### Evolution des dépenses et des recettes publiques en 2012

(en %)

	Total des dépenses	Total des recettes
<b>Administrations publiques centrales</b>	1,8	4,4
<i>dont Etat</i>	1,6	4,4
<b>Administrations publiques locales</b>	3,1	2,4
<b>Administrations de sécurité sociale</b>	3,2	3,4
<b>Administrations publiques*</b>	<b>2,9</b>	<b>3,9</b>

\* Les transferts au sein d'un même secteur sont consolidés si bien que la somme des dépenses (ou des recettes) des secteurs est supérieure à celle des APU dans leur ensemble.

Source : commission des finances (données de l'Insee)

La convergence du montant total des recettes et des dépenses publiques a ainsi permis de **réduire le déficit effectif des administrations publiques de 7,2 milliards d'euros en 2012**.

Toutefois, cette diminution du déficit n'a été possible que grâce aux nouvelles mesures fiscales et sociales adoptées à compter de l'été 2012. A cet égard, la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a apporté :

- **5 milliards d'euros** de recettes complémentaires à l'Etat ;
- **2,5 milliard d'euros** de recettes complémentaires à l'ensemble composé du régime général de sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) en 2012.

**En l'absence de ces mesures** et de celles visant notamment à la maîtrise des dépenses de l'Etat, **le déficit effectif des administrations publiques aurait été d'environ 105,7 milliards d'euros, soit 5,2 % du PIB**.

<sup>1</sup> Cf. infra, développements relatifs à la dette des administrations publiques.

*b) Une croissance des dépenses publiques en volume de 1 % et 0,7% hors éléments exceptionnels*

Les mesures nouvelles en recettes adoptées au cours de l'exercice 2012 ont permis de compenser **une croissance des dépenses publiques en volume de 1 %<sup>1</sup>**, supérieure à la prévision de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 et 2017 (+0,4 %).

**Croissance des dépenses publiques en volume\***

(en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Administrations publiques</b>	<b>1,9</b>	<b>2,2</b>	<b>3,8</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>	<b>2,7</b>	<b>1,8</b>	<b>2,7</b>	<b>1,0</b>	<b>3,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>
APUC	-0,7	2,7	4,1	-0,5	3,0	0,8	-3,2	2,4	0,9	2,2	7,2	-7,8	-0,1
ASSO	1,8	3,3	3,8	3,4	3,4	3,2	1,3	3,7	0,1	4,6	2,1	1,1	1,3
APUL	5,7	0,8	4,7	3,9	7,3	3,7	4,4	5,7	1,7	3,2	-1,8	0,2	1,2

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

\* Croissance des dépenses déflatée de l'évolution des prix à la consommation, soit 1,9 % entre 2011 et 2012.

Source : Insee, calculs de la commission des finances

Cet écart de 0,6 point par rapport à la programmation – soit environ 6 milliards d'euros – s'explique principalement par la recapitalisation de Dexia (2,6 milliards d'euros) et le prélèvement supplémentaire au profit de l'Union européenne de 580 millions d'euros. Le reste de l'écart résulte de dépenses publiques dont l'évolution ne fait pas l'objet d'une norme (collectivités territoriales, certaines administrations de sécurité sociale).

**Toute comparaison avec l'évolution en volume des dépenses publiques constatée en 2011 (+0 %) serait peu pertinente.** En effet, la stabilité des dépenses publiques en volume au cours de cet exercice résulte de la forte décroissance des dépenses des administrations publiques centrales ; celle-ci découle du fait que les recettes affectées transitoirement à l'Etat en 2010 dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle – qui étaient reversées aux collectivités territoriales sous la forme d'un transfert, comptabilisé comme dépense – sont, depuis 2011, perçues directement par les collectivités.

**Hors éléments exceptionnels<sup>2</sup>, les dépenses publiques ont progressé en volume de 0,7 % en 2012** après 0,9 % en 2011 et 1,7 % en moyenne ces cinq dernières années.

<sup>1</sup> Le calcul de la croissance en volume des dépenses publiques repose sur le déflateur des dépenses de consommation des ménages qui a progressé de 1,9 % entre 2011 et 2012.

<sup>2</sup> Recettes issues de la cession de fréquences hertziennes, dépenses militaires, recapitalisation de Dexia, etc.

*c) Une évolution spontanée des prélèvements obligatoires plus rapide que le PIB*

En 2012, **l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire hors mesures nouvelles, a été légèrement plus rapide que celle du PIB**. Alors que la LPFP 2012-2017 avait retenu une élasticité des recettes au taux de croissance égale à un, celle-ci s'est élevée à 1,2.

Cela résulte principalement du **dynamisme des cotisations sociales et des recettes de la contribution sociale généralisée (CSG)** dont l'assiette, la masse salariale, a progressé plus rapidement que le PIB en valeur. Il faut néanmoins souligner que l'évolution spontanée des recettes fiscales de l'Etat a pour sa part été négative, affichant une élasticité de -0,13 (*cf. infra*).

#### **4. Une analyse par sous-secteurs des administrations publiques**

*a) Les administrations publiques centrales*

Les administrations publiques centrales ont ramené leur déficit effectif de 90,4 milliards d'euros à 82,5 milliards d'euros entre 2011 et 2012, ce qui s'explique **par une progression des recettes plus rapide (4,4 %) que celle des dépenses (1,8 %)**.

L'évolution des recettes et des dépenses de l'Etat fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de la deuxième partie du présent rapport.

En dépit de l'amélioration du solde des administrations publiques centrales, leur **déficit a été supérieur de 2,8 milliards d'euros (soit 0,2 % du PIB environ) à la prévision de la LPFP pour 2012-2017**.

Cet écart traduit une réduction du déficit des administrations publiques centrales moins soutenue que prévu et résulte principalement de la **dégradation de la situation économique**.

A ce titre, la loi de finances initiale pour 2012 prévoyait une croissance spontanée des recettes fiscales de 10,1 milliards d'euros, mais leur évolution spontanée a été négative (-0,5 milliard d'euros). Ceci découle du recul de l'assiette taxable (comme dans le cas de la taxe sur la valeur ajoutée ou encore de l'impôt sur les sociétés) et du changement de comportement des contribuables (déformation de la consommation vers des produits bénéficiant d'un taux réduit, notamment).

Aussi, l'élasticité au taux de croissance constatée pour l'impôt sur les sociétés (IS), la TVA ou encore la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TIPCE) a été bien en deçà de la prévision (*cf. infra*).

*b) Les administrations publiques locales*

S'agissant des administrations publiques locales, leur déficit effectif a été supérieur de près de 1 milliard d'euros à la prévision de la LPFP (soit un peu moins de 0,1 % du PIB). En effet, leur besoin de financement a atteint

3,1 milliards d'euros, soit **un montant supérieur de 1,6 milliard à celui constaté en 2011.**

Ceci se justifie par une **légère accélération des dépenses** (de +3,1 % en 2012 contre +2,7 % en 2011) ajoutée à une **légère décélération des recettes** (+2,4 % en 2012 contre +2,6 % en 2011). A cet égard, il faut noter que les rémunérations ont crû de 3,1 % en 2012 (contre +2,1 % en 2011) alors que les consommations intermédiaires ont ralenti (+3,5 % en 2012, après +3,8 % en 2011).

En outre, **la formation brute de capital fixe (FBCF) des collectivités territoriales a progressé de 3,5 % en 2012** – pour atteindre 45,4 milliards d'euros. Cette dynamique semble avoir été portée par l'investissement communal et pourrait correspondre à un effet du cycle électoral municipal.

Enfin, **la stagnation du PIB a eu, à travers la dégradation du marché du travail, une incidence forte sur les dépenses des collectivités territoriales**, les prestations et transferts sociaux ayant augmenté de 3,2 % en 2012. En raison de leur compétence sociale – s'agissant notamment du revenu de solidarité active (RSA) –, les départements ont été particulièrement concernés par cette évolution.

#### *c) Les administrations de sécurité sociale*

(1) Le régime général et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

Selon le rapport de juin 2013 de la Commission des comptes de la sécurité sociale<sup>1</sup>, le déficit de l'ensemble constitué du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) a atteint **17,5 milliards d'euros en 2012** (dont 13,3 milliards d'euros pour le seul régime général), soit une diminution de 3,4 milliards d'euros par rapport à 2011.

La réduction du déficit du régime général en 2012 est partagée entre les branches maladie (pour 2,7 milliards d'euros) et retraite (pour 1,2 milliards d'euros) qui ont été les principales bénéficiaires des apports de recettes. Le déficit de la branche famille est resté stable.

---

<sup>1</sup> *Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, « Comptes de la sécurité sociale : résultats 2012, prévisions 2013 », juin 2013.*

### Solde par branche du régime général et du FSV

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Maladie	-4,4	-10,6	-11,6	-8,6	-5,9
Accident du travail	0,2	-0,7	-0,7	-0,2	-0,2
Retraite	-5,6	-7,2	-8,9	-6,0	-4,8
Famille	-0,3	-1,8	-2,7	-2,6	-2,5
<b>Régime général</b>	<b>-10,2</b>	<b>-20,3</b>	<b>-23,9</b>	<b>-17,4</b>	<b>-13,3</b>
FSV	0,8	-3,2	-4,1	-3,4	-4,1
Vieillesse (y. c. FSV)	-4,8	-10,4	-13,0	-9,5	-8,9
<b>Régime général + FSV</b>	<b>-9,4</b>	<b>-23,5</b>	<b>-28,0</b>	<b>-20,9</b>	<b>-17,5</b>

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

En 2012, les charges nettes du régime général ont augmenté (2,9 %) moins rapidement que les recettes (4,4 %), de nouvelles ressources ayant résulté des textes financiers votés à la fin de 2011 et en 2012. Toutefois, le dynamisme des recettes a été moindre que prévu du fait d'un **ralentissement de la masse salariale** ; celle-ci a progressé de 2,2 % (contre une prévision d'évolution de cette dernière de +3 % en loi de financement de la sécurité sociale pour 2012).

La bonne tenue des dépenses du régime général a résulté notamment d'une **exécution des dépenses d'assurance maladie inférieures à la prévision dans le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM)**, pour un montant de près de 0,9 milliard d'euros.

(2) L'assurance chômage

**La situation financière de l'assurance chômage dépend fortement de la conjoncture économique.** Aussi, l'augmentation du nombre de chômeurs indemnisés par l'Unédic – de près de 100 000 personnes en 2012 – de même que le moindre dynamisme des recettes – résultant du ralentissement de la croissance de la masse salariale – ont conduit à un creusement du déficit de l'assurance chômage.

Ainsi, la situation financière de l'assurance chômage fait apparaître **un déficit de 2,7 milliards d'euros en 2012<sup>1</sup>**.

Comme pour d'autres administrations publiques, **l'ampleur non anticipée du ralentissement de l'activité économique a conduit à une sous-estimation du besoin de financement de l'Unédic** : en septembre 2011, l'Unédic prévoyait un déficit de près de 1,8 milliard d'euros.

### 5. La dégradation de la conjoncture a provoqué un léger écart à la programmation pour la première fois depuis 2010

Depuis le programme de stabilité 2010-2013, la trajectoire de finances publiques de la France a respecté la programmation. Toutefois, **la dégradation**

<sup>1</sup> Cf. publication de l'Unédic, « Situation financière de l'assurance chômage. Prévision pour les années 2013 et 2014 », mai 2013.

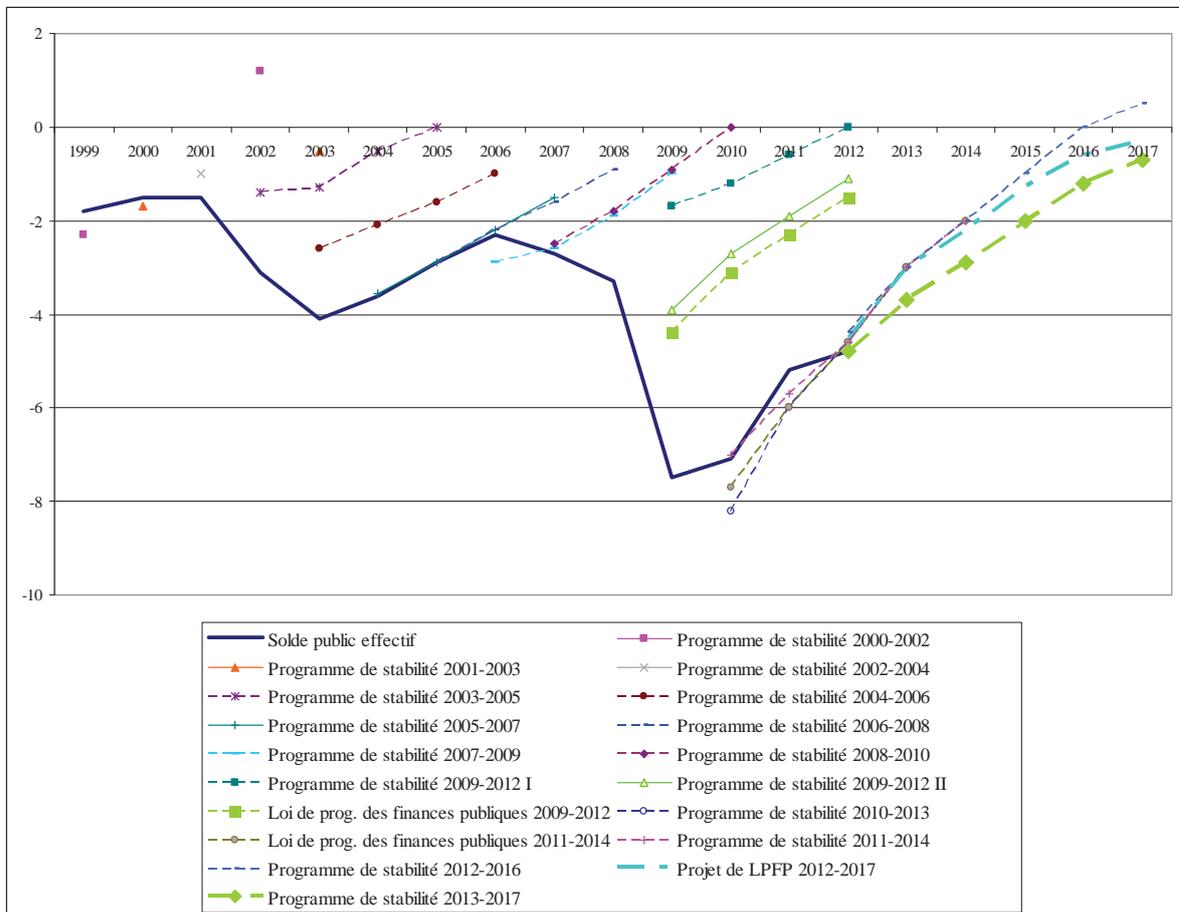
de la conjoncture a provoqué un écart à la programmation pour la première fois depuis 2010.

Le graphique ci-après permet de mettre en regard les programmations et leur exécution depuis la fin des années 1990. Les programmations retenues ici sont celles des programmes de stabilité ainsi que des trois lois de programmation des finances publiques.

Comme cela a été indiqué, le solde effectif constaté en 2012 fait apparaître un écart de 0,3 % du PIB à la prévision de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017.

### Les programmations de solde public : prévision et exécution

(en points de PIB)



Source : commission des finances (données des documents indiqués)

**B. UN DÉFICIT STRUCTUREL DE 3,9 % DU PIB, CONTRE UNE PRÉVISION DE 3,6 % EN LPFP 2012-2017**

**1. Le solde structurel, nouveau fondement de la programmation des finances publiques**

*a) Des politiques budgétaires basées sur le solde effectif aux effets procycliques*

(1) L'effet récessif de la réduction des déficits

**Les choix de politique budgétaire ne peuvent faire abstraction du fait que la réduction des déficits pèse sur l'activité.** En effet, toute variation des dépenses publiques a un effet sur le PIB : ce phénomène est analysé par les économistes à travers la notion de « **multiplicateur budgétaire** ».

Celui-ci se définit comme **l'impact à court terme sur le PIB d'une variation des recettes publiques ou des dépenses publiques d'un point de PIB** – donc, le cas échéant, d'une variation du déficit public d'un même montant. Dès lors, **si l'on retient l'hypothèse d'un multiplicateur budgétaire égal à un, cela signifie qu'une réduction *ex ante* du déficit d'un point de PIB réduit le PIB d'un point.** Par « effet de rétroaction », cette dégradation du PIB provoque à son tour une baisse du solde public à hauteur de 0,5 point de PIB<sup>1</sup>, de sorte que l'amélioration du solde après prise en compte de ce phénomène n'est plus que de 0,5 point de PIB.

Ainsi, une réduction trop rapide du déficit effectif aboutirait à **dégrader la situation économique et limiterait, en retour, la consolidation des finances publiques**, et ce d'autant plus que la crise économique semble avoir conduit à une augmentation des multiplicateurs budgétaires.

(2) Un effet récessif des consolidations budgétaires accru par la crise

La stagnation de l'activité économique en 2012 a résulté, en partie, de **la réduction rapide et simultanée des déficits publics dans la zone euro, dont l'impact aurait été sous-estimé.** Dans une publication d'octobre 2012<sup>2</sup>, le Fonds monétaire international (FMI) a, à cet égard, estimé que **les multiplicateurs budgétaires avaient atteint, au cours de la crise économique, un niveau compris entre 0,9 et 1,7.** Il explique ce phénomène par « *le contexte actuel de sous-utilisation des capacités, de politiques monétaires contraintes par le plancher de taux d'intérêt nul et d'ajustement budgétaire synchronisé dans de nombreux pays* ». Aussi le Fonds soulignait-il, sur la base de données concernant 28 pays, « *les multiplicateurs utilisés pour établir les prévisions de croissance sont systématiquement trop faibles depuis le*

---

<sup>1</sup> En effet, les dépenses correspondent à environ la moitié du PIB et le ratio recettes/PIB hors mesures nouvelles est supposé stable.

<sup>2</sup> Fonds monétaire international (FMI), « *Les perspectives de l'économie mondiale : une dette élevée et une croissance anémique* », octobre 2012.

*début de la Grande Récession, dans une marge allant de 0,4 à 1,2 selon la source des prévisions et les spécificités de la technique d'estimation ».*

*b) Une trajectoire budgétaire définie en termes de solde structurel*

Eu égard aux effets récessifs des consolidations budgétaires, il a été décidé de définir la trajectoire des finances publiques en termes de solde structurel, et ce, de manière à **laisser jouer les stabilisateurs automatiques**. Cette évolution a été engagée avec l'adoption du **traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)** au sein de l'Union économique et monétaire européenne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Les principes posés par ce traité ont été transposés dans le cadre de la **loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**<sup>1</sup>.

### **Le solde public structurel**

Le solde public structurel correspond au **solde public corrigé des effets du cycle économique**, soit de la conjoncture, de même que des mesures exceptionnelles et temporaires. En quelque sorte, il s'agit du solde public tel qu'il serait constaté si le PIB était égal à son potentiel.

De manière simplifiée, le solde structurel (exprimé en point de PIB) peut se calculer en retranchant du **solde public effectif la moitié de l'écart de production** (ou « *output gap* »), qui représente la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel<sup>2</sup>. Ce coefficient de 0,5 s'explique par le fait que les dépenses publiques s'élèvent à environ la moitié du PIB et que les recettes, hors mesures nouvelles, tendent à demeurer stables en points de PIB.

A titre d'exemple, selon la loi de programmation des finances publiques pour la période 2012-2017, le PIB était de 0,8 point sous son potentiel en 2011. Le solde effectif était de -5,2 % du PIB ; dès lors, le solde structurel se calculait de la manière suivante :

$$\text{Solde structurel} = -5,2 - (-0,8 \times 0,5) = -4,8 \% \text{ du PIB}$$

Il apparaît que **la notion de solde structurel est fortement dépendante de celle de PIB potentiel** ; ce dernier est évalué selon des méthodes en partie conventionnelles. En France, la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>3</sup> prévoit que le PIB potentiel utilisé pour apprécier le respect de la trajectoire de solde structurel arrêtée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) relative à la période concernée est celui figurant dans le rapport annexé à cette dernière.

(1) Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance

Le TSCG prévoit **une règle d'équilibre budgétaire désormais définie en termes de solde structurel**. Ainsi, les Etats doivent se doter d'un **objectif à moyen terme (OMT) de déficit structurel**, qui ne peut être supérieur à 0,5 % du PIB ; afin d'atteindre cet OMT, ces derniers doivent également s'engager à suivre une **trajectoire de solde structurel**.

<sup>1</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

<sup>2</sup> Le PIB potentiel désigne le niveau maximal de production soutenable à long terme, eu égard aux facteurs de production disponibles, sans entraîner une accélération de l'inflation, soit sans créer de tensions excessives sur les marchés des biens et du travail.

<sup>3</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

De manière à garantir le respect de cette trajectoire, le traité précité impose aux Etats d'instituer un **mécanisme de correction** qui « *est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation* ». La notion d'« écart important » est définie par le volet préventif du pacte de stabilité comme correspondant à un **écart d'au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives**.

Enfin, il est prévu que ces règles « *prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité [soit le 1<sup>er</sup> janvier 2014], au moyen de **dispositions contraignantes et permanentes**, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* ». Dans cas de la France, les principes définis par le TSCG ont été repris dans le cadre de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

(2) La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques précise le contenu des lois de programmation des finances publiques (LPFP), qui doivent désormais comprendre une **trajectoire de solde structurel**, conformément au TSCG.

L'article 23 de la loi organique précitée détaille la mise en œuvre du **mécanisme de correction** garantissant le respect de cette trajectoire. Cet article prévoit qu'en vue du dépôt du **projet de loi de règlement**, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants<sup>1</sup> « *que font apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ».

Lorsque de tels écarts sont identifiés, le Gouvernement doit en exposer les raisons dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement. Puis, dans un second temps, il doit **présenter les mesures de correction envisagées** dans le rapport remis en vue du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et tenir compte de l'écart important ainsi constaté, au plus tard dans le prochain projet de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

---

<sup>1</sup> Au titre de l'article 23 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, « un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».

Le HCFP, qui a été créé par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, donne également des **avis consultatifs** sur les prévisions macroéconomiques ou la trajectoire de solde structurel des projets de textes finances (projets de loi de programmation des finances publiques, projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, etc.).

(3) La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

La loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017<sup>1</sup> précise, d'une part, **la trajectoire de solde structurel de la France à l'horizon 2017** et, d'autre part, **les conditions dans lesquelles le respect de cette trajectoire est contrôlé.**

L'objectif à moyen terme (OMT) retenu par la France est l'**équilibre structurel** (cf. tableau ci-après).

#### La trajectoire de solde structurel de la LPFP 2012-2017

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Solde structurel</b>	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

Comme cela a été précisé plus haut, le calcul du solde structurel fait intervenir le PIB potentiel. A cet égard, il faut rappeler qu'à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Caffet, la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques précise que, dans le cadre du mécanisme de correction, **la trajectoire de PIB potentiel utilisée pour ce calcul est celle figurant dans le rapport annexé à la LPFP** (cf. tableau de la page suivante).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

## Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2013-2017

(en %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Croissance du PIB</b>	1,7	0,3	0,8	2,0	2,0	2,0	2,0
<b>Déflateur de PIB</b>	1,3	1,7	1,8	1,75	1,75	1,75	1,75
<b>Indice de prix à la consommation</b>	2,1	2,0	1,8	1,75	1,75	1,75	1,75
<b>Masse salariale privée</b>	3,4	2,5	2,3	4,0	4,0	4,0	4,0
<b>Croissance potentielle</b>	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
<b>Ecart de production (en % du PIB)</b>	-0,8	-1,7	-2,3	-1,9	-1,4	-1,0	-0,6

Source : annexe à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

### 2. Un écart de 0,3 % du PIB au solde structurel prévu en LPFP...

Le solde structurel constaté en 2012 est inférieur de 0,3 point de PIB au niveau prévu en loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Toutefois, **il ne s'agit pas d'un « écart important »** au sens du TSCG ou de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Ce dernier point a été **confirmé par l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) du 23 mai 2013<sup>1</sup>** rendu en application du « mécanisme de correction » décrit précédemment.

Cet écart résulte principalement de la révision du déficit structurel pour 2011 (+0,2 point de PIB environ). En effet, **l'ajustement structurel réalisé en 2012 a atteint 1,1 point de PIB**, soit un niveau très proche de la prévision de la LPFP 2012-2017 (1,2 point de PIB). Cet ajustement se décompose de la manière suivante :

- **un effort en dépense de 0,15 point de PIB**, inférieur à la prévision retenu en LPFP (0,3 point de PIB) du fait d'une croissance en volume plus rapide que prévu (*cf. supra*) ;

- **un effort en recettes de 1,1 point de PIB**, les mesures en recettes ayant atteint 22,3 milliards d'euros ;

- **une « composante non discrétionnaire de la variation de solde structurel » de -0,15 point de PIB**, inférieure à la prévision en LPFP (-0,3 point de PIB) en raison d'une élasticité des prélèvements obligatoires en 2012 plus élevée que la programmation (*cf. supra*).

<sup>1</sup> Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2013-02 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2012.  
(<http://www.ccomptes.fr/Actualites/A-la-une/Deuxieme-avis-du-Haut-Conseil-des-finances-publiques>)

### 3. ...qui présente un risque s'agissant du respect futur de la trajectoire...

En tout état de cause, **il sera nécessaire de se montrer attentif à l'exécution de l'année 2013**. En effet, comme l'a indiqué le HCFP dans l'avis précité, « l'écart de 0,3 point de PIB [au solde structurel prévu en LPFP] constaté sur l'année 2012 présente un risque s'agissant du respect futur de la trajectoire dès lors que l'écart sur les années 2012 et 2013 ne doit pas dépasser 0,25 point en moyenne chaque année »<sup>1</sup>.

#### Solde structurel : comparaison de la trajectoire prévue par la LPFP et de celle prévue par le programme de stabilité 2013-2017

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Trajectoire de solde structurel de la LPFP	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0
Trajectoire de solde structurel du projet de programme de stabilité	-3,7	-2,0	-1,0	-0,2	0,2	0,5
<b>Ecart*</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>

\* Calcul de la commission des finances.

Source : documents indiqués

A cet égard, il faut rappeler que **le programme de stabilité 2013-2017 prévoit un solde structurel de -2 % du PIB en 2013, alors que la LPFP retenait une prévision de -1,6 % du PIB**, soit un écart de 0,4 point de PIB. Dès lors, si l'objectif posé par le programme de stabilité précité était respecté, **l'écart sur la période 2012-2013 serait de 0,35 point de PIB en moyenne annuelle** et susciterait, au printemps 2014, le déclenchement du mécanisme de correction par le HCFP.

Toutefois, **éviter l'engagement de la procédure de correction en 2014 imposerait de relever l'ajustement structurel pour 2013 de manière conséquente** (au moins de 0,3 point de PIB). Or, un tel ajustement – dont le montant approcherait près de 6 milliards d'euros – serait **peu opportun dans un contexte de croissance atone**.

En effet, comme cela a été indiqué, **l'effet récessif des consolidations budgétaires a été accru par la crise** et il n'est pas souhaitable de dégrader un peu plus les perspectives de croissance, en particulier dans un contexte marqué par un niveau élevé de chômage. Par ailleurs, **la prolongation de l'atonie de l'activité économique ralentirait substantiellement la consolidation des finances publiques** et serait donc contreproductif.

A cet égard, le Fonds monétaire international (FMI) a récemment souligné que « *la stabilité des finances publiques exige que l'effort de consolidation soit poursuivi à moyen terme. Après trois années d'ajustement*

<sup>1</sup> Comme cela a été indiqué précédemment, en application de l'article 23 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, il est constaté un « écart important » au solde structurel prévu par la LPFP si celui-ci excède 0,5 % du PIB sur une année ou 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

*budgétaire substantiel, il existe une marge pour modérer à l'avenir le rythme de la consolidation, à condition que l'effort soit concentré sur les dépenses et soutenu par la poursuite des réformes structurelles »<sup>1</sup>.*

Aussi, **le déclenchement du mécanisme de correction ne semble pas devoir être évité à tout prix**, et ce d'autant plus que la trajectoire d'ajustement prévue dans le cadre du programme de stabilité permettrait, quoi qu'il en soit, d'atteindre l'objectif à moyen terme (OMT).

#### **4. ...sans compromettre l'atteinte de l'objectif à moyen terme**

Quand bien même l'ajustement structurel ne serait pas relevé en 2013, **l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel posé par la loi de programmation de finances publiques pour les années 2012 à 2017 serait atteint à compter de 2016.**

En effet, la trajectoire des finances publiques posée dans le cadre du dernier programme de stabilité repose sur un **ajustement structurel soutenu sur la période 2013 à 2017**. De cette manière, les écarts éventuels par rapport à la trajectoire définie par la LPFP seront compensés sur le moyen terme, permettant de respecter l'esprit de la règle d'équilibre budgétaire posée par le TSCG et la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Ainsi, comme le montre le tableau ci-dessous, en maintenant le niveau d'ajustement prévu par le programme de stabilité 2013-2017, et ce à partir l'exécution 2012, **l'équilibre structurel serait atteint en 2016 et le solde structurel serait en excédent de 0,3 point de PIB en 2017.**

Pour résumer, **la dégradation des conditions économiques n'a fait que « décaler » d'une année l'inscription de la trajectoire de solde structurel dans la prévision de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017**. A compter de 2014, le solde structurel serait conforme à la programmation même en l'absence de relèvement du niveau de l'ajustement structurel prévu par le programme de stabilité 2013-2017.

---

<sup>1</sup> *Mission de la Consultation de 2013 au titre de l'article IV des statuts du FMI concernant la France.*

**Evolution du solde structurel à partir de l'exécution 2012 en appliquant la trajectoire d'ajustement du programme de stabilité 2013-2017**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017</b>						
Solde	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0
Ajustement structurel	1,2	2,0	0,6	0,6	0,5	0,1
<b>Programme de stabilité 2013-2017</b>						
Solde	-3,7	-2,0	-1,0	-0,2	0,2	0,5
Ajustement structurel	1,2	1,8	1,0	0,7	0,5	0,2
<b>Evolution du solde structurel en appliquant, depuis l'exécution 2012, la trajectoire d'ajustement du programme de stabilité 2013-2017</b>						
Solde	-3,9	-2,1	-1,1	-0,4	0,1	0,3
Ajustement structurel	1,1	1,8	1,0	0,7	0,5	0,2
<i>Ecart LPFP</i>	-0,3	-0,5	0,0	0,1	0,1	0,2

Source : commission des finances (données des documents indiqués)

**C. LA DETTE PUBLIQUE PROGRESSE DE 4,4 POINTS DE PIB EN 2012**

**1. La dette publique atteint 90,2 % du PIB en 2012...**

La dette publique notifiée à la Commission européenne a atteint **1 833,8 milliards d'euros en 2012, soit 90,2 % du PIB**. Entre 2011 et 2012, celle-ci a progressé de 116,9 milliards d'euros (+4,4 point de PIB).

Son augmentation est supérieure au déficit public car elle intègre **la participation de la France aux programmes d'assistance européens**, soit au Fonds européen de stabilité financière (FESF), à hauteur de 27,1 milliards d'euros, et au Mécanisme européen de stabilité (MES), pour 6,5 milliards d'euros (*cf. infra*). A l'inverse, elle tient compte également **la réduction de la trésorerie des administrations publiques** – qui a eu pour effet de réduire le niveau d'endettement.

### Dette des administrations publiques en 2012\*

	Niveau en milliards d'euros	en % du PIB
<b>Administrations publiques centrales</b>	1449,8	71,4
<i>dont Etat</i>	1 439,9	70,9
<i>dont organismes divers d'administration centrale</i>	9,9	0,5
<b>Administrations publiques locales</b>	173,7	8,5
<b>Administrations de sécurité sociale</b>	210,3	10,3
<b>Administrations publiques</b>	<b>1 833,8</b>	<b>90,2</b>

\* Dette publique au sens de Maastricht

Source : Insee

## 2. ...soit 0,3 point de PIB de plus que la programmation

Le niveau atteint par la dette publique au cours de l'exercice 2012 est **supérieur de 0,3 point de PIB à la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017**. Ceci s'explique par une exécution supérieure à la programmation du fait, principalement de la dégradation des conditions économiques.

### Evolution de la dette publique

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>LPFP 2012-2017</b>	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
<b>Programme de stabilité 2013-2017</b>	90,2	93,6	94,3	92,9	90,7	88,2

Source : données des documents indiqués

Il faut noter que la dette publique constatée en 2012 est conforme aux prévisions arrêtées dans le cadre du programme de stabilité 2013-2017. En cohérence avec ce qui a été dit précédemment, les conditions économiques actuelles n'ont fait que « repousser » d'une année le suivi de la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques. Aussi **la dette publique commencerait-elle à décroître, selon le programme de stabilité, à partir de 2014 plutôt qu'en 2013 comme cela était prévu par la LPFP**.

## 3. La participation de la France aux programmes d'assistance européens

L'accroissement de la dette publique en 2012 découle en partie de la **participation de la France aux programmes d'assistance financière européens** : la contribution française au Fonds européen de stabilité financière (FESF) s'est élevée à 27,1 milliards d'euros et celle au Mécanisme européen de stabilité (MES) à 6,5 milliards d'euros.

Si les poids respectifs des participations de la France au FESF et au MES présentent un tel décalage, cela s'explique par une application différenciée des règles d'enregistrement comptables.

#### **L'enregistrement comptable de l'assistance financière aux Etats membres de la zone euro**

Selon le Système européen de comptes économiques intégrés (SEC 95), pour le calcul de la dette publique sont prises en compte les **unités institutionnelles relevant du secteur des administrations publiques**<sup>1</sup>. Pour être qualifiée d'unité institutionnelle, une entité doit **jouir d'une autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale** (posséder en toute autonomie ses biens et ses actifs, prendre des décisions économiques, avoir la capacité de souscrire des engagements, etc.).

Ainsi, déterminer si une structure doit être prise en compte dans le calcul de la dette publique implique de se poser deux questions : constitue-t-elle une unité institutionnelle ? Si tel est le cas, relève-t-elle du secteur des administrations publiques ?

Il faut préciser que si l'entité considérée ne constitue par une unité institutionnelle, elle doit être **intégrée dans l'unité institutionnelle qui la contrôle**.

C'est en faisant application de ces principes qu'Eurostat a déterminé le traitement comptable devant être réservé à la dette contractée par le FESF et le MES :

1°) Concernant le FESF, Eurostat (avis du 27 janvier 2011) a estimé qu'**il ne présentait pas les caractéristiques d'une unité institutionnelle**, n'ayant ni capacité d'initiative, ni autonomie de décision. L'institut statistique en a donc conclu que la dette émise par le Fonds devait être enregistrée dans les comptes des Etats participants au *prorata* de leur quote-part dans les prêts octroyés ; **elle accroît donc la dette publique de ces derniers à due proportion de ces prêts** ;

2°) Concernant le MES, Eurostat (avis du 7 avril 2011) a considéré qu'elle constituait bien une unité institutionnelle eu égard à son autonomie réelle et à son statut juridique ; toutefois, dans la mesure où il s'agit d'une organisation internationale, elle ne saurait être rattachée au secteur des administrations publiques des Etats de la zone euro. Par conséquent, **la dette émise par le MES lui est propre et n'a pas à être enregistrée dans les comptes des Etats**.

Ainsi, **alors l'ensemble de la dette émise par le FESF doit être enregistrée au titre de la dette publique de la France – au prorata de la participation française dans le Fonds –, seule la participation au capital appelé du MES doit y figurer**.

---

<sup>1</sup> Le « Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique » publié par la Commission européenne indique que le secteur des administrations publiques « comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des autres producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contribution obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs, et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale ».

**La participation française à ces programmes d'assistance devrait continuer, à moyen terme, à peser sur la dette publique française.** En effet, selon les informations communiquées par le ministère de l'économie, l'impact de ces programmes sur la dette publique devrait atteindre 62,5 milliards d'euros en 2013, puis 68,7 milliards d'euros en 2014 (*cf.* tableau ci-dessous).

**Projection de l'impact cumulé des engagements financiers européens de la France sur sa dette publique**

*(en milliards d'euros)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Impact cumulé sur la dette publique</b>	4,4	14,5	48,1	62,5	68,7	68,7	67,5	67,5

Note de lecture : l'impact projeté des engagements financiers européens de la France tient compte, d'une part, des premiers remboursements des prêts accordés à l'Irlande et au Portugal et, d'autre part, de la montée en charge du MES.

*Source : ministère de l'économie et des finances*



## **DEUXIÈME PARTIE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2012**

### **I. UNE RÉDUCTION DU DÉFICIT SOUS LE DOUBLE EFFET D'UNE MAÎTRISE STRICTE DES DÉPENSES ET DES MESURES FISCALES NOUVELLES**

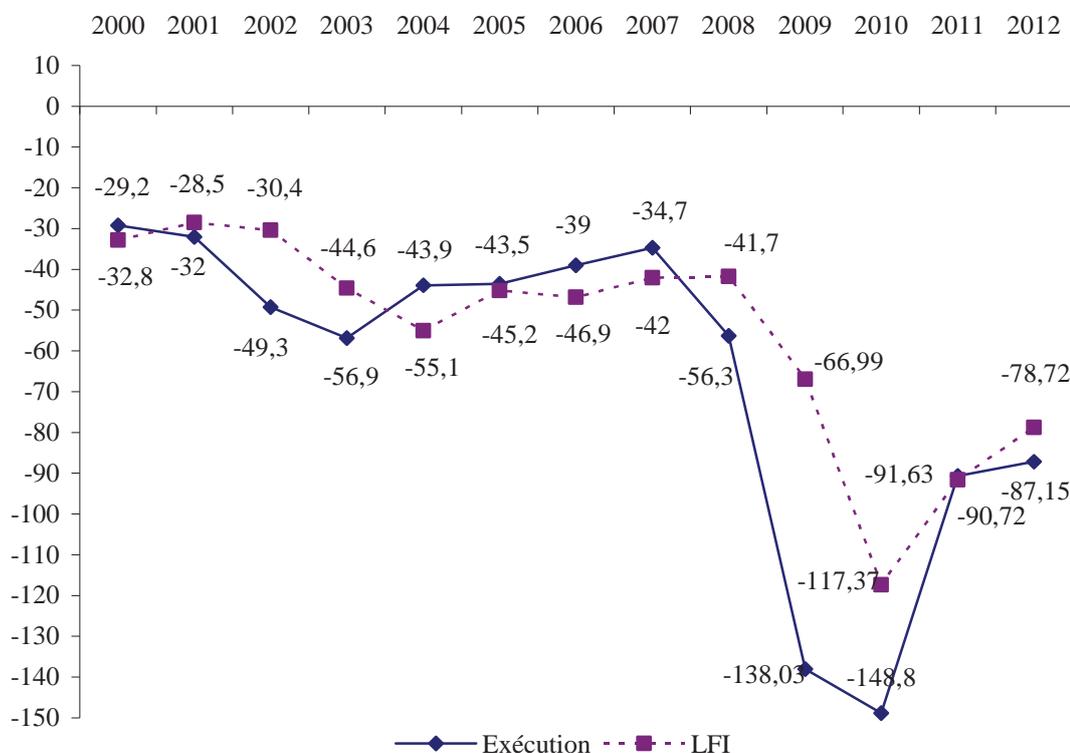
#### ***A. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE MALGRÉ UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE ATONE***

- 1. Un déficit budgétaire (- 87,2 milliards d'euros) amélioré de  
3,5 milliards d'euros, sous l'effet principalement d'une hausse  
des recettes nettes du budget général**

**Le déficit budgétaire s'est élevé, en 2012, à 87,2 milliards d'euros,** en recul de 3,5 milliards d'euros par rapport à l'année 2011. Cette réduction est d'autant plus significative que, ainsi qu'il a été examiné en première partie du présent rapport, la croissance économique a été nulle en 2012 (contre + 2 % en 2011).

### L'évolution du déficit budgétaire depuis 2000

(en milliards d'euros)



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

Comme le montre le tableau ci-après, l'évolution du solde budgétaire traduit l'amélioration du solde du budget général (+ 1,9 milliard d'euros) et du solde des comptes spéciaux (+ 1,6 milliard d'euros).

La progression des recettes nettes du budget général (soit + 10,2 milliards d'euros) a dépassé celle des dépenses nettes du budget général (soit - 8,2 milliards d'euros).

## Les facteurs d'évolution du déficit budgétaire en 2011-2012

(en milliards d'euros)

	Exécution 2011	Exécution 2012	Evolution	
Recettes nettes du budget général	201,2	211,4	+ 10,2	+ 5 %
Dépenses nettes du budget général	291,3	299,5	+ 8,2	+ 3 %
<b>Solde du budget général</b>	<b>- 90,1</b>	<b>- 88,2</b>	<b>+ 1,9</b>	<b>- 2 %</b>
Solde des comptes spéciaux	- 0,6	1,0	+ 1,6	+ 270 %
<b>Solde</b>	<b>- 90,7</b>	<b>- 87,2</b>	<b>+ 3,5</b>	<b>- 4 %</b>

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

Les comptes spéciaux se décomposent en deux catégories :

- les comptes d'affectation spéciale (CAS), qui enregistrent un solde global négatif de - 0,3 milliard d'euros en 2012, alors que leur solde était excédentaire en 2011 + 1,5 milliard d'euros)<sup>1</sup>, soit une dégradation du solde de - 1,8 milliard d'euros ;

- les comptes de concours financiers (CCF), dont le solde s'est amélioré de 3,5 milliards d'euros entre 2011 et 2012 (de - 2,4 milliards d'euros à + 1,1 milliard d'euros)<sup>2</sup>.

## 2. Un taux de couverture des dépenses par les recettes encore très éloigné de son niveau d'avant la crise

**L'évolution du taux de couverture des dépenses nettes de l'Etat par ses recettes est un indicateur symptomatique de la situation des finances de**

<sup>1</sup> Cette dégradation du solde des CAS retrace principalement les opérations suivantes :

- le solde du CAS « Compte de la circulation et du stationnement routier » se dégrade de 0,7 milliard d'euros (de + 0,6 milliard d'euros en 2011 à - 0,1 milliard d'euros en 2012) ; mais cette dégradation est artificielle, puisque le solde positif de 2011 résultait d'un décalage structurel d'un an des dépenses au profit des collectivités territoriales ;

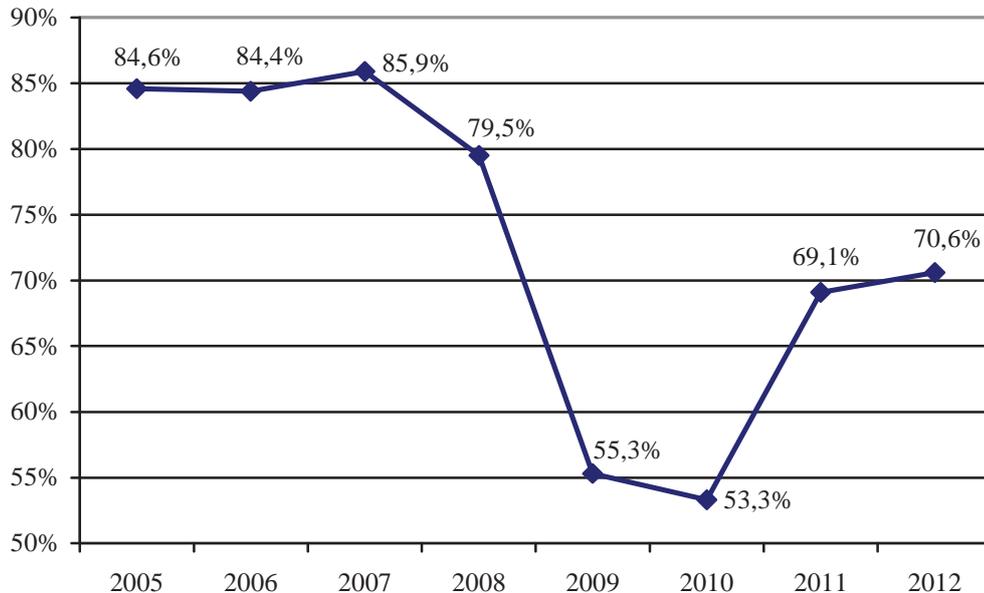
- le solde du CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » se dégrade de 0,6 milliards d'euros (de + 0,8 milliard d'euros à + 0,2 milliard d'euros entre 2011 et 2012) ;

- une augmentation du déficit du CAS « Participations financières de l'Etat » (de - 0,1 milliard à - 0,5 milliard d'euros entre 2011 et 2012).

<sup>2</sup> Cette évolution du solde des CCF traduit des événements exceptionnels. La fin du mécanisme de prêts bilatéraux à la Grèce conduit à une amélioration de + 6,8 milliards d'euros du solde du compte « Prêts à des Etats étrangers ». A contrario, le contre-coup en 2012 du remboursement anticipé des prêts à la filière automobile entraîne une dégradation (- 4 milliards d'euros) du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

**l'Etat**, de même que peut l'être la date de l'année à compter de laquelle les dépenses de l'Etat ne sont plus couvertes par les recettes.

### Taux de couverture des dépenses du budget général par les recettes



Source : commission des finances

**Jusqu'en 2007, le taux de couverture des dépenses de l'Etat par ses recettes était proche de 85 %.** En chute à partir de 2008, il s'est effondré en 2010 à 53,3 %, en raison de la conjonction d'une diminution des recettes fiscales et d'une augmentation des dépenses sous l'effet du plan de relance et de l'emprunt national.

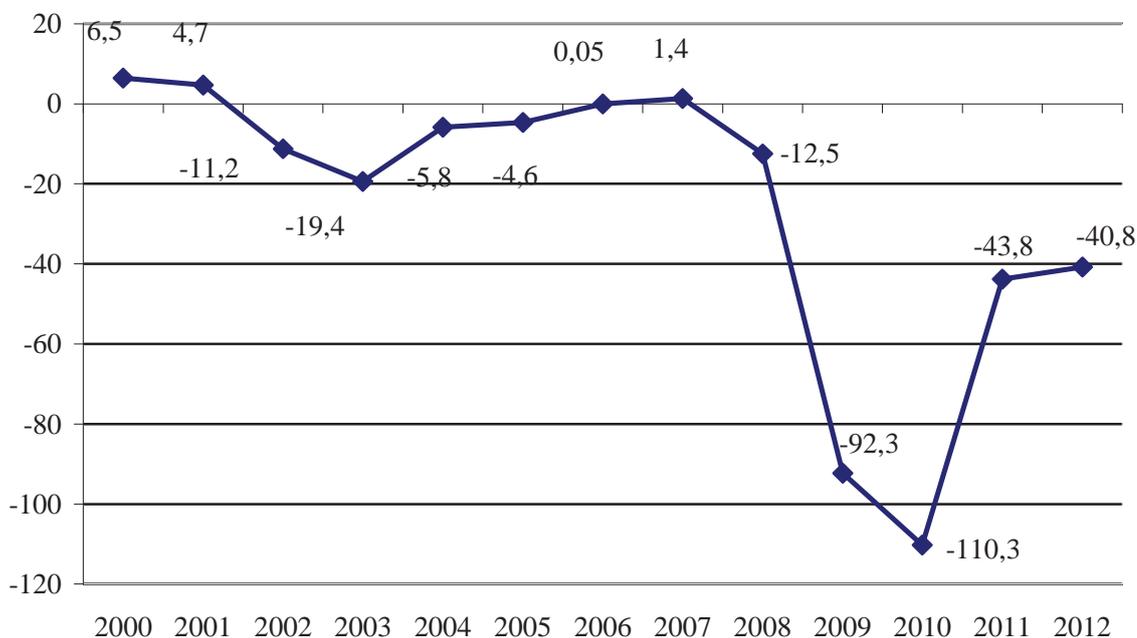
**La remontée amorcée en 2011 (69,1 %) s'est poursuivie en 2012 (70,6 %),** mais le niveau de couverture des dépenses par les recettes reste très en deçà des taux observés jusqu'en 2007.

### 3. Un solde primaire en amélioration de 3 milliards d'euros

**Le solde primaire** du budget de l'Etat, c'est-à-dire sans prise en compte du paiement des intérêts de la dette (qui se sont élevés à 46,3 milliards d'euros en 2012, comme en 2011), **s'est amélioré en 2012, passant de - 43,8 milliards d'euros à - 40,8 milliards d'euros** : les dépenses de l'Etat ont donc excédé, en 2012 et hors charge de la dette, de 40,8 milliards d'euros à ses recettes nettes. Or, pour réduire la dette, il est nécessaire de dégager un excédent primaire.

### L'évolution du solde primaire depuis 2000

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

#### B. UN DÉFICIT RÉÉVALUÉ EN COURS D'EXERCICE

##### 1. Une révision en cours d'exercice des prévisions de déficit budgétaire de la loi de finances initiale pour 2012

La loi de finances initiale pour 2012 évaluait le déficit budgétaire à **78,7 milliards d'euros**.

La **première loi de finances rectificative du 14 mars 2012** avait prévu **une augmentation du déficit de 6,1 milliards d'euros, à 84,9 milliards d'euros**, sous l'effet principalement de la dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité (6,5 milliards d'euros) et du financement de la Banque de l'industrie (350 millions d'euros), tandis qu'il avait été procédé à des annulations de dépenses pour un montant de 2,1 milliards d'euros. Les recettes fiscales nettes avaient été révisées à la baisse du fait de la diminution de la croissance attendue de (- 1,6 milliard d'euros, en partie compensées par des mesures fiscales nouvelles – cf. *infra*).

La **deuxième loi de finances rectificative du 16 août 2012** avait prévu **une diminution du déficit de 3,7 milliards d'euros, à 81,1 milliards d'euros**. Le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques avait mis en évidence que, en l'absence de mesures

supplémentaires, le déficit public serait accru en 2012 de 6 à 10 milliards d'euros par rapport à la prévision. Lors du deuxième collectif budgétaire d'août 2012, le Gouvernement avait alors procédé à une révision de l'hypothèse de croissance, à un « surgel » des dépenses des ministères – à hauteur de 1,5 milliard d'euros – et avait proposé des mesures nouvelles en recettes (*cf. infra*).

La **troisième loi de finances rectificative du 29 décembre 2012<sup>1</sup>**, avait prévu un **déficit de 86,2 milliards d'euros, en hausse de 5 milliards d'euros**, compte tenu, notamment, de la recapitalisation de Dexia (à hauteur de 2,6 milliards d'euros).

**Le solde budgétaire exécuté en 2012 (87,1 milliards d'euros) dépasse** ainsi très nettement (**de 8,4 milliards d'euros**) **la prévision de la loi de finances initiale** pour 2012 (**78,7 milliard d'euros**). Compte tenu de la maîtrise des dépenses (*cf. infra*), cet écart correspond à celui des recettes fiscales par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (- 8,3 milliards d'euros), malgré l'impact des deux premières lois de finances rectificatives pour 2012.

Par ailleurs, s'agissant des dépenses, deux mouvements se compensent :

- le dépassement des dépenses du budget général par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (ayant un impact de - 5,51 milliards d'euros sur le solde budgétaire) ;

- l'amélioration du solde des comptes spéciaux par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (+ 5,37 milliards d'euros), du fait principalement des conséquences de la décision de l'Eurogroupe ayant conduit à la reprise, par le Fonds européen de stabilité financière (FESF), du programme d'assistance financière à la Grèce (+ 4,4 milliards d'euros).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

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

(en milliards d'euros)

	LFI 2012	LFR 3 2012	Exécution 2012	Ecart avec la LFI	Ecart avec la LFR 3
Recettes nettes	219 657	212 790	211 379	- 8 278	- 1 411
Dépenses nettes du budget général	294 024	299 595	299 535	5 511	- 60
<b>Solde du budget général</b>	<b>- 74 367</b>	<b>- 86 805</b>	<b>- 88 156</b>	<b>- 13 789</b>	<b>- 1 351</b>
<b>Budgets annexes - solde</b>	<b>+17</b>	<b>+ 17</b>	<b>0</b>	<b>- 17</b>	<b>- 17</b>
Solde des comptes d'affectation spéciale	- 439	106	- 274	165	- 380
Solde des comptes de concours financiers	- 4 105	322	1 128	5 233	806
Solde des comptes de commerce	114	114	83	- 31	- 31
Soldes des comptes d'opérations monétaires	68	68	69	1	1
<b>Solde des comptes spéciaux</b>	<b>- 4 362</b>	<b>+ 610</b>	<b>+ 1 006</b>	<b>+ 5 368</b>	<b>+ 396</b>
<b>Solde général</b>	<b>- 78 712</b>	<b>- 86 178</b>	<b>- 87 150</b>	<b>- 8 438</b>	<b>- 972</b>

Source : commission des finances, à partir de l'analyse par la Cour des comptes des résultats et de la gestion budgétaire de l'Etat 2012

**Par rapport aux prévisions de déficit de la dernière loi de finances rectificative** du 29 décembre 2012 (86,2 milliards d'euros), **le solde budgétaire exécuté s'est légèrement accru (marquant une détérioration** de la situation des finances publiques **de 970 millions d'euros)** sous l'effet :

- d'un déficit du budget général accru (- 1,4 milliard d'euros), du fait de moindres recettes (à hauteur de - 1,4 milliard d'euros), principalement sous l'effet de moindre recettes fiscales nettes (- 1,6 milliard d'euros), en partie compensées par une légère réévaluation des recettes non fiscales et + 157 millions d'euros de recettes supplémentaires provenant des fonds de concours ; les dépenses ont quant à elles été très légèrement inférieures aux prévisions ;

- d'un **solde des comptes spéciaux** dépassant les prévisions de la dernière loi de finances rectificative pour 2012 (à hauteur de + **0,4 milliard d'euros**), du fait du report de certaines opérations de consolidation de dettes ayant eu un impact positif sur le solde du compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers ».

## **2. Un écart de plus de 14 milliards d'euros avec les prévisions fixées par la loi de programmation pluriannuelle pour les années 2011 à 2014**

Dans un contexte où la croissance en 2012 s'est révélée très inférieure aux hypothèses ayant fondé la programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014, le solde budgétaire s'est avéré en décalage avec cette programmation, alors que les prévisions avaient été respectées en 2010 et 2011.

**Le déficit budgétaire pour l'année 2012**, qui s'est établi à 87,15 milliards d'euros, **a ainsi dépassé de plus de 14 milliards d'euros la prévision de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014** (72,9 milliards d'euros en 2012).

### **Le niveau de déficit au regard des engagements pluriannuels**

	Prévision de PIB (en milliards d'euros)	Déficit prévu (en milliards d'euros)
Exécution 2012	2 029	87,15
Loi de programmation des finances publiques 2011-2014	2 105	72,9

*Source : Cour des comptes*

### **C. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN COMPTABILITÉ GÉNÉRALE ET EN COMPTABILITÉ NATIONALE**

Le solde budgétaire correspond au solde des recettes encaissées et des dépenses décaissées.

Deux autres référentiels comptables permettent de compléter l'analyse de la situation budgétaire et financière de l'Etat :

- la comptabilité générale, dans laquelle les charges et les produits sont rattachés à l'exercice au moment du service fait, même si les charges n'ont pas encore été payées ni les recettes recouvrées ; par ailleurs, certaines opérations (amortissements, provisions, dépréciations) sont retracées en comptabilité générale, bien que n'ayant pas d'impact sur le solde budgétaire, puisque ne se traduisant pas par des décaissements ;

- la comptabilité nationale, répondant aux normes utilisées pour la notification à la Commission européenne du déficit et de la dette des administrations publiques.

## 1. Un déficit de l'exercice s'élevant à 92,8 milliards d'euros en comptabilité générale

Le tableau ci-après donne la clé de passage du solde d'exécution 2012 en comptabilité budgétaire (87,15 milliards d'euros, arrondi à 87,2 milliards d'euros) et en comptabilité générale.

### Passage du solde d'exécution des lois de finances au solde des opérations de l'exercice 2012

(en milliards d'euros)

<b>Solde d'exécution des lois de finances (résultat en comptabilité budgétaire)</b>	<b>- 87,2</b>
<b>Décalage entre la constatation de la recette budgétaire et la constatation du produit en comptabilité générale</b>	<b>- 1,1</b>
- dont produits enregistrés en cours d'année (comptabilité générale) mais non encore encaissés	13,9
- dont produits enregistrés les années antérieures (comptabilité générale), encaissés dans l'année	- 11,1
- dont impact du rattachement des acomptes d'impôt sur les sociétés	- 3,9
<b>Solde des dépenses et des recettes budgétaires inscrites au bilan, sans impact sur le résultat en comptabilité générale<sup>1</sup></b>	<b>19,8</b>
<b>Opérations à impact patrimonial, sans caractère budgétaire</b>	<b>- 21,7</b>
- dont valeur comptable des éléments d'actifs cédés enregistrée en charges dans le résultat en comptabilité générale	- 1,7
- dont opérations d'inventaire non budgétaires <sup>2</sup>	- 20,1
- dont admissions en non-valeur et remises gracieuses	- 1,9
- dont opérations financières non budgétaires	2,0
<b>Autres éléments non ventilés</b>	<b>- 2,6</b>
<b>Solde des opérations de l'exercice (résultat en comptabilité générale)</b>	<b>- 92,8</b>

Source : Cour des comptes

<sup>1</sup> Il s'agit principalement d'opérations pour le compte de tiers effectuées par l'Etat, comme les avances sur douzièmes d'impôts locaux versées aux collectivités territoriales, et d'opérations relatives aux comptes de l'Etat (acquisitions et cessions d'immobilisations, octroi et remboursement de prêts et avances...).

<sup>2</sup> Ces opérations se décomposent comme suit :

- dotations aux amortissements et aux provisions (- 64,5 milliards d'euros) ;
- reprises sur provisions (+ 48,9 milliards d'euros) ;
- charges à payer (1,4 milliard d'euros) ;
- charges constatées d'avance (- 1,0 milliard d'euros) ;
- produits constatés d'avance (- 2,4 milliards d'euros) ;
- variation de stocks et production stockée (+ 0,3 milliard d'euros).

## 2. Un déficit de l'exercice s'élevant à 79,7 milliards d'euros en comptabilité nationale

Le solde en comptabilité nationale, notifié à la Commission européenne, s'élève à - 79,7 milliards d'euros ; il est moins élevé (de 7,5 milliards d'euros) que le déficit budgétaire, compte tenu des opérations suivantes :

- la dotation de la France au Mécanisme européen de stabilité (6,7 milliards d'euros en incluant le reversement des intérêts perçus sur les obligations de la Grèce<sup>1</sup>) est considérée comme une opération financière, sans effet sur le résultat, en comptabilité nationale ;

- le versement du dividende de GDF-Suez (à hauteur de 1,2 milliard d'euros) et du Fonds stratégique d'investissement (0,2 milliard d'euros) sous forme de titres, et non de numéraire, ne constitue pas une recette budgétaire, mais correspond à une ressource en comptabilité nationale ;

- suite aux deux budgets rectificatifs adoptés par l'Union européenne fin 2012, le versement complémentaire au titre du prélèvement sur ressources au profit de l'Union européenne (0,6 milliard d'euros) ne sera décaissé qu'en 2013, mais est enregistré dès 2012 en comptabilité nationale.

### Passage du solde en comptabilité budgétaire au solde en comptabilité nationale

(en milliards d'euros)

<b>Solde d'exécution des lois de finances (résultat en comptabilité budgétaire)</b>	<b>- 87,2</b>
Dotation au Mécanisme européen de stabilité et reversement des intérêts perçus sur les obligations de la Grèce	6,7
Versement de dividendes sous forme de titres	1,4
Prélèvement sur ressources au profit de l'Union européenne : versement complémentaire	- 0,6
<b>Solde en comptabilité nationale</b>	<b>- 79,7</b>

Source : commission des finances

<sup>1</sup> Des dépenses de 0,2 milliard d'euros correspondent au versement à la Grèce, via le CAS « Participation de la France au désendettement de la Grèce », des intérêts perçus par la Banque de France sur les obligations de cet Etat qu'elle détient pour compte propre.

## **D. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT STABILISÉ**

### **1. Un besoin de financement de l'Etat stable par rapport à 2011**

Alors que la loi de finances initiale prévoyait une diminution de 9,7 milliards d'euros du **besoin de financement de l'Etat** par rapport à 2011 (de 188,6 à 178,9 milliards d'euros), celui-ci est resté **stable en 2012, à 188,6 milliards d'euros**, compte tenu d'un déficit budgétaire supérieur aux prévisions de la loi de finances initiale.

Ce besoin de financement résulte principalement de deux facteurs :

- d'une part, le nécessaire **amortissement** de dettes à moyen et long termes, c'est-à-dire le remboursement du capital des bons échus, et les reprises par l'Etat. D'un montant de **99,2 milliards d'euros en 2012**, il a progressé de 3,7 milliards d'euros par rapport à 2011 ;

- d'autre part, **l'impact en trésorerie du solde de la gestion budgétaire (89,2 milliards d'euros)**, correspondant au déficit budgétaire et à la charge d'indexation de la dette.

**Le besoin de financement de l'Etat a été très largement supérieur au niveau d'avant la crise** (112,6 milliards d'euros sur la période 2002-2007).

Comme le montre le tableau ci-après, les émissions à moyen et long termes nettes des rachats ont atteint 177,9 milliards d'euros en 2012. Diminuée des amortissements d'emprunts (97,9 milliards d'euros en 2012<sup>1</sup>), la variation nette de la dette négociable à plus d'un an a été de + 80 milliards d'euros en 2012, dans le respect de l'autorisation parlementaire, qui avait fixé le plafond de cette variation à + 80,1 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> Ce montant est réparti entre 55,6 milliards d'euros d'amortissement de la dette à long terme (OAT) et 42,3 milliards d'euros d'amortissement de la dette à moyen terme (BTAN), comme le montre le tableau ci-après.

### Evolution du tableau de financement de l'Etat

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2012	2012	2012	2012	Variation	
	Exécuté	LFI	LFR 1	LFR 2	LFR 3	Exécuté	PLR-LFI	2011-2012
<b>Besoin de financement</b>	<b>188,6</b>	<b>178,9</b>	<b>184,0</b>	<b>180,3</b>	<b>185,3</b>	<b>188,6</b>	<b>9,7</b>	<b>0,0</b>
Amortissement de la dette à long terme (OAT)	48,8	<b>56,1</b>	55,5	55,5	55,5	<b>55,6</b>	<b>-0,5</b>	<b>6,8</b>
Amortissement de la dette à moyen terme (BTAN)	46,1	<b>42,8</b>	42,4	42,4	42,4	<b>42,3</b>	<b>-0,5</b>	<b>-3,8</b>
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	0,6	<b>1,3</b>	1,3	1,3	1,3	<b>1,3</b>	<b>0</b>	<b>0,7</b>
Variation des dépôts de garantie	0,1	<b>0</b>	0	0	0	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>
Déficit budgétaire (LFI/LFR) / Impact en trésorerie du solde de la gestion (LR/PLR)	93,1	<b>78,7</b>	84,8	81,1	86,1	<b>89,2</b>	<b>10,5</b>	<b>-3,9</b>
<b>Ressources de financement</b>	<b>188,6</b>	<b>178,9</b>	<b>184,0</b>	<b>180,3</b>	<b>185,3</b>	<b>188,6</b>	<b>9,7</b>	<b>0,0</b>
Emissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	183,4	<b>179,0</b>	178,0	178,0	178,0	<b>177,9</b>	<b>-1,1</b>	<b>-5,5</b>
Annulation de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique	0,0	<b>4,0</b>	4,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>	<b>-4,0</b>	<b>0</b>
Variation des BTF	-9,3	<b>-4,2</b>	-4,3	-7,7	-10,0	<b>-11,2</b>	<b>-7,0</b>	<b>-1,9</b>
Variation des dépôts des correspondants	12,4	<b>-4,4</b>	-0,3	-0,3	3,2	<b>11,1</b>	<b>15,5</b>	<b>-1,3</b>
Variation du compte du Trésor	-3,9	<b>1,0</b>	2,4	2,4	2,4	<b>-2,0</b>	<b>-3,0</b>	<b>1,9</b>
Autres ressources de trésorerie	6,1	<b>3,5</b>	4,2	7,9	11,7	<b>12,8</b>	<b>9,3</b>	<b>6,7</b>

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

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

En 2010 et 2011, l'obligation de dépôt des fonds de l'emprunt national avait eu des répercussions sur les **ressources de financement de l'Etat**. La variation des **dépôts des correspondants** s'était établie à + 43,7 milliards d'euros en 2010, à raison essentiellement du dépôt des fonds de l'emprunt national<sup>1</sup>, et à 12,4 milliards d'euros en 2011.

La loi de finances initiale pour 2012 prévoyait une diminution des dépôts des correspondants de 4,4 milliards d'euros. En exécution, ceux-ci ont toutefois nettement progressé, de 11,1 milliards d'euros, dans des proportions proches de celles de 2011. Cette nouvelle hausse s'explique par la poursuite de

<sup>1</sup> Incluant les fonds du Plan Campus, soit 5 milliards d'euros.

la politique de mutualisation des trésoreries publiques, ainsi que par la progression des dépôts des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (à hauteur de 5,3 milliards d'euros), dans un contexte d'incertitudes sur l'évolution des dotations de l'Etat et des ressources propres. En outre, deux nouvelles entités ont ouvert un compte au Trésor en 2012 : l'Unédic (1,5 milliard d'euros) et OSEO (4,3 milliards d'euros).

Le besoin supplémentaire de financement, induit par un déficit supérieur aux prévisions de la loi de finances initiale (de 9,7 milliards d'euros), a été plus que couvert par la variation des dépôts des correspondants (+ 11,1 milliards d'euros, alors que la loi de finances initiale prévoyait - 4,4 milliards d'euros) et la variation des « autres ressources de trésorerie » (de + 3,5 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2012 à + 12,8 milliards d'euros en exécution). Ces autres ressources proviennent principalement de primes et décotes à l'émission de BTAN et OAT du fait de la diminution des taux.

#### Les autres ressources de trésorerie

(en milliards d'euros)

	Exécution 2011	LFI 2012	Exécution 2012
Charge d'indexation	4,0	3,0	3,6
Indexation à l'émission	0,4	0,5	0,8
Primes et décotes à l'émission	2,4	0,0	9,2
Profits et pertes sur rachat	- 0,7	0,0	- 0,2
<b>Total</b>	<b>6,1</b>	<b>3,5</b>	<b>12,8</b>

Source : Cour des comptes, d'après l'Agence France Trésor

Sous l'effet de l'augmentation des dépôts des correspondants et des autres ressources de trésorerie, l'encours des BTF a diminué plus fortement que prévu (de 11,2 milliards d'euros, contre 4,2 milliards d'euros en prévision).

**Par ailleurs, la France a bénéficié, en 2012, de conditions de financement exceptionnellement favorables.** Sur l'année, le taux moyen des BTF s'est établi à 0,08 % et celui des émissions à moyen et long terme, à 1,86 % (contre 2,80 % en 2011). Cette faiblesse des taux a conduit l'Agence France Trésor (AFT) à procéder à des **rachats de titres avant échéance**, pour un montant de 23,5 milliards d'euros, qui n'apparaissent pas dans le tableau de financement.

### 3. Une augmentation ralentie de la dette négociable

En valeur actualisée, **le stock de la dette négociable a progressé de 73 milliards d'euros entre fin 2011 et fin 2012**, comme l'indique le tableau ci-dessous. Cette **progression est moindre qu'en 2011** (84 milliards d'euros) et 2010 (81 milliards d'euros), après l'augmentation record observée en 2009 (131 milliards d'euros), compte tenu de la diminution du déficit budgétaire et des ressources de financement disponibles.

En 2012, la dette négociable à moins d'un an, représentée par l'encours de BTF, a diminué de 11,2 milliards d'euros en valeur actualisée pour s'élever à 166,6 milliards d'euros. **Fin 2012, les BTF ne représentaient plus que 12 % de l'encours total**, après que leur part eut culminé à 18,7 % fin 2009. La faiblesse des taux d'intérêt sur les titres à long terme a incité en effet à augmenter leur part dans l'encours total de la dette, afin de sécuriser le coût de financement de la dette en réduisant l'exposition de la France à un risque de remontée des taux.

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

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Dette (nominale)</b>	<b>909 534</b>	<b>1 000 321</b>	<b>1 133 482</b>	<b>1 212 330</b>	<b>1 293 941</b>	<b>1 365 452</b>
<i>Dont titre indexés</i>	<i>120 635</i>	<i>136 066</i>	<i>133 310</i>	<i>142 776</i>	<i>146 863</i>	<i>152 319</i>
OAT	629 890	665 032	705 005	799 112	869 036	929 433
BTAN	201 188	197 008	214 357	226 080	247 109	265 419
BTF	78 456	138 281	214 120	187 138	177 796	166 600
<i>Dont titre indexés</i>	<i>13,26%</i>	<i>13,60%</i>	<i>11,76%</i>	<i>11,78%</i>	<i>11,35%</i>	<i>11,16%</i>
OAT	69,25%	66,48%	62,20%	65,92%	67,16%	68,07%
BTAN	22,12%	19,69%	18,91%	18,65%	19,10%	19,44%
BTF	8,63%	13,82%	18,89%	15,44%	13,74%	12,20%
<b>Dette (actualisée)</b>	<b>920 724</b>	<b>1 016 645</b>	<b>1 147 985</b>	<b>1 228 971</b>	<b>1 312 980</b>	<b>1 386 154</b>
<i>Dont titre indexés</i>	<i>131 848</i>	<i>152 411</i>	<i>147 831</i>	<i>159 433</i>	<i>165 914</i>	<i>173 030</i>
OAT	640 700	680 561	718 847	815 753	887 885	949 739
BTAN	201 568	197 803	215 018	226 080	247 298	269 815
BTF	78 456	138 281	214 120	187 138	177 796	166 600
<i>Dont titre indexés</i>	<i>14,32%</i>	<i>14,99%</i>	<i>12,88%</i>	<i>12,97%</i>	<i>12,64%</i>	<i>12,48%</i>
OAT	69,59%	66,94%	62,62%	66,38%	67,62%	68,52%
BTAN	21,89%	19,46%	18,73%	18,40%	18,83%	19,47%
BTF	8,52%	13,60%	18,65%	15,23%	13,54%	12,02%

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

Source : RAP « Engagements financiers de l'Etat ». Calculs en pourcentage de la commission des finances

## II. UNE HAUSSE DES RECETTES PRINCIPALEMENT LIÉE AUX MESURES FISCALES NOUVELLES

En progression de 5 % par rapport à 2011, les recettes nettes de l'Etat sont restées en-deçà de leurs niveaux d'avant la crise. **Sur la période 2007-2011, les recettes nettes de l'Etat avaient diminué de 31,3 milliards d'euros, passant de 232,4 milliards d'euros à 201,2 milliards d'euros en 2011.** L'année 2012 n'a que partiellement corrigé ce recul, grâce aux mesures budgétaires décidées à l'été 2012 : les recettes fiscales 2012 restent inférieures de 21,1 milliards d'euros à leur niveau de 2007, ce qui souligne les effets d'une crise particulièrement longue.

Les recettes fiscales nettes de l'Etat ont été par ailleurs, en valeur absolue, d'un niveau très largement inférieur à celui de l'année 2004 (243 milliards d'euros).

### Evolution des recettes de l'Etat entre 2011 et 2012

(en milliards d'euros)

	2011	2012	Evolution
<b>Recettes fiscales brutes (a)</b>	339,41	359,00	+ 19,58
<b>Remboursements et dégrèvements (b)</b>	84,39	90,56	+ 6,16
<b>Recettes fiscales nettes (c) = (b) – (a)</b>	255,02	268,44	+ 13,42
<b>Recettes non fiscales (d)</b>	16,38	14,11	- 2,27
<b>Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (e)</b>	74,07	74,64	+ 0,57
<b>Recettes nettes pour le budget général hors fonds de concours (f) = (c) + (d) – (e)</b>	197,33	207,91	+ 10,58
<b>Evaluation des fonds de concours et crédits correspondants (g)</b>	3,83	3,47	- 0,36
<b>Recettes nettes pour le budget général, y compris fonds de concours (h) = (f) + (g)</b>	201,16	211,38	+ 10,22

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

## A. UN REcul MARQUÉ DES RECETTES NON FISCALES

### 1. Une diminution de 2,3 milliards d'euros des recettes non fiscales sous l'effet d'une baisse des dividendes versés par les entreprises

Les **recettes non fiscales** se sont élevées, en 2012, à **14,1 milliards d'euros** contre 16,4 milliards d'euros en 2011, soit une **diminution de 2,3 milliards d'euros (- 13,9 %)**, alors que la loi de finances initiale prévoyait un recul de 1 milliard d'euros. Sur les trois derniers exercices, la diminution des recettes non fiscales s'est élevée à 4 milliards d'euros, alors que leur périmètre est stable.

Cette diminution des recettes non fiscales s'explique principalement par la **baisse, à hauteur de 3,1 milliards d'euros, du produit des dividendes versés par les entreprises financières et non financières.**

#### Evolution des recettes non fiscales

(en millions d'euros)

	Exécution 2011	LFI 2012	Exécution 2012	Variation 2011- 2012	Ecart LFI- Exécution
<b>Dividendes et recettes assimilées</b>	7 769	6 367	4 642	- 3 127	- 1 725
<b>Produits du domaine de l'Etat</b>	1 722	2 946	3 201	1 479	255
<b>Produit de la vente des biens et services</b>	1 191	1 239	1 156	- 35	- 83
<b>Remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières</b>	1 223	1 233	663	- 561	- 570
<b>Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites</b>	1 048	1 225	1 293	245	69
<b>Divers</b>	3 426	2 847	3 155	- 272	308
<b>Total</b>	16 379	15 857	14 110	- 2 270	- 1 748

Source : ministère du budget

Les recettes non fiscales versées sous forme de dividendes, dont le montant a atteint 4,6 milliards d'euros en 2012 proviennent des entreprises non financières (à hauteur de 3,2 milliards d'euros), de la Caisse des dépôts et consignations (0,4 milliard d'euros) et des autres entreprises financières (1 milliard d'euros).

## **2. Les dividendes versés par les entreprises non financières : un versement en partie sous forme de titres et non en numéraire**

**S'agissant des entreprises non financières**, le total des recettes issues de dividendes et de versements en numéraire a atteint 4,6 milliards d'euros, soit un niveau très proche des prévisions de la loi de finances initiale (4,5 milliards d'euros), comme détaillé dans le tableau ci-après.

Toutefois, une partie des dividendes ont été versés **sous forme de titres et non de numéraire** pour les participations de l'Etat dans GDF-Suez (1,2 milliard d'euros) et le Fonds stratégique d'investissement (0,2 milliard d'euros).

**Le versement du dividende sous forme de titres par GDF-Suez** correspondait à une option ouverte à l'ensemble des actionnaires, pour laquelle 77 % d'entre eux ont opté<sup>1</sup>. Cette opération a permis de ménager la trésorerie de l'entreprise dans le contexte d'une opération de croissance externe, le rachat de la société britannique *International Power*.

Le versement de dividendes sous forme de titres et non en numéraire est neutre suivant les normes de la comptabilité nationale, utilisées pour la notification du déficit à la Commission européenne (*cf. supra*). Bien qu'ayant entraîné une diminution des ressources budgétaires de l'Etat de 1,4 milliard d'euros en 2012, cette opération se justifie dans une perspective patrimoniale à long terme : **l'Etat a pu acquérir des actions dans des conditions avantageuses**, au regard non seulement de la prime versée, mais aussi des prévisions d'évolution du cours de bourse.

---

<sup>1</sup> Une prime était proposée par rapport au cours de bourse : le nombre de titres versés a été calculé en fonction d'une valeur décotée, correspondant à 90 % de la moyenne des cours d'ouverture des vingt séances de bourse précédant la réunion du conseil d'administration ayant décidé cette opération.

### Recettes issues des entreprises non financières

(en millions d'euros)

	2011	LFI 2012	Exécution 2012 (numéraire)	Exécution 2012 (titres)	Exécution 2012 (total)
EDF	1 796	1 796	1 795		1 795
GDF-Suez	1 217	1 217	0	1 244	1 244
France Télécom	499	500	492		492
AREVA	0	21	0		0
La Poste	105	103	111		111
Aéroports de Paris	78	75	91		91
SAFRAN	94	66	86		86
Sogepa (EADS, Aérospatiale)	20	22	26		26
SNCF	69	239	199		199
Défense Conseil International	2	2	0		0
Air France	5	12	5		5
Renault	13	44	51		51
Autres	518	399	351	152	503
<b>Total</b>	<b>4 416</b>	<b>4 496</b>	<b>3 208</b>	<b>1 396</b>	<b>4 604</b>

Sources : Cour des comptes et ministère du budget

### 3. Les dividendes versés par les entreprises financières : une diminution traduisant la situation de ces entreprises

Le recul des recettes non fiscales issues de dividendes (ou de recettes assimilées) versés à l'Etat s'explique principalement par la situation des entreprises financières :

- **en raison de la dépréciation d'actifs** détenus par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), **ses versements n'ont atteint que 431 millions d'euros en 2012, contre** une prévision de 1,115 milliard d'euros en loi de finances initiale **et 2,7 milliards d'euros en exécution 2011** ; ces recettes se décomposent entre le versement d'un dividende correspond à une fraction du résultat net (103 millions d'euros en 2012, contre 1,2 milliard d'euros en 2011),

une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (328 millions d'euros en 2012, contre 545 millions d'euros en 2011, traduisant une dégradation des résultats de la CDC). Par ailleurs, il n'y a pas eu de prélèvement sur le fonds d'épargne de la CDC en 2012 (alors que ce prélèvement s'était élevé à 965 millions d'euros en 2011), compte tenu de l'enregistrement par la CDC d'un déficit en fonds propres ;

- le dividende de la **Banque de France** en 2012 (877 millions d'euros), correspondant au reversement d'une fraction (75 %) de son résultat net, a été inférieur de 0,7 milliard d'euros au montant versé en 2011, bien que son résultat avant impôt ait progressé (de 4,5 milliards d'euros en 2010 à 5,6 milliards d'euros en 2011), à la suite du rachat de dettes souveraines dans le cadre de la BCE et à l'augmentation des concours aux établissements de crédit décidée par le Conseil des gouverneurs en décembre 2011 ; la baisse du dividende s'explique par le renforcement des fonds propres de la Banque de France (à hauteur de 2 milliards d'euros) au regard d'une exposition accrue aux risques. Par ailleurs, en 2012, le reversement à la Grèce des revenus perçus par les banques centrales nationales sur les titres grecs détenus pour leur propre compte a conduit la Banque de France à verser 198,7 millions d'euros sur le CAS « Participation de la France au désendettement de la Grèce », réduisant la fraction du résultat reversé au budget général de l'Etat.

#### **4. Les autres recettes non fiscales : des ressources aléatoires pour le budget de l'Etat**

**Les recettes non fiscales de l'Etat apparaissent d'autant plus fragiles que plusieurs opérations que l'on peut qualifier d'exceptionnelles, retracées dans le tableau ci-après, ont eu un impact positif de 1,5 milliard d'euros en 2012.**

## Les variations exceptionnelles des ressources non fiscales en 2012

(en milliard d'euros)

Recettes non fiscales	Impact sur le solde budgétaire 2012
<b>Produits du domaine de l'Etat</b>	
Fraction du produit 2012 de la vente aux enchères des fréquences de la bande 800 MHz	+ 1,3 <sup>1</sup>
Enregistrement en 2012 d'une fraction du produit 2011 de la vente aux enchères des fréquences de la bande 800 MHz	+ 0,1
<b>Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières</b>	
Modifications des modalités des prêts bilatéraux à la Grèce et de plan de refinancement de dettes d'États étrangers	- 0,2
Remboursement anticipé en 2011 des prêts d'aide à la filière automobile ayant généré un surcroît d'intérêts en 2011	- 0,2
<b>Divers</b>	
Recette exceptionnelle versée par la Banque de France liée au culot d'émission des anciens billets libellés en francs	+ 0,5
<b>Total</b>	<b>+ 1,5</b>

Source : commission des finances, d'après l'annexe au projet de loi de règlement « Développement des recettes du budget général » et réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

Par ailleurs, **d'autres recettes non fiscales, plus volatiles**, ont enregistré des plus-values en 2012 par rapport à la loi de finances initiale, de l'ordre de 0,3 milliard d'euros, créant ainsi un **aléa à la baisse pour les exercices ultérieurs** :

- en raison d'une sinistralité limitée, les reversements de la Compagnie française du commerce extérieur (COFACE) ont été supérieurs de + 0,3 milliard d'euros à la prévision ;

- la garantie accordée en 2012 à la Banque Dexia a conduit à une hausse de + 0,3 milliard d'euros du produit des rémunérations de l'ensemble des garanties ;

<sup>1</sup> Pour mémoire, le prix de réserve inscrit en loi de finances initiale n'atteignait que 1 milliard d'euros.

- dans un contexte de faibles taux d'intérêt, le prélèvement sur le solde de trésorerie du compte de l'Etat à Natixis a dépassé la prévision initiale de + 0,1 milliard d'euros ;

- les recettes provenant des avances à l'aviation civile ont diminué de - 0,2 milliard d'euros ;

- une légère moins-value sur les produits de la vente de biens et services (- 0,1 milliard d'euros) a été principalement due au moindre remboursement par l'Union européenne des frais d'assiette et de perception des impôts et taxes perçus au profit de son budget ;

- les prélèvements sur les salaires des conservateurs des hypothèques ont été inférieurs aux prévisions de la loi de finances initiale (- 0,1 milliard d'euros)<sup>1</sup>.

#### ***B. UN RENDEMENT DES RECETTES FISCALES ACCRU PAR LES MESURES ADOPTÉES À L'ÉTÉ 2012***

Les **recettes fiscales nettes** ont connu en 2012 une **progression de 13,4 milliards d'euros (+ 5,3 %)**, passant de 255 milliards d'euros en 2011 à **268,4 milliards d'euros** en 2012.

Le produit des recettes fiscales est toutefois **inférieur de 6,5 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale** (274,9 milliards d'euros) **et de plus de 1,6 milliard d'euros aux prévisions de la troisième loi de finances rectificative pour 2012** (270,1 milliards d'euros), chaque loi de finances rectificative de l'année 2012 ayant conduit à une révision à la baisse des prévisions de recettes fiscales nettes, en lien avec les révisions des prévisions de croissance :

- une diminution (**- 1,7 milliard d'euros**) **dans le cadre de la première loi de finances rectificative du 14 mars 2012**, enregistrant un recul de - 2,6 milliards d'euros des recettes d'impôt sur les sociétés et de TVA à la suite de la révision de 1,0 % à 0,5 % de la prévision de croissance, partiellement compensée par une révision des prévisions d'encaissement au regard des résultats de l'exécution 2011 (+ 0,2 milliard d'euros) ; le différentiel s'explique par des mesures nouvelles (à hauteur de 0,7 milliard d'euros), détaillées ci-après ;

- une nouvelle révision à la baisse, par **la deuxième loi de finances rectificative du 16 août 2012 (- 0,9 milliard d'euros)**, correspondant au solde des moins-values de recettes fiscales attendues (- 5,8 milliards d'euros,

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, à la suite de l'ordonnance n° 2010-638 du 10 juin 2010 portant suppression du statut des conservateurs des hypothèques, le paiement du salaire des conservateurs a été supprimé, et le prélèvement sur ces salaires au profit de l'Etat, qui constituait une recette non fiscale, a été remplacé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, par une nouvelle imposition fiscale, la contribution de sécurité immobilière. Le rendement de cette contribution a été estimé à 650 millions d'euros en 2013.

principalement au titre de l'impôt sur les sociétés et de la TVA) et des mesures nouvelles (+ 4,9 milliards d'euros) ;

- une dernière révision à la baisse par la **troisième loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 (- 2,3 milliards d'euros)** correspondant notamment à une révision à la baisse des prévisions de recettes de l'impôt sur le revenu et de la TIPCE.

L'écart par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale se concentre sur la TVA (5,7 milliards d'euros) et l'impôt sur les sociétés (3,6 milliards d'euros), comme le détaille le tableau ci-après.

### Recettes fiscales nettes prévues et exécutées en 2012

(en milliards d'euros)

	LFI 2012	1 <sup>ère</sup> LFR 2012	2 <sup>ème</sup> LFR 2012	3 <sup>ème</sup> LFR 2012	Exécution 2012	Ecart exécution/LFI	Ecart exécution/ LFR-3
IR	59,7	60,0	60,0	59,0	59,5	- 0,2	0,5
IS	44,9	43,1	40,7	40,7	41,3	- 3,6	0,6
TICPE	14,0	14,1	14,1	13,3	13,5	- 0,5	0,2
TVA	137,8	137,1	135,7	135,6	132,2	- 5,7	- 3,5
Autres recettes fiscales	18,6	19,1	22,0	21,4	22,0	3,4	0,6
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>274,9</b>	<b>273,3</b>	<b>272,5</b>	<b>270,1</b>	<b>268,4</b>	<b>- 6,5</b>	<b>- 1,6</b>

Source : Cour des comptes et ministère du budget

#### 1. Des recettes fiscales en hausse de 13,4 milliards d'euros, sous l'effet des mesures nouvelles adoptées en 2012

a) Une évolution spontanée négative (- 0,5 milliard d'euros) traduisant une élasticité négative par rapport à la croissance du PIB

Le taux de croissance spontanée des recettes fiscales dépend de la conjoncture économique et de leur élasticité par rapport à la croissance du PIB en valeur.

**En 2012, l'évolution spontanée des recettes fiscales a été estimée à - 0,1 %, alors que la croissance nominale du PIB en valeur atteignait 1,5 %, soit une élasticité négative.**

**Le projet de loi de finances initiale pour 2012 prévoyait une élasticité de 1,5 correspondant à la moyenne observée entre 2004 et 2011 (exception faite de l'année 2009, pour laquelle les données n'étaient guère significatives dans un contexte de nette récession) : suivant une hypothèse de**

croissance du PIB de 1,75 % en volume et de 3,6 % en valeur<sup>1</sup>, la prévision de croissance spontanée des recettes fiscales s'établissait à 5,4 % en loi de finances initiale, soit + 13,6 milliards d'euros. Lors des débats parlementaires, l'abaissement de 1,75 % à 1 % de la prévision du taux de croissance économique (et de 3,6 % à 2,7 % en valeur) avait conduit à une révision à la baisse des prévisions de croissance spontanée des recettes fiscales, leur augmentation n'étant plus évaluée qu'à 10 milliards d'euros.

En exécution, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes a conduit à **une diminution de 0,5 milliard d'euros**, soit un **manque à gagner de plus de 10 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale**.

L'évolution de l'élasticité des recettes fiscales au taux de croissance du PIB depuis 2002 est détaillée dans le tableau ci-après.

#### Elasticité des recettes par rapport au PIB depuis 2002

	Taux de croissance économique	Elasticité prévue par la LFI	Elasticité constatée	Ecart élasticité constatée / élasticité prévue
2002	0,9 %	1	- 0,1	- 1,1
2003	0,9 %	0,9	0,2	0,7
2004	2,5 %	0,7	1,7	1
2005	1,8 %	1,5	1,3	- 0,2
2006	2,5 %	1,2	2	0,8
2007	2,3 %	1,3	1,5	0,1
2008	- 0,1 %	1,3	0,8	- 0,4
2009	- 3,1 %	1,2	3,9	2,7
2010	1,7 %	2,3	1,4	- 0,9
2011	2,0 %	1,5	1,6	- 0,1
2012	0,0 %	1,5	- 0,1	- 1,6

Source : ministère du budget

**Des taux d'élasticité proches de zéro, voire négatifs, n'avaient plus été constatés depuis 2002 (- 0,1) et 2003 (0,2), une situation comparable ayant également été observée au début des années 1990.**

Interrogé par votre rapporteur général sur cette situation nouvelle, le Gouvernement a formulé les observations suivantes :

<sup>1</sup> L'hypothèse d'inflation dans le projet de loi de finances initiale s'établissait à 1,8 %. Ce taux a été abaissé à 1,7 % dans la loi de finances initiale adoptée par le Parlement et s'est établi à 1,9 % en exécution.

« Bien que la mesure appropriée de la sensibilité des recettes fiscales aux variations de l'activité économique soit le concept d'élasticité, cette méthode de calcul perd une grande partie de son intérêt lorsque les croissances sont négatives ou proches de zéro [...] Par ailleurs, l'élasticité au PIB des recettes fiscales nettes de l'Etat s'est toujours montrée volatile dans le passé, avec des valeurs parfois très supérieures à l'unité et parfois très proches de 0 »<sup>1</sup>.

**L'argumentaire du Gouvernement se vérifie empiriquement et souligne la difficulté à prévoir les recettes fiscales nettes dans un contexte de croissance économique faible ou négative, rendant particulièrement incertain l'exercice de prévision, y compris pour l'année 2013. En réalité, les années de faible croissance économique semblent se caractériser par de faibles élasticités, et l'année 2012 ne déroge pas à ce constat.**

Par ailleurs, il serait attendu que l'élasticité de la TVA, dont l'assiette est constituée à 60 % par la consommation des ménages, se rapproche le plus de l'évolution du PIB en valeur. Or l'élasticité de la TVA a été négative en 2012 (- 0,8) comme détaillé dans le tableau ci-après. L'élasticité de l'impôt sur les sociétés a été encore plus fortement négative (- 1,4), et ces deux impôts expliquent la croissance spontanée négative des recettes fiscales en 2012 (- 0,2 %), alors qu'inversement, l'élasticité de l'impôt sur le revenu au PIB a atteint 4.

Comme en 2009, il a été constaté en 2012, dans le contexte d'une croissance économique de 0 %, des taux d'élasticité s'éloignant fortement des prévisions pour l'ensemble des impôts.

#### Elasticité des principaux impôts par rapport au PIB en 2012

	Elasticité prévue en LFI	Elasticité constatée	Ecart
IR net	1,9	4,0	2,1
IS net	2,6	- 1,4	- 3,9
TVA nette	1,1	- 0,8	- 1,9
TICPE	- 0,5	- 1,8	- 1,2

Source : ministère du budget

*b) Une incidence marginale des mesures de transfert et de périmètre en 2012 (+ 0,2 milliard d'euros)*

**Les mesures de transfert et de périmètre n'ont eu qu'un impact de + 0,2 milliard d'euros sur les recettes fiscales nettes en 2012.**

---

<sup>1</sup> Réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général.

Le solde des mesures de périmètre s'est établi à + 0,2 milliard d'euros et correspond principalement aux conséquences du passage à Chorus :

- pour l'impôt sur les sociétés : - 0,4 milliard d'euros, correspondant à une modification des traitements comptables des décharges et admissions en non valeur entraînées par le passage au progiciel Chorus ;

- pour la TVA : + 1,5 milliard d'euros, correspondant aussi principalement à des changements comptables liés au passage à Chorus (+ 1,3 milliard d'euros), à la révision du régime de TVA de Réseau ferré de France (+ 0,1 milliard d'euros) et au transfert d'une part de la TVA affectée à la CNAMTS<sup>1</sup> en compensation de la dépense effectuée par le budget général au titre du financement de l'AFSSAPS<sup>2</sup>, du CENGEPS<sup>3</sup> et des comités de protection des personnes (+ 0,1 milliard d'euros) ;

- pour les autres recettes fiscales : - 0,8 milliard d'euros, résultant du passage à Chorus.

Le solde des mesures de transfert a été nul :

- pour la TIPCE : - 0,2 milliard d'euros, traduisant divers ajustements liés au transfert aux régions ;

- pour les autres recettes fiscales : - 0,2 milliard d'euros, résultant de la suppression des exonérations sociales des heures supplémentaires et du retour à l'Etat du panier fiscal compensatoire, correspondant à l'impact sur la contribution sociale sur les bénéficiaires.

*c) L'impact déterminant des mesures fiscales nouvelles (+ 13,7 milliards d'euros)*

Le tableau ci-après détaille la révision des facteurs d'évolutions des recettes fiscales nettes, de la loi de finances initiale à l'exécution.

Compte tenu de la croissance spontanée des recettes fiscales nettes en 2012 (- 0,5 milliard d'euros) et de l'incidence limitée des mesures de transfert et de périmètre (+ 0,2 milliard d'euros), l'augmentation observée entre 2011 et 2012 (+ 13,4 milliards d'euros) s'explique presque exclusivement par les **mesures fiscales nouvelles (+ 13,7 milliards d'euros)**, sans toutefois permettre d'atteindre le scénario prévu par la loi de finances initiale pour 2012.

---

<sup>1</sup> Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

<sup>2</sup> Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé.

<sup>3</sup> Centre national de gestion des essais de produits de santé.

### Du scénario de la LFI à l'exécution

(en milliards d'euros)

		Scénario de la LFI 2012	Exécution	Solde Exécution - LFI
Taux de croissance du PIB en volume	A	1,0 %	0,0 %	- 1,0 %
Inflation (évolution des prix hors tabac)		1,7 %	1,9 %	+ 0,2 %
Base Recettes fiscales 2011 brutes <sup>1</sup>	B	339,4	339,4	-0,0
Base Recettes fiscales 2011 nettes <sup>1</sup>	C	253,8	255,0	1,2
Croissance spontanée des recettes fiscales nettes	D	9,7	- 0,5	- 10,2
<b>Recettes fiscales après intégration de la croissance spontanée</b>	<b>E = C +D</b>	<b>263,5</b>	<b>254,5</b>	<b>- 9,1</b>
Mesures antérieures à la loi de finances initiale pour 2012	F	4,9	2,7	- 2,3
<i>dont réforme de la taxe professionnelle</i>		- 0,5	- 1,9	- 1,4
Mesures nouvelles LFI 2012 et LFR-4 2011	G	6,3	6,2	- 0,1
Mesures postérieures à la LFI 2012	H		4,9	4,9
Mesures de périmètre et de transfert	I	0,2	0,2	0,0
<b>Total mesures nouvelles et mesures de périmètre</b>	<b>J = E + F + G + H + I</b>	<b>11,4</b>	<b>13,9</b>	<b>2,5</b>
<b>Total recettes fiscales nettes 2012</b>	<b>K = E + J</b>	<b>274,9</b>	<b>268,4</b>	<b>- 6,5</b>

Source : ministère du budget

<sup>1</sup> Prévues en loi de finances initiale pour 2012 (LFI 2012).

L'impact en 2012 des mesures fiscales nouvelles se répartit comme suit :

- une hausse de + 2,7 milliards d'euros au titre des mesures antérieures au projet de loi de finances initiale pour 2012, y compris celles résultant de la réforme de la taxe professionnelle (son impact pour le budget de l'Etat a été négatif à hauteur de - 1,9 milliard d'euros, au lieu de - 0,5 milliard d'euros en prévision) ;

- une augmentation de + 6,2 milliards d'euros pour les mesures nouvelles de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 et de la loi de finances initiale pour 2012 ;

- des ressources supplémentaires à hauteur de + 5 milliards d'euros suite aux mesures fiscales nouvelles introduites par les trois lois de finances rectificatives pour 2012.

- (1) Un rendement des mesures antérieures à la loi de finances initiale pour 2012 (+ 2,7 milliards d'euros par rapport à 2011) réduit par l'absence de diminution des remboursements et dégrèvements au titre de la contribution économique territoriale

**La loi de finances initiale pour 2012 (LFI 2012) prévoyait un rendement de 4,9 milliards d'euros des mesures fiscales antérieures à la LFI 2012. Leur rendement a été nettement inférieur aux prévisions, ne s'établissant qu'à 2,7 milliards d'euros en exécution.**

Un écart a d'abord concerné les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, et notamment ceux afférents à la contribution économique territoriale, dont la diminution – prévue en LFI 2012 à hauteur de 1,2 milliard d'euros – n'a pas eu lieu.

Par ailleurs, le contentieux relatif au précompte immobilier avait entraîné une augmentation du rendement des fiscales nouvelles en 2011, par rapport à 2010, à hauteur de 0,9 milliard d'euros.

Le rendement de la suppression du bouclier fiscal ne s'est élevé qu'à 0,4 milliard d'euros (contre 0,7 milliard d'euros en prévision).

*A contrario*, l'incidence sur l'impôt sur les sociétés du versement d'une prime à l'ensemble des salariés en cas de hausse des dividendes versés n'a entraîné une perte d'impôt sur les sociétés qu'à hauteur de 0,1 milliard d'euros (pour une prévision de 0,4 milliard d'euros).

Enfin, le gain résultant de la suppression du régime du bénéfice mondial consolidé, estimé à seulement 50 millions d'euros s'est finalement élevé à 0,5 milliard d'euros<sup>1</sup>.

(2) L'impact des mesures nouvelles du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011 et de la loi de finances initiale pour 2012 (+ 6,2 milliards d'euros)

A la suite de la révision des prévisions de croissance économique et de croissance spontanée des recettes pour 2012 (à hauteur de - 3,5 milliards d'euros) lors de la discussion du projet de loi de finances initiale, **des mesures nouvelles ont été prises dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2012** (à hauteur de + 1,3 milliard d'euros<sup>2</sup>) **et surtout du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011** (+ 5 milliards d'euros), **pour un impact total évalué à 6,3 milliards d'euros.**

Au final, leur rendement s'est élevé à 6,2 milliards d'euros, comme détaillé dans le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> Selon les précisions apportées par le ministère du budget à votre rapporteur général, « le gain de la suppression du bénéfice mondial consolidé avait été estimé à 200 millions d'euros dont 150 millions d'euros sur le cinquième acompte 2011. Cette estimation était basée sur le coût de la dépense fiscale 2010 estimée à 201 millions d'euros. Or le coût du régime est très variable d'un exercice à l'autre. Ainsi, la réévaluation de la dépense fiscale à 583 millions d'euros au titre de l'année 2011 a-t-elle entraîné la réévaluation du gain de la suppression du régime ».

<sup>2</sup> Le projet de loi de finances initiale ne prévoyait que 0,5 milliard d'euros de mesures fiscales nouvelles. Lors de la discussion budgétaire, d'autres mesures – principalement l'augmentation de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus inscrite dans le PLF, par l'abaissement des seuils d'assujettissement et la création d'un deuxième taux (+ 0,4 milliard d'euros) – ont porté à 1,3 milliard d'euros l'impact des mesures fiscales nouvelles de la loi de finances initiale pour 2012.

**Rendement prévisionnel et en exécution  
des mesures nouvelles de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011  
et de la loi de finances initiale pour 2012**

*(en milliard d'euros)*

	<b>Rendement prévisionnel 2012</b>	<b>Exécution 2012</b>
<b>Quatrième loi de finances rectificative pour 2011</b>		
Désindexation du barème de l'impôt sur le revenu, de l'ISF et des droits de mutation à titre gratuit	+ 1,8	+ 1,6
Majoration exceptionnelle de 5 % de l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises	+ 1,1	+ 0,9
Création d'un taux intermédiaire de TVA à 7 %	+ 1,8	+ 2,0
Augmentation de 5 points (de 19 % à 24 %) du prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes et les intérêts	+ 0,6	+ 0,5
<b>Autres mesures nouvelles</b>	+ 0,4	+ 0,6
<b>Loi de finances initiale pour 2012</b>		
Instauration d'une contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus	+ 0,6	+ 0,6
<b>Total</b>	<b>+ 6,3</b>	<b>+ 6,2</b>

Source : commission des finances

(3) Un effet déterminant des mesures fiscales nouvelles votées en 2012 (+ 4,9 milliards d'euros)

Les deux premières lois de finances rectificatives pour 2012 ont conduit à l'adoption de mesures nouvelles ayant un impact dès 2012.

La **première loi de finances rectificative du 14 mars 2012** a mis en place la taxe sur les transactions financières (TTF) à compter du 1<sup>er</sup> août 2012, pour un rendement estimé à 460 milliard d'euros en 2012 et à 1,1 milliard d'euros en année pleine. Par ailleurs, elle avait prévu 0,3 milliard d'euros de ressources supplémentaires dans le cadre du renforcement de la lutte contre la fraude fiscale<sup>1</sup>.

La **deuxième loi de finances rectificative du 16 août 2012** a doublé le taux de la TTF (de 0,1 % à 0,2 %), conduisant à une réévaluation des prévisions

<sup>1</sup> Ces ressources supplémentaires se sont effectivement traduites par 0,3 milliard d'euros de ressources supplémentaires, principalement au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune.

de recettes au titre de la TTF à 537 millions d'euros en 2012 et à 1,6 milliard d'euros en année pleine<sup>1</sup>.

Cependant, **les recouvrements n'ont finalement atteint que 199 millions d'euros en 2012<sup>2</sup>, soit 37 % de la prévision.** Le décalage avec les prévisions apparaît durable. Au 23 mai 2013, les encaissements au titre de la TTF s'élevaient ainsi à 230 millions d'euros, soit **des recettes** pouvant être estimées à 0,6 milliard d'euros en année pleine (correspondant également à moins de 40 % de la prévision annuelle, s'élevant à 1,6 milliard d'euros), entraînant **un manque à gagner qui pourrait être de l'ordre de 1 milliard d'euros par rapport aux prévisions en loi de finances pour 2013.**

Auditionné par la commission des finances le 6 février 2013, Jérôme Cahuzac, alors ministre délégué au budget, avait mis en avant le problème de non-paiement de la taxe par certains contribuables, notamment en Amérique du Nord :

*« Le rendement de la TTF est effectivement décevant. Nous avons doublé le taux afin de garantir le rendement estimé : même ainsi, nous n'y parvenons pas. La relative atonie des marchés financiers ne peut expliquer à elle seule cette faiblesse. J'ajoute que certains contribuables non résidents ne la paient pas. C'est le cas en particulier des résidents d'Amérique du Nord : l'administration américaine estime en effet qu'il s'agit d'une taxe bénéficiant de l'extraterritorialité, et conseille donc vivement à ses ressortissants de ne pas la payer ».*

**La deuxième loi de finances rectificative du 16 août 2012** a prévu des **mesures nouvelles pour un montant de 4,9 milliards d'euros dès 2012**, détaillées dans le tableau ci-après, qui fait également apparaître un rendement en exécution conforme aux prévisions (5,0 milliards d'euros).

Par ailleurs, **la baisse du prix à la pompe de 3 centimes** pendant trois mois, mise en œuvre par voie réglementaire et non dans le cadre d'une loi de finances rectificative, **a eu un impact négatif sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIPCE) de 0,4 milliard d'euros.**

---

<sup>1</sup> Le doublement des taux ne s'est traduit par un doublement des produits attendus, car il a été tenu compte d'une prévision d'assiette inférieure aux prévisions initiales.

<sup>2</sup> Source : annexe au projet de loi de règlement « Développement des recettes du budget général et des dépenses fiscales ». Ligne 1797.

**Rendement prévisionnel et en exécution des mesures nouvelles  
de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012**

*(en milliard d'euros)*

	<b>Rendement prévisionnel 2012</b>	<b>Exécution 2012</b>
Contribution exceptionnelle sur la fortune	+ 2,3	+ 2,3
Doublément du taux de la taxe sur les transactions financières	+ 0,2	+ 0,1
Contribution exceptionnelle des établissements de crédits (hausse de la taxe de risque systémique)	+ 0,6	+ 0,5
Contribution exceptionnelle sur la valeur des stocks de produits pétroliers	+ 0,6	+ 0,6
Versement anticipé de la majoration exceptionnelle de 5 % de l'impôt sur les sociétés	+ 0,8	+ 1,0
Création d'une contribution de 3 % sur le versement des dividendes	0 <sup>1</sup>	+ 0,2
Autres mesures <sup>2</sup>	+ 0,4	+ 0,3
<b>Total</b>	<b>+ 4,9</b>	<b>+ 5,0</b>

Source : commission des finances

*d) Un coût pour l'Etat de la réforme de la fiscalité locale en hausse de 1,3 milliard d'euros*

Le coût définitif pour l'Etat en 2012 de la réforme de la fiscalité directe locale s'est élevé à 4,8 milliards d'euros, en progression par rapport à 2011 (3,5 milliards d'euros).

Pour le Gouvernement, « *ce ressaut 2012 est conforme à la prévision décrite dans le rapport gouvernemental d'octobre 2012 des conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle d'octobre. En effet, le coût particulièrement bas de la réforme de la taxe professionnelle en 2011 (3,5 milliards d'euros) était un contrecoup du montant élevé constaté en 2010 (7,8 milliards d'euros), l'allègement fiscal important constaté en 2010 ayant entraîné un impact positif sur les bénéfices des entreprises (donc sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés).*

<sup>1</sup> Le rendement de cette mesure avait été estimé comme nul en loi de finances rectificative : des recettes attendues avait été déduit le coût de la suppression, parallèlement, de la retenue à la source sur les OPCVM.

<sup>2</sup> Retour sur les allègements des droits de succession et mesures anti-abus en matière de fiscalité des entreprises.

*L'année 2012 se rapproche donc du régime de croisière, même si certaines dispositions transitoires, comme le dégrèvement temporaire pour les entreprises perdantes, alourdissent en 2012 le coût de la réforme de la taxe professionnelle pour l'Etat »<sup>1</sup>.*

**Au regard de ces données, le coût pour l'Etat de la réforme de la taxe professionnelle, en rythme de croisière, reste compris dans la fourchette de 4 à 5 milliards d'euros.**

Le tableau ci-après détaille les facteurs de coût de la réforme pour l'Etat.

**L'évolution par poste du coût de la réforme de la fiscalité directe locale**

*(en milliards d'euros)*

	<b>Exéc 2010</b>	<b>Exéc 2011</b>	<b>Exéc 2012</b>
<b>Perte de recettes due à la suppression d'impôts auparavant perçus par l'Etat liés à la TP</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 3,6</b>	<b>- 3,8</b>
CNP	- 0,9	- 1,0	- 1,0
CMTF	- 2,1	- 2,5	- 2,6
RS-TP au profit de l'Etat		- 0,1	- 0,1
<b>Perte de recettes liée à l'abaissement des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeur</b>	<b>- 2,4</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 4,2</b>
Disparition des FARD TP	- 2,7	- 2,7	- 2,7
Nouveaux FARD IDL	0,3	0,3	0,3
Abaissement FARD autres IDL (baisse du taux de FARD et augmentation de la ressource CL 2011)		- 1,8	- 1,8
<b>Perception temporaire au BG de recettes locales suite à la réforme</b>	<b>16,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>
CVAE	10,3		
CFE	4,9	0,8	0,3
IFER	1,2	0,1	0,0
<b>Perte de recettes due au transfert à compter de 2011 aux collectivités territoriales de plusieurs taxes anciennement affectées au budget de l'Etat</b>	<b>0,0</b>	<b>- 4,0</b>	<b>- 4,1</b>
TSCA		- 3,0	- 3,0
DMTO		- 0,4	- 0,5
TASCOM		- 0,6	- 0,6
<b>Augmentation de recettes pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu liée à l'impact favorable de la suppression de la taxe professionnelle sur le revenu des entreprises</b>		<b>1,9</b>	<b>0,9</b>
Dont impact IR		0,3	0,1
Dont impact IS		1,6	0,7
<b>Fiscalité des installations nucléaires</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>
Taxe sur les INB		0,4	0,2
Prélèvement sur la TFPB des usines nucléaires en 2010	0,1		
<b>Diminution nette des dégrèvements d'impôts</b>	<b>3,2</b>	<b>8,6</b>	<b>9,1</b>

<sup>1</sup> Réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général.

	Exéc 2010	Exéc 2011	Exéc 2012
<b>économiques locaux suite à la suppression des dégrèvements TP et à la prise en charge des dégrèvements de CET/IFER/TASCOM</b>			
Dégrèvement de TP - PVA	0,4	10,0	11,5
Suppression des dégrèvements divers TP	2,8	2,8	2,8
Autres dégrèvements TP (disparition)		0,8	0,9
Création d'un dégrèvement de CET - PVA		- 0,4	- 0,9
Création d'un dégrèvement de CVAE		- 3,5	- 3,7
Création d'un dégrèvement de CVAE groupe		0,2	0,2
Restitutions d'acomptes de CVAE		- 0,6	- 0,7
Création d'un dégrèvement dégressif (5 ans) entreprises défavorisées		- 0,2	- 0,5
Autres dégrèvements de CET		- 0,4	- 0,4
Création d'un dégrèvement dégressif (5 ans) entreprises défavorisées – amendement Marini PLFR-I 2011		- 0,0	- 0,0
<b>Diminution nette des dégrèvements d'impôts d'Etat</b>		<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
Disparition des RetD de CMTP		0,3	0,3
<b>Impact global sur les recettes fiscales nettes :</b>	<b>14,5</b>	<b>0,3</b>	<b>- 1,2</b>
<b>Variation des PSR</b>	<b>- 32,4</b>	<b>- 4,0</b>	<b>- 3,9</b>
Variation du PSR : compensation relais	- 32,4	- 0,2	- 0,1
Variation du PSR : dotations de compensation		- 3,8	- 3,9
Variation du PSR – amendement Marini PLFR I 2011			- 0,0
<b>Variation du compte d'avance</b>	<b>10,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>
<b>Impact total sur le solde Etat</b>	<b>- 7,8</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 4,8</b>

Source : ministère du budget

*e) Des recettes fiscales en hausse mais qui restent inférieures à leur niveau des années 2004 à 2007*

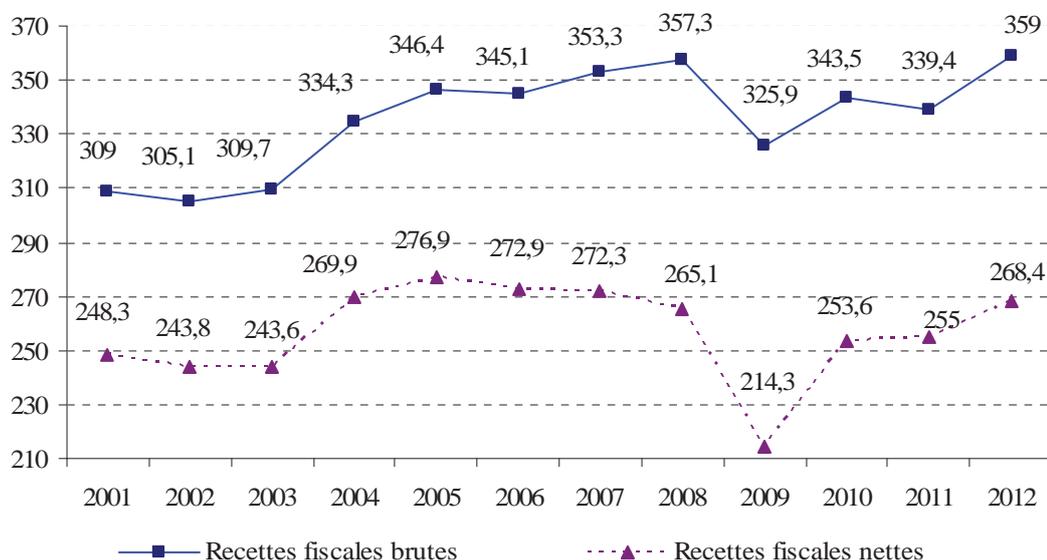
Comme le montre le graphique ci-après, **les recettes fiscales nettes** – qui avaient atteint un point bas à 214,3 milliards d'euros en 2009 – **ont progressé en 2012 pour la troisième année consécutive, en s'établissant à 268,4 milliards d'euros, soit une progression de 13,4 milliards d'euros** par rapport à 2011.

Elles restent toutefois en deçà du niveau atteint entre 2004 et 2007 (270 à 277 milliards d'euros par an).

Parmi les trois facteurs potentiels d'évolution – l'évolution spontanée, c'est-à-dire à législation constante, les mesures nouvelles et les mesures de périmètre ou de transfert – les mesures nouvelles expliquent l'essentiel de la progression observée en 2012.

### Evolution des recettes fiscales brutes et nettes depuis 2001

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

## 2. Le rendement des principaux impôts d'Etat en 2012 : une progression inégale et globalement inférieure aux prévisions

Le tableau ci-après, détaillant l'évolution des principaux impôts, montre que la croissance des recettes fiscales nettes (+ 13,4 milliards d'euros) a été la plus dynamique pour l'impôt sur le revenu (+ 8 milliards d'euros), alors que la progression des autres impôts a été freinée par une évolution spontanée faible, voire négative.

### Evolution du produit par impôt et catégorie d'impôts

(en milliard d'euros)

	Exécution 2011	Évolution spontanée		Mesures nouvelles et de périmètre (hors TP)	Mesures TP	Exécution 2012	Evolution 2011/2012
		En valeur	En %				
<b>Impôt sur le revenu net (y.c. CRL<sup>1</sup>)</b>	<b>51,5</b>	+ 3,1	+ 6,0 %	5,1	- 0,2	<b>59,5</b>	<b>+ 8,0</b>
<b>Autres impôts d'Etat sur rôle</b>	<b>5,7</b>	+ 0,4	+ 7,5 %	0,7	- 0,1	<b>6,7</b>	<b>+ 1,0</b>
<i>Impôt brut sur les sociétés (y.c. CSB<sup>2</sup> et CRL)</i>	<i>53,0</i>	+ 1,3	+ 2,4 %	2,9	- 0,9	<i>56,2</i>	<i>+ 3,2</i>
<b>Impôt net sur les sociétés (y.c. CSB et CRL)</b>	<b>39,1</b>	- 0,8	- 2,0 %	3,4	- 0,9	<b>40,8</b>	<b>+ 1,7</b>
<b>Autres impôts directs et taxes assimilées</b>	<b>12,9</b>	- 0,2	- 1,9 %	3,1	- 0,6	<b>15,1</b>	<b>+ 2,2</b>
<i>Dont ISF</i>	<i>4,3</i>	- 0,5	- 12 %	1,2	0,0	<i>5,0</i>	<i>+ 0,7</i>
<b>TIPCE part Etat</b>	<b>14,3</b>	- 0,4	- 2,6 %	- 0,4	0,0	<b>13,5</b>	<b>- 0,8</b>
<b>TVA brute</b>	<b>178,8</b>	+ 2,4	+ 1,3 %	3,6	0,0	<b>184,7</b>	<b>+ 5,9</b>
<b>TVA nette</b>	<b>131,9</b>	- 1,6	- 1,2 %	3,1	0,0	<b>133,4</b>	<b>+ 1,5</b>
<b>Enreg, timbre, autres contributions et taxes indirectes</b>	<b>16,3</b>	- 0,6	- 3,8 %	1,8	- 0,4	<b>17,1</b>	<b>+ 0,8</b>
<b>Remboursements et dégrèvements (hors IR, IS et TVA)</b>	<b>16,6</b>	0,4	- 2,4 %	1,2	- 0,3	<b>17,9</b>	<b>+ 1,3</b>
<b>Total des recettes fiscales nettes</b>	<b>255,0</b>	- 0,5	- 0,2 %	15,8	- 1,9	<b>268,4</b>	<b>+ 13,4</b>

Source : ministère du budget

<sup>1</sup> Contribution sur les revenus de location.

<sup>2</sup> Contribution sociale sur les bénéfices.

*a) Une forte dynamique de l'impôt sur le revenu sous l'effet des mesures fiscales nouvelles (+ 8 milliards d'euros)*

Le produit net de **l'impôt sur le revenu**, qui avait enregistré une hausse de 8,6 % entre les exercices 2010 et 2011, **a progressé à nouveau de 6 % en 2012 (+ 8 milliards d'euros)** pour s'établir à **59,5 milliards d'euros** (et a pratiquement atteint les prévisions de la loi de finances initiale, soit 59,7 milliards d'euros).

Cette hausse se décompose comme suit :

- une **évolution spontanée positive**, ayant entraîné une augmentation du produit de l'impôt sur le revenu de **+ 3,1 milliards d'euros** ;

- des **mesures nouvelles qui ont entraîné une hausse de + 4,9 milliard d'euros**. Elles sont retracées dans le tableau ci-après (y compris l'impact négatif de la réforme de la taxe professionnelle, à hauteur de - 0,2 milliard d'euros).

Parmi les mesures nouvelles, la désindexation du barème et l'instauration d'une contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus, introduites dans la loi de finances initiale pour 2012, ont eu un impact positif de, respectivement, + 1,6 milliard d'euros et + 0,6 milliard d'euros. S'agissant des mesures mises en place par la loi de finances initiale pour 2011, trois d'entre elles ont globalement accru les recettes nettes d'impôt sur le revenu de 1,7 milliard d'euros : la réduction des aides à l'investissement dans des équipements photovoltaïques (+ 0,9 milliard d'euros), l'abrogation du crédit d'impôt en faveur des intérêts d'emprunt pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale (+ 0,3 milliard d'euros) et la modification des modalités d'imposition des foyers fiscaux changeant de situation matrimoniale en cours d'année (+ 0,5 milliard d'euros).

**L'impact des mesures nouvelles afférentes à l'impôt sur le revenu en 2012**

(en milliards d'euros)

Mesures nouvelles	Total 2012	Dont mesures antérieures à 2012	Dont mesures PLF 2012 et LFR-4 2011	Mesures LFR 2012
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt	- 0,4	- 0,4		
Création du crédit d'impôt « Scellier »	- 0,3	- 0,3		
Incidence de la création du RSA en remplacement de la PPE	0,1	0,1		
Limitation du bénéfice de la demi-part supplémentaire aux seuls contribuables vivant seuls ayant eu à charge un enfant pendant au moins 5 ans	0,5	0,5		
Loi pour le développement économique des outre-mer	- 0,1	- 0,1		
Recettes exceptionnelles (cellule de régularisation)	- 0,1	- 0,1		
Réforme TP : impact IR	- 0,2	- 0,2		
Aménagement des dispositifs d'aide à l'investissement dans des équipements photovoltaïques	0,9	0,9		
Révision des modalités de déclarations de revenus (mariage, PACS, divorce)	0,5	0,5		
Contribution supplémentaire de 1 % sur les hauts revenus et sur les revenus du capital	0,1	0,1		
Imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières au premier euro	0,2	0,2		
Réduction de 10 % d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu	0,4	0,4		
Réforme de l'accession à la propriété – suppression du CI intérêts d'emprunt	0,3	0,3		
Prorogation d'un an du régime à titre transitoire du bénéfice de la demi-part supplémentaire	- 0,1	- 0,1		
Contrecoup de la prorogation jusqu'à fin 2010 des réductions d'impôt FIP et FCPI	0,2	0,2		
Prorogation jusqu'à fin 2012 de la RI en matière d'IR concernant les FIP et FCPI	- 0,1	- 0,1		
Effet indirect des mesures prises en LF et LFSS 2011	- 0,1	- 0,1		
Lutte contre l'évasion fiscale – accords internationaux	0,1	0,1		
Incidence sur l'impôt sur le revenu du versement d'une prime à l'ensemble des salariés en cas de hausse des dividendes versés aux associés ou actionnaires	0,1	0,1		
Modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières-impact IR	0,8	0,8		
Exonération des plus-values réalisées par des locataires lors de la vente de leur résidence principale	- 0,1	- 0,1		
Instauration d'une contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus	0,6		0,6	
Contrecoup du renforcement de la RI Madelin jusqu'au 31/12/10	0,2	0,2		
Suppression de l'abattement de 40 % d'IR pour les personnes détenant des actions de SIIC	0,1		0,1	
Désindexation en 2012 et 2013 du barème de l'IR, de l'ISF et des DMTG	1,6		1,6	
Lutte contre la fraude	0,1			0,1
Autres	- 0,1		- 0,1	
<b>Total IR net</b>	<b>4,9</b>	<b>2,6</b>	<b>2,2</b>	<b>0,1</b>

Source : ministère du budget

*b) Une hausse modérée de l'impôt sur les sociétés du fait de la conjoncture économique (+ 1,7 milliard d'euros)*

Après avoir enregistré une croissance de 18,8 % en 2011, **l'impôt sur les sociétés n'a progressé que de 4 % en 2012 pour s'établir à 40,8 milliards d'euros (+ 1,7 milliard d'euros).**

L'évolution spontanée, négative (à hauteur de - 0,8 milliard d'euros, soit - 2 %), a été contrebalancé par l'effet des mesures nouvelles (+ 3 milliards d'euros). L'effet des mesures de périmètre, liées au passage au progiciel Chorus, est négatif (- 0,4 milliard d'euros).

L'évolution spontanée négative intègre une diminution de l'assiette taxable en 2011 par rapport à 2010, contrebalancée par un acompte de décembre (basé sur les résultats 2012 anticipés) supérieur de + 1,1 milliard d'euros à ce qui était escompté (2,2 milliards d'euros, contre une prévision à 1,1 milliard d'euros).

L'incidence des mesures nouvelles, détaillées ci-après, fait apparaître l'impact des plans de redressement des deuxième et quatrième lois de finances rectificatives pour 2011 ainsi que de la loi de finances initiale pour 2012 : la suppression du régime du bénéfice mondial consolidé (+ 0,5 milliard d'euros), la limitation de la possibilité, pour les entreprises bénéficiaires, de reporter en avant leurs déficits (+ 1,2 milliard d'euros) et la majoration exceptionnelle d'impôt sur les sociétés pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 250 millions d'euros (+ 0,9 milliard d'euros).

Les mesures adoptées dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 ont eu un rendement global de 1,2 milliard d'euros, correspondant à la mise en œuvre de mesures anti-abus (+ 0,2 milliard d'euros) et à l'anticipation du paiement de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés (+ 1 milliard d'euros).

Parmi les mesures plus anciennes, le crédit d'impôt recherche (CIR) a eu un impact négatif de - 1,2 milliard d'euros, plus que compensé par les effets de restitution anticipée de ce crédit d'impôt dans le cadre du plan de relance (+ 1,3 milliard d'euros).

**Les mesures nouvelles ont eu un rendement global supérieur aux prévisions.** Comme examiné plus haut, la suppression du régime du bénéfice mondial consolidé a entraîné un gain de 0,5 milliard d'euros (contre 50 millions d'euros en prévision). La restitution anticipée du crédit d'impôt recherche a dégagé 1,3 milliard d'euros de recettes (contre 0,7 milliard d'euros en prévision). En outre, le versement d'une prime à l'ensemble des salariés en cas de hausse des dividendes versés aux associés ou actionnaires n'a entraîné une perte d'impôt sur les sociétés qu'à hauteur de 0,1 milliard d'euros (au lieu de 0,4 milliard d'euros en prévision).

*A contrario*, le rendement de la majoration exceptionnelle de 5 % de l'impôt sur les sociétés ne s'est élevé qu'à 0,9 milliard d'euros (contre 1,1 milliard d'euros en prévision).

**Les recettes fiscales d'impôt sur les sociétés ont été inférieures de 3,4 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale**, qui ont été révisées à la baisse par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, en prenant en compte le bénéfice fiscal des sociétés constaté en 2011.

Par rapport à prévision de la troisième loi de finances rectificative pour 2012, le produit de l'impôt sur les sociétés a été supérieur de + 0,4 milliard d'euros, en raison d'un acompte de décembre supérieur aux prévisions (+ 1,1 milliard d'euro), dont l'impact a toutefois été réduit par une hausse des remboursements et dégrèvements (- 0,6 milliard d'euros). Cette évolution a traduit deux phénomènes, qui se sont pratiquement compensés :

- d'un part, le comportement des entreprises qui ont modulé à la baisse le versement du cinquième acompte, car elles ont anticipé un impôt sur les sociétés brut 2012 en baisse par rapport à celui de 2011 ;

- d'autre part, la majoration exceptionnelle de l'impôt sur les sociétés dû par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 millions d'euros.

### L'impact des mesures nouvelles afférentes à l'IS en 2012

(en milliards d'euros)

Mesures nouvelles	Total 2012	Dont mesures antérieures à 2012	Dont mesures PLF 2012 et LFR-4 2011	Mesures LFR 2012
Suppression de l'IFA	0,2	0,2		
Crédit impôt recherche	- 1,2	- 1,2		
Restitution anticipée du crédit impôt recherche (plan de relance)	1,3	1,3		
Restitution anticipée des créances de carry-back « RAD » (plan de relance)	- 0,1	- 0,1		
Augmentation du taux de l'amortissement dégressif (plan de relance)	0,3	0,3		
Crédit impôt 1 <sup>ère</sup> accession propriété à taux zéro	- 0,1	- 0,1		
Report de la mise en place de l'exonération d'IS pour les entreprises d'assurance (avant LFI 2011)	- 0,2	- 0,2		
Report de la réforme du régime fiscal des mutuelles (avant LFI 2011)	0,1	0,1		
Réforme TP : impact IS	- 0,9	- 0,9		
Remboursement immédiat des créances de CIR aux PME	0,1	0,1		
Réforme de l'accession à la propriété – création du PTZ +	- 0,1	- 0,1		
Report de la suppression totale de l'IFA à 2014	- 0,2	- 0,2		
Effets indirects des mesures prises en LF et LFSS 2011	- 0,5	- 0,5		
Aménagement du CIR	0,2	0,2		
Incidence sur l'impôt sur les sociétés du versement d'une prime à l'ensemble des salariés en cas de hausse des dividendes versés aux associés ou actionnaires	- 0,1	- 0,1		
Limitation de la possibilité pour les entreprises bénéficiaires de reporter leurs déficits	1,2	1,2		
Hausse de 5 % à 10 % de la quote-part pour frais et charges appliquée aux plus-values de long terme sur les titres de participation	0,1	0,1		
Suppression de l'abattement de 30 % sur le bénéfice imposable des entreprises dans les DOM	0,2		0,2	
Suppression du bénéfice mondial consolidé	0,5	0,5		
Majoration exceptionnelle de l'IS pour les grandes entreprises	0,9		0,9	
Mesures anti-abus en matière de fiscalité des entreprises	0,2			0,2
Anticipation du paiement de la contribution exceptionnelle sur l'IS	1,0			1,0
Suppression de l'avantage fiscal lié à la provision pour investissement prévue à l'article 237 bis A du CGI	0,0			0,0
Impact en IS de la création d'une contribution exceptionnelle due par certains établissements de crédits en 2012 et du doublement de son taux	0,0			0,0
Autres	0,1	0,1		
<b>Total IS net</b>	<b>3,0</b>	<b>0,7</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>

Source : ministère du budget

*c) Une hausse limitée des recettes de TVA (+ 1,1 milliard d'euros) : la création du taux intermédiaire de 7 % a compensé une évolution spontanée négative*

La **taxe sur la valeur ajoutée** nette s'est établie à 133,4 milliards d'euros en 2012 contre 131,9 milliards d'euros en 2011 (+ **1,1 %**), soit une progression de 1,5 milliard d'euros, sensiblement inférieure à celle observée en 2011 (+ 4,6 milliards d'euros et + 3,6 %), alors même que la création d'un taux intermédiaire de TVA à 7 % était appliqué en année pleine.

L'évolution des recettes de TVA s'explique par :

- des mesures de périmètre (+ 1,5 milliard d'euros, *cf. supra*),
- des mesures nouvelles (+ 1,7 milliard d'euros, dont la création d'un taux intermédiaire de TVA à 7 % ayant entraîné un surcroît de recettes de 2 milliards d'euros, légèrement supérieur aux prévisions initiales de 1,8 milliard d'euros)<sup>1</sup> ; sans cette mesure fiscale nouvelle, les recettes de TVA auraient diminué en 2012 ;
- une **évolution spontanée de - 1,2 %** (- 1,6 milliard d'euros), divergeant fortement avec l'évolution nominale du PIB (+ 1,5 %).

**L'exécution est inférieure de 3,3 milliards d'euros aux dernières prévisions de recettes figurant dans la troisième loi de finances rectificative pour 2012**, et de 4,4 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale.

Lors de son audition par la commission des finances le 12 juin 2013<sup>2</sup>, Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget, a mentionné trois causes de cet écart entre la prévision et l'exécution des recettes fiscales :

- un ralentissement de la croissance économique plus marqué en fin d'année 2012 (ayant eu un impact de - 0,9 milliard d'euros) ;
- une modification des pratiques de consommation des Français vers des produits soumis à de moindres taux d'imposition (- 0,6 milliard d'euros) ;
- un changement de comportement des entreprises qui, dans une conjoncture plus difficile, ont davantage demandé le remboursement de leurs crédits de TVA (- 0,4 milliard d'euros).

En tenant compte de ces différents facteurs, **une part des moindres recettes de TVA – à hauteur de 1,4 milliard d'euros – reste inexplicée**. Lors de l'audition précitée, Bernard Cazeneuve a tenu à relativiser cet écart (qui correspond à 1 % des encaissements de TVA) tout en évoquant plusieurs

---

<sup>1</sup> D'autres mesures nouvelles ont eu, a contrario, un impact négatif en 2012 (- 0,3 milliard d'euros).

<sup>2</sup> Audition de Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget, par la commission des finances du Sénat le 12 juin 2013, sur le projet de loi n° 1083 (AN – XIVème législature) de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012.

hypothèses, dont celle d'une **possible fraude à la TVA**<sup>1</sup>. Il a également déclaré qu'il serait en mesure de pouvoir disposer d'éléments complémentaires d'ici la fin de l'année 2013 : « *nous ne savons pas si cela reflète des changements de comportement, avec une évolution des pratiques de consommation, ou bien des phénomènes de fraude. Mais nous serons en mesure de préciser ce point d'ici la fin de l'année 2013* ».

**S'agissant de l'impact attendu pour l'année 2013**, la situation mensuelle budgétaire fin avril 2013 faisait apparaître, sur les quatre premiers mois de l'année, un rendement inférieur de 2,3 % à celui observé au cours de la même période en 2012. Toutefois, à la fin du mois de mai 2013, les encaissements avaient au contraire progressé, sur un an, de 1,5 %. Selon le ministère du budget, les prochains mois devraient être déterminants pour anticiper, ou non, de nouvelles moins-values de TVA en 2013. En tout état de cause, la faiblesse de la consommation devrait conduire, au mieux, à une progression relativement limitée des recettes de TVA en 2013.

Les évolutions observées récemment témoignent d'une très forte volatilité des recettes de TVA ; déjà, fin septembre 2012, les encaissements étaient en progression de 1,4 % sur un an et, fin octobre 2012, les encaissements étaient identiques à ceux observés fin 2011. Il était donc difficile d'anticiper une diminution aussi marquée en fin d'exercice 2012, notamment lors de la préparation du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012.

*d) Un rendement en baisse de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (- 0,8 milliard d'euros) résultant notamment de la baisse temporaire du prix à la pompe*

**Le rendement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) s'est élevé à 13,5 milliards d'euros, en recul de 0,8 milliard par rapport à 2011 (- 6 %)**. Les recettes ont été inférieures de 0,5 milliard d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, mais supérieures de près de 0,2 milliard d'euros aux prévisions de la troisième loi de finances rectificative pour 2012.

Les encaissements de 2012 ont été impactés par la **baisse du prix à la pompe de 3 centimes pendant trois mois (- 0,4 milliard d'euros)**, du 29 août au 30 novembre 2012. Au regard du maintien des prix à un niveau élevé, le Gouvernement a décidé de prolonger la baisse de la TICPE en diminuant progressivement l'allègement (2 centimes par litre du 1<sup>er</sup> au 10 décembre 2012, 1,5 centime par litre du 11 au 20 décembre 2012 et 1 centime par litre du 21 décembre 2012 au 10 janvier 2013).

---

<sup>1</sup> De même, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2012, évoque la nécessité « d'explorer les autres facteurs susceptibles d'expliquer l'écart, y compris l'hypothèse d'un fraude importante non décelée ».

Par ailleurs, un effet calendaire favorable sur les recouvrements en 2011<sup>1</sup> a minoré, par contrecoup, les recettes de 2012 par rapport à celles de 2011 (- 0,3 milliard d'euros).

Enfin, deux nouvelles régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Ile-de-France) ont décidé d'appliquer en 2012 la modulation dite « Grenelle », contribuant ainsi à augmenter le rendement global de TICPE (cf. encadré ci-dessous). Seules trois régions n'ont pas opté pour cette seconde tranche de modulation (Poitou-Charentes, Rhône-Alpes et Corse). La part de TICPE « Grenelle » représentait 0,4 milliard d'euros en 2011 contre 0,5 milliard d'euros en 2012, soit une augmentation du rendement global de + 0,1 milliard d'euros en 2012.

#### **La régionalisation de la TICPE**

##### **« Première tranche**

*« Depuis 2007, il est prévu une régionalisation d'une fraction de la TICPE applicable aux supercarburants et au gazole dans le cadre du transfert aux régions de dépenses qui étaient jusqu'alors assurées par l'Etat. Les conseils régionaux et l'Assemblée de Corse peuvent ainsi décider d'une fraction de TICPE à appliquer dans leur ressort territorial dans la limite de 1,77 €/hl pour les supercarburants et de 1,15 €/hl pour le gazole (article 265 du code des douanes). Seules les régions de Corse et de Poitou-Charentes n'ont pas voté cette première tranche pour 2013, sans changement par rapport à 2012. Les autres régions ont voté le taux maximum.*

##### **« Deuxième tranche**

*« Depuis 2011, les conseils régionaux et l'Assemblée de Corse peuvent majorer d'une deuxième tranche la TICPE applicable aux carburants vendus sur leur territoire dans la limite de 0,73 €/hl pour les supercarburants et de 1,35 €/hl pour le gazole. Les recettes fiscales issues de cette taxe sont affectées au financement de grands projets d'infrastructure de transport durable prévus par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ou à l'amélioration du réseau de transports urbains en Ile-de-France (article 265 A bis du code des douanes). Seules les régions de Corse, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes n'ont pas voté cette deuxième tranche pour 2013, sans changement par rapport à 2012. Les autres régions ont voté le taux maximum<sup>2</sup>.*

*« Les délibérations des conseils régionaux et de l'assemblée de Corse ne peuvent intervenir qu'une fois par an et au plus tard le 30 novembre de l'année qui précède l'entrée en vigueur du nouveau tarif, applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante.»*

*Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie*

<sup>1</sup> Il s'agit du déport d'une demi-décade supplémentaire en 2011. A la fin de l'année 2010, la 35<sup>ème</sup> décade de TICPE devant être prise en recette intégralement en 2010 a été en partie déportée sur l'exercice 2011. Ce phénomène a ainsi augmenté artificiellement les encaissements de l'année 2011 de 0,2 milliard d'euros pour la part budgétaire et de 0,3 milliard d'euros pour l'ensemble des recettes de TICPE.

<sup>2</sup> Soit des majorations de taxes votées pour 2013 s'élevant à 2,5 centimes par litre pour le gazole et les supercarburants SP 95 et 98 dans toutes les régions ayant voté la majoration, sauf Rhône-Alpes (respectivement, 1,15 centime et 1,77 centime par litre). En cumulant les deux tranches, les taux maxima de la TICPE s'élèvent à 61,42 €/hl pour les supercarburants et à 44,19 €/hl pour le gazole. Ces taux sont applicables dans toutes les régions, sauf la Corse (41,69 €/hl pour le gazole ; 57,92 €/hl pour les supercarburants, avec un taux spécial de 58,92 €/hl pour le supercarburant SP 95 E 10), les régions Poitou-Charentes (41,69 €/hl pour le gazole et 57,92 €/hl pour les supercarburants et Rhône-Alpes (42,84 €/hl pour le gazole et 60,69 €/hl pour les supercarburants).

### *C. UNE ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES MAÎTRISÉE*

#### **1. Un objectif de stabilisation des dépenses fiscales apparemment atteint en 2012**

Depuis plusieurs années, votre commission des finances a fait le constat d'une grande **difficulté à stabiliser le périmètre** des dépenses fiscales **ainsi qu'à en mesurer tant le coût que l'efficacité** au regard des objectifs qu'elles poursuivent. Chaque estimation de dépense fiscale doit être considérée comme un ordre de grandeur, ce qui crée une incertitude d'autant plus grande sur le montant agrégé des dépenses fiscales.

Pourtant, cette fiabilisation serait d'autant plus utile que, depuis 2008, **la réduction du nombre et, surtout, du coût des dépenses fiscales, constitue une des orientations retenue par les gouvernements successifs**, dans le cadre des programmations pluriannuelles des finances publiques et des programmes de stabilité.

L'article 9 de la loi de programmation pour 2011-2014 prévoyait une stabilisation en valeur du montant total des dépenses fiscales. L'article 14 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2012-2017 a fixé un nouvel objectif de respect d'un plafond annuel fixé à 70,8 milliards d'euros – du champ duquel a été explicitement exclu le crédit d'impôt compétitivité.

Faute de fiabilité des chiffrages permettant de définir une trajectoire des dépenses fiscales, il semble toutefois difficile d'apprécier si ces objectifs ont été respectés. **Chaque année**, la réévaluation du montant des dépenses fiscales **dans le projet de loi de finances initiale** tient davantage d'un « *rehaussement spontané* » que de mesures nouvelles ou de nouvelles méthodes de décompte, comme l'a observé la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire 2012.

Ainsi, **pour l'année 2012**, la progression de 5 milliards d'euros du montant des dépenses fiscales entre leur évaluation dans le projet de loi de finances initiale pour 2012 (65,9 milliards d'euros) et celle figurant projet de loi de finances initiale pour 2013 (**70,9 milliards d'euros**, chiffrage également retenu dans le projet de loi de règlement pour 2012), se décompose de la manière suivante<sup>1</sup> :

- une croissance spontanée (+ 4,3 milliards d'euros), dont la mesure par la direction du budget en 2012 constitue un progrès appréciable (*cf.* ci-dessous le détail de la croissance spontanée des principales dépenses fiscales) ;

- les mesures nouvelles (- 0,5 milliard d'euros), notamment la baisse du coût des dépenses fiscales résultant de l'instauration du taux intermédiaire de TVA à 7 % (- 0,6 milliard d'euros) ;

- des changements d'ordre méthodologique (+ 1,2 milliard d'euros), qui consistent en une modification de la norme de référence utilisée pour chiffrer la dépense fiscale sur le taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le fioul utilisé comme carburant (+ 0,8 milliard d'euros) et des changements de méthode de chiffrage (+ 0,4 milliard d'euros).

Les diminutions de dépenses fiscales votées dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 et la loi de finances pour 2013 s'élèvent, selon la Cour des comptes, à 3,6 milliards d'euros, soit un montant proche de la croissance spontanée. Ces données indiquent donc que **l'objectif de stabilisation des dépenses fiscales fixé par la LPFP**, sous les réserves méthodologiques évoquées précédemment, guide bien l'action du Gouvernement et **est en passe d'être atteint**.

## **2. Une concentration des dépenses fiscales sur certains dispositifs**

**Selon le ministère du budget, en 2012 les dix dépenses fiscales les plus coûteuses**, retracées dans le tableau ci-après, **ont atteint 26,95 milliards d'euros**, soit 38 % du montant de l'ensemble des dépenses fiscales.

Par rapport à 2011, des diminutions ont été observées pour le crédit d'impôt développement durable (- 0,9 milliard d'euros) et la demi-part dont bénéficient les contribuables vivant seuls et ayant eu à charge un ou plusieurs enfants (- 0,34 milliard d'euros).

*A contrario*, **l'évolution tendancielle à la hausse des dépenses fiscales se concentre, à hauteur de 2,7 milliards d'euros** sur un total de 4,3 milliards d'euros, **sur huit dispositifs** :

- 0,55 milliard d'euros au titre du crédit d'impôt recherche (CIR) ;

---

<sup>1</sup> Réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général. La Cour des comptes retient des données différentes : 3,5 milliards d'euros d'évolution spontanée ; 0,3 milliard d'euros correspondant au solde des mesures nouvelles ; 1,2 milliard d'euros correspondant à des changements de méthode.

- 0,44 milliard d'euros s'agissant de l'exonération d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les SIIC<sup>1</sup> ;

- 0,3 milliard d'euros au titre de la réduction d'impôt mécénat entreprises ;

- 0,3 milliard d'euros résultant des réductions et crédit d'impôt sur le revenu au titre de l'emploi d'un salarié à domicile ;

- 0,3 milliard d'euros en application du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt pour achat de la résidence principale ;

- 0,3 milliard d'euros au titre de l'exonération d'impôt sur les sociétés du bénéfice des offices d'HLM et des OPAC ;

- 0,3 milliard d'euros résultant de l'exonération d'impôt sur le revenu de l'épargne salariale ;

- 0,2 milliard d'euros provenant de l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités reçues en cas de rupture conventionnelle du contrat de travail.

---

<sup>1</sup> Sociétés d'investissement immobilier cotées.

## Les dix dépenses fiscales les plus coûteuses en 2012

(évaluations de la loi de finances initiale pour 2013, en millions d'euros)

Taux réduit <sup>1</sup> pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5 230
Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	3 100
Taux réduit <sup>1</sup> applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques	3 010
Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2 860
Crédit d'impôt en faveur de la recherche	2 850
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	2 100
Taux réduit de TIPCE sur le gazole sous condition d'emploi, repris à l'indice 21 du tableau B de l'article 265 du code des douanes, dénommé « fioul domestique »	2 080
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	2 000
Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	1 900
Taux de 2,10 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins	1 820
<b>Total</b>	<b>26 950</b>

Source : ministère du budget

### D. LE PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES AUX OPÉRATEURS

#### 1. L'extension aux opérateurs des règles de maîtrise de la dépense publique

Un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF), publié en mars 2012<sup>2</sup>, a souligné **la part qu'occupent les opérateurs dans le budget de**

<sup>1</sup> 5,5 % puis 7 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

<sup>2</sup> Inspection générale des finances (IGF), L'Etat et ses agences, rapport n° 2011-M-044-01, mars 2012.

**L'Etat** : ils représentent près d'un cinquième du budget et des emplois de l'Etat, soit près de 50 milliards d'euros et des effectifs s'élevant à 442 830 emplois équivalents temps plein (ETP) en 2012.

Cette part est croissante. Selon ce même rapport, entre 2007 et 2012 :

- leurs effectifs ont progressé de 6,1 % (durant la même période, ceux de l'Etat ont diminué de 6 %),

- leurs moyens budgétaires – constitués de crédits du budget général de l'Etat et de taxes affectées (à hauteur de près de 10 milliards d'euros en 2012) – ont progressé de 15 %, soit une croissance quatre fois plus rapide que celle des dépenses du budget général de l'Etat. Cette évolution s'explique notamment par la dynamique des taxes affectées aux opérateurs (+ 4,5 % par an).

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a voulu **encadrer l'évolution, non seulement des dépenses, mais aussi des ressources des opérateurs de l'Etat** :

- pour les dépenses, un principe général est posé (« *les opérateurs de l'Etat contribuent à l'effort de redressement des finances publiques par la maîtrise de leurs dépenses* ») ; les règles d'évolution générale des crédits et des emplois publics devraient ainsi s'étendre aux opérateurs ;

- s'agissant des ressources, il est prévu un plafonnement des taxes qui leur sont affectées, dont le principe avait été posé par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012. Un plafond de ressources a été fixé ; en cas de dépassement du plafond, il est procédé à un écrêtement du produit de la taxe dont l'excédent est reversé au budget général de l'Etat.

Le mécanisme de plafonnement et d'écrêtement des ressources fiscales affectées s'est ainsi appliqué, en 2012, à 21 opérateurs de l'Etat et 10 autres organismes, pour un produit total des recettes affectées sous plafond évalué à 3 milliards d'euros, avant d'être étendu à d'autres organismes en 2013.

Votre commission des finances approuve le principe de plafonnement des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat.

Notre ancienne collègue Nicole Bricq avait souligné, dès 2007 dans le cadre de travaux consacrés aux agences de sécurité sanitaire, que « *l'affectation de taxes à des opérateurs de l'Etat constitu[ait] une entorse à l'esprit de la LOLF* »<sup>1</sup>, nuisant tant à l'optimisation des moyens alloués aux opérateurs qu'à leur pilotage par l'Etat.

**Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, votre commission des finances avait ainsi approuvé le principe du plafonnement et de l'écrêtement des taxes affectées aux opérateurs** et à d'autres organismes de l'Etat, en observant que les taxes affectées, souvent dynamiques, peuvent

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 355 (2006-2007) sur le dispositif des agences en matière de sécurité sanitaire fait au nom de la commission des finances du Sénat par Nicole Bricq.

inciter les affectataires à indexer l'évolution de leurs dépenses sur celui de leurs recettes.

## 2. L'exécution 2012

**Le plafonnement des taxes affectées devait rapporter 79,4 millions d'euros en 2012**, en retrait par rapport à la première estimation du projet de loi de finances initiale pour 2012 (94,6 millions d'euros).

Comme l'avait toutefois précisé le tome I de l'annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013, « *l'actualisation dans le présent PLF des prévisions d'exécution 2012 du rendement des taxes affectées [...] permet de réviser le niveau prévisionnel du plafonnement pour 2012 [...]. Toutefois, cette estimation est soumise à de forts aléas de prévision.*

*« La majeure partie de l'évolution à la baisse du produit de l'écrêtement résulte du moindre niveau qu'attendu (- 14 millions d'euros) des ressources affectées du Centre national du cinéma et de l'image animée »<sup>1</sup>.*

Selon les données provisoires pour l'année 2012 disponibles fin juin 2013<sup>2</sup>, **le rendement total des mesures de plafonnement** a été de **99,3 millions d'euros**, dépassant de 4,7 millions d'euros les prévisions de la loi de finances initiale pour 2012 et de 19,9 millions d'euros celles de la loi de finances pour 2013. Par ailleurs, aux mesures de plafonnement se sont ajoutés, conformément à la loi des finances initiale pour 2012, **des prélèvements sur le fonds de roulement de deux opérateurs** – l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et l'Agence nationale des titres sécurisés – à hauteur, respectivement, de 55 millions et 44,8 millions d'euros, **portant à 196,1 millions d'euros en 2012 le total des ressources issues des prélèvements sur les opérateurs et du plafonnement des taxes dont ils sont affectataires.**

Comme le montre le tableau ci-après, et sous réserve des données définitives pour 2012 non encore disponibles, les écrêtements ne devraient concerner que les taxes et les opérateurs suivants, par ordre décroissant de reversement au budget général de l'Etat :

- la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision, perçue par le Centre national du cinéma et de l'image (CNC), pour un montant de 50 millions d'euros (inférieur toutefois à la prévision de la loi de finances initiale pour 2012 : 70 millions d'euros) ;

---

<sup>1</sup> Tome I de l'annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013. Citation p. 138. Les éléments soulignés le sont par votre rapporteur général.

<sup>2</sup> Comme l'a précisé le ministère du budget en réponse au questionnaire de votre rapporteur général, le bilan définitif ne sera dressé que dans le tome I du « Voies & moyens » du projet de loi de finances pour 2014, à l'issue de la campagne générale en cours de collecte des données d'exécution et de prévisions des taxes affectées.

- la taxe sur les bureaux affectée à la Société du Grand Paris (SGP) : 33,9 millions d'euros (prévision initiale : 7 millions d'euros) ; deux autres taxes affectées à la SGP sont écrêtées, la taxe spéciale d'équipement et une composante sur le matériel ferroviaire roulant affecté au transport en commun en Ile-de-France de l'Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER), pour des montants s'élevant respectivement à 0,3 million et 1,4 million d'euros, alors que la loi de finances initiale pour 2012 ne prévoyait pas d'écrêtement sur ces deux taxes ; au total, l'application du mécanisme de plafonnement conduit à un reversement au budget de l'Etat de 35,6 millions d'euros au titre des taxes affectées à la SGP ;

- le prélèvement sur les paris sportifs dont bénéficie le Centre national pour le développement du sport (CNDS) : 5,3 millions d'euros (prévision initiale : 5 millions d'euros)<sup>1</sup> ;

- la taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques perçue par Voies navigables de France : 3,3 millions d'euros (prévision initiale : 6 millions d'euros) ;

- une fraction du prélèvement sur les jeux de cercle en ligne perçue par le Centre des monuments nationaux : 2,3 millions d'euros (prévision initiale : 2 millions d'euros) ;

- la taxe pour le développement des industries, affectée aux Centres techniques industriels de la mécanique (CETIM), au Centre technique de l'industrie du décolletage, au Centre technique industriel de la construction métallique, au Centre technique des industries aéronautiques et thermiques et à l'Institut de soudure : 1,9 million d'euros (pas d'écrêtement prévu initialement) ;

- la taxe perçue au profit de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) sur les céréales : 1 million d'euros (pas d'écrêtement prévu initialement).

---

<sup>1</sup> Le CNDS a bénéficié par ailleurs d'un reversement de 0,1 million d'euros au titre d'une fraction du prélèvement sur les jeux de la Française des Jeux hors paris sportifs compte tenu d'un calcul avec l'ancien plafonnement.

**Plafonnement des taxes affectées : des prévisions à l'exécution 2012**

*(en millions d'euros)*

<b>A – Imposition ou ressource affectée</b>	<b>B – Personne affectataire</b>	<b>Plafond LFI 2012</b>	<b>Ecrêtement 2012 PLF 2012 (1)</b>	<b>Ecrêtement théorique 2012 (2)</b>	<b>Dont impact BG 2012 (3)</b>
Taxe générale sur les activités polluantes (art. 266 sexies du code des douanes)	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	498,6	---	---	---
Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes	Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)	610,0	---	---	---
Fraction des produits annuels de la vente des biens confisqués	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)	1,8	---	---	---
Taxe annuelle sur les logements vacants	Agence nationale de l'habitat (ANAH)	21,0	---	---	---
TA-TINB dite « de recherche » (non codifiée)	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)	120,0	---	---	---
Prélèvement ponctuel (2011/2012/2013) sur la fraction SGP de la taxe sur les bureaux (non codifiée)	Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	95,0	---	---	---
Fraction des droits de timbres sur la délivrance des cartes nationales d'identité (art. 1628 bis du CGI)	Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	12,5	---	---	---
Avant LFI 2012 : fraction des droits de timbres sur passeports et titres délivrés aux réfugiés et apatrides	ANTS	107,5	---	---	---
Après LFI 2012 : deux plafonds dont un pour les passeports (I) et un pour les titres sécurisés délivrés aux réfugiés et apatrides (IV et V) + titres de	ANTS	16,1	---	---	---
Taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules (art. 1628-0 bis du CGI)	ANTS	43,0	---	---	---
Réseau ferré	Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)	11,0	---	1,6	---
Taxe sur les spectacles (non codifiée)	Association pour le soutien du théâtre privé	9,0	---	---	---
Droit de francisation et de navigation hors Corse	Conservatoire de l'espace littoral et de rivages lacustres (CELRL)	37,0	2,0	---	---
Taxe pour le développement des industries des matériaux de construction	Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB) ; Centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC)	16,3	---	---	---

<b>A – Imposition ou ressource affectée</b>	<b>B – Personne affectataire</b>	<b>Plafond LFI 2012</b>	<b>Ecrêtement 2012 PLF 2012 (1)</b>	<b>Ecrêtement théorique 2012 (2)</b>	<b>Dont impact BG 2012 (3)</b>
Fraction du prélèvement sur les jeux de cercle en ligne	Centre des monuments nationaux	8,0	2,0	2,3 (4)	2,3
Fraction distributeurs de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision	Centre national du cinéma et de l'image (CNC)	229,0	70,0	50,0	50,0
Prélèvement sur les paris sportifs	Centre national pour le développement du sport (CNDS)	31,0	5,0	5,3	5,3
Fraction du prélèvement sur les jeux de la Française des jeux hors paris sportifs	CNDS	173,8	---	- 0,1 (4)	- 0,1
Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives (art. 302 bis ZE du CGI)	CNDS	43,4	---	---	---
Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie	Centre national du livre (CNL)	5,3	---	---	---
Taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression	CNL	29,4	0,8	---	---
Taxe sur les spectacles de variété (non codifiée)	Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV)	27,0	---	---	---
Taxe pour le développement des industries de l'habillement (non codifiée)	Comité de développement et de promotion de l'habillement	10,0	---	---	---
Taxe pour le développement des industries de l'ameublement (non codifiée)	Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB) ; Institut technologique filière cellulose, bois, ameublement (FCBA) ; Centre technique des industries mécaniques (CETIM)	16,5	1,8	---	---
Taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure (non codifiée)	Comité professionnel de développement cuir, chaussure, maroquinerie (CTC)	12,5	---	---	---
Taxe pour le développement de l'industrie de la conservation des produits agricoles (non codifiée)	Centre technique de la conservation des produits agricoles	2,7	---	---	---
Taxe pour le développement des industries (non codifiée)	Centres techniques industriels de la mécanique (CETIM), Centre technique de l'industrie du décolletage, Centre technique industriel de la construction métallique, Centre technique des industries aéronautiques et thermiques, Institut de soudure)	70,2	---	2,1	1,9

<b>A – Imposition ou ressource affectée</b>	<b>B – Personne affectataire</b>	<b>Plafond LFI 2012</b>	<b>Ecrêtement 2012 PLF 2012 (1)</b>	<b>Ecrêtement théorique 2012 (2)</b>	<b>Dont impact BG 2012 (3)</b>
Droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires qui utilisent les réseaux ferroviaires	Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)	17,5	---	---	---
Prélèvement sur la fraction CRMA de la TA-CFE	Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA)	9,9	---	---	---
Taxe au profit de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) sur les produits de la mer (anciennement perçue par OFIMER – non codifiée)	FranceAgriMer	4,5	---	1,0	1,0
Taxe au profit de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) sur le lait et les produits laitiers (anciennement perçue par ONIEP – non codifiée)	FranceAgriMer	15,0	---	---	---
Taxe au profit de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) sur les céréales (anciennement perçue par ONIGC)	FranceAgriMer	23,0	---	---	---
Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie (non codifiée)	Comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie et des arts de la table (Francéclat)	13,5	---	---	---
Droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique	Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)	5,0	---	---	---
Fraction des prélèvements respectivement sur les paris hippiques (L. 137-20), les paris sportifs (L. 137-21) et les paris sur les jeux de cercle en ligne (L. 13-22)	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	5,0	---	0,2 (4)	0 (gain sécurité sociale)
Fraction de la contribution due par les consommateurs finals d'électricité	Médiateur national de l'énergie	7,0	---	---	---
Taxe sur les titres de séjour et les titres de circulation, et droit de régularisation	Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)	109,0	---	---	---
Taxe sur les embauches (saisonniers/temporaires/permanents) de travailleurs étrangers et sur les salariés étrangers détachés temporairement en France	OFII	34,0	---	---	---

<b>A – Imposition ou ressource affectée</b>	<b>B – Personne affectataire</b>	<b>Plafond LFI 2012</b>	<b>Ecrêtement 2012 PLF 2012 (1)</b>	<b>Ecrêtement théorique 2012 (2)</b>	<b>Dont impact BG 2012 (3)</b>
Taxe sur les attestations d'accueil des étrangers	OFII	7,5	---	---	---
Contribution spéciale sur les employeurs d'étrangers en situation irrégulière	OFII	4,0	---	---	---
Contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine sur les employeurs d'étrangers en situation irrégulière	OFII	1,0	---	---	---
Droit de timbre sur les demandes de naturalisation, de réintégration et d'acquisition de la nationalité	OFII	5,5	---	---	---
Fraction non affectée (hors max Ile de France, fixe UESL, fixe Etat et fixe ANRU) de la TSB	Société du Grand Paris (SGP)	168,0	7,0	34,6	33,9
Taxe spéciale d'équipement SGP adossée à la TH, aux TF et à la CFE en Ile de France	SGP	117,0	---	0,3	0,3
Composante sur le matériel ferroviaire roulant affecté au transport en commun en Ile de France de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER-STIF RATP)	SGP	60,0	---	1,4	1,4
Taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques	Voies navigables de France (VNF)	148,6	6,0	3,3	3,3
<b>Mesures de plafonnement de taxes</b>		<b>3 012,6</b>	<b>94,6</b>	<b>101,9</b>	<b>99,3</b>
<b>Mesures de prélèvement sur fonds de roulement (art. 45 de la LFI 2012/RNF)</b>			<b>96,8</b>	<b>96,8</b>	<b>96,8</b>
Prélèvement sur fonds de roulement	Office national de l'eau et des milieux aquatiques	---	55,0	55,0	55,0
Prélèvement sur fonds de roulement	Agence nationale des titres sécurisés	---	41,8	41,8	41,8
<b>Rendement total plafonnement et prélèvements sur fonds de roulement</b>			<b>191,4</b>	<b>198,7</b>	<b>196,1</b>

(1) Rendement de l'écèlement prévu en LFI 2012

(2) Rendement théorique de l'écèlement en exécution

(3) Rendement de l'écèlement pour le budget général, d'après la situation budgétaire provisoire au 17/01

(4) Pour cette taxe, l'écèlement est calculé par écart avec l'ancien plafonnement (indexé sur l'inflation), de manière à correspondre avec le gain budgétaire de la mesure.

Source : ministère du budget

### III. DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL STRICTEMENT MAÎTRISÉES

#### A. LE RESPECT DES NORMES « ZÉRO VALEUR » ET « ZÉRO VOLUME »

##### 1. Les dépenses prises en compte pour l'application des normes en 2012

###### a) *Le champ d'application des normes « zéro valeur » et « zéro volume »*

L'évolution des dépenses de l'Etat obéit à une norme de progression qui englobe les dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes au bénéfice des collectivités territoriales et de l'Union européenne, ainsi que les éventuelles taxes affectées venant en substitution de crédits budgétaires.

La loi de finances pour initiale pour **2003** avait introduit **une norme pour les dépenses de l'Etat**, hors remboursements et dégrèvements et hors recettes en atténuation de la charge de la dette. Ces dépenses totales ne devaient pas progresser, à périmètre constant<sup>1</sup>, plus vite que l'inflation (norme dite « **zéro volume** »).

La loi de finances initiale pour 2008 a étendu le périmètre de cette norme de dépenses aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et aux affectations de taxes à des opérateurs, lorsque celles-ci venaient en substitution de crédits budgétaires.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014 a consacré la **double norme de dépenses qui est aujourd'hui appliquée** :

- d'une part, les dépenses du budget général de l'Etat et les prélèvements sur recettes, **hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'Etat**, doivent être stabilisés en valeur à périmètre constant : c'est la norme « **zéro valeur** » ;

- d'autre part, la progression annuelle des crédits du budget général de l'Etat et des prélèvements sur recettes, **y compris charge de la dette et dépenses de pension**, doit être, à périmètre constant, au plus égale à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation : c'est la norme « **zéro volume** » ;

L'introduction par la loi de programmation pour 2011-2014 de cette **double norme** permet notamment d'éviter le « recyclage » en dépenses

---

<sup>1</sup> L'évolution des dépenses d'une année sur l'autre doit, pour être pertinente, s'opérer sur des champs comparables d'une année sur l'autre. Sont donc exclus du calcul de la norme les mouvements constituant une simple réimputation en son sein (mesures de transfert) ou les mouvements entre le périmètre de la norme et une autre entité (mesures de périmètre) lorsqu'ils sont équilibrés.

nouvelles d'éventuelles économies constatées sur la charge de la dette ou les pensions.

*b) Le périmètre des normes de dépenses : un débat récurrent*

(1) La gestion 2012 des investissements d'avenir : un impact ponctuel sur le solde budgétaire et la norme de dépenses

Dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2012, la Cour des comptes observe que **la gestion 2012 des investissements d'avenir a eu un effet favorable sur le solde budgétaire et a facilité le respect de la norme de dépenses.**

L'opération de redéploiement opérée au sein du programme des investissements d'avenir (PIA) pour doter en capital la Banque pour l'industrie, à hauteur de 1 milliard d'euros, aurait dû être neutre au plan budgétaire, puisque les crédits rétablis devaient être reversés à OSEO. Mais **la participation d'autres actionnaires** (CDC, Agence française de développement, banques) **à l'augmentation du capital d'OSEO a limité le besoin de financement de l'Etat à 730 millions d'euros.** Le solde des crédits ainsi rendus disponibles, pour un montant de 270 millions d'euros, ont été affectés en décembre 2012 au plan automobile (à hauteur de 170 millions d'euros) et à OSEO Garantie (pour un montant de 100 millions d'euros, devant donner lieu à un versement en 2013). Ces crédits n'ont donc pas été consommés à hauteur de 100 millions d'euros.

Par ailleurs, sur les 730 millions d'euros destinés à la dotation en capital de la Banque de l'industrie, seuls 365 millions d'euros ont été versés à OSEO en 2012. Le solde, soit 365 millions d'euros<sup>1</sup>, n'a pas été consommé, conduisant au total à des **non-consommations de crédits à hauteur de 465 millions d'euros, qui améliorent à due concurrence le solde budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2012.**

Ces sommes ont fait l'objet d'une procédure de **rétablissement de crédits** au service dépensier. Or, aux termes de l'article 17 de la LOLF, « *peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances*<sup>2</sup> :

« 1° *Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;*

« 2° *Les recettes provenant de cessions entre services de l'Etat ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires ».*

Manifestement, aucune des deux hypothèses dans lesquelles il peut être procédé à un rétablissement de crédits n'était réunie, sauf à considérer que la

---

<sup>1</sup> Ces crédits sont restés dans les comptes de l'Etat, étant répartis entre la mission « Economie » et le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », à hauteur respectivement de 200 millions d'euros et 165 millions d'euros.

<sup>2</sup> Cet arrêté ministériel n'a par ailleurs jamais été pris. Un texte datant de 1986 serait en cours d'actualisation.

décision de l'Etat de redéployer des crédits alloués à un opérateur conduisait à ce que ces crédits aient été « *indûment perçus* ».

Pour la Cour des comptes, il aurait été plus logique de considérer ces moindres dépenses (ou annulations, en 2012, de dépenses ouvertes en 2010 sur le programme des investissements d'avenir<sup>1</sup>) comme des recettes non fiscales. Mais il apparaît **légitime** à votre commission des finances **que l'Etat pût redéployer des crédits dans le cadre du programme des investissements d'avenir.**

Les rétablissements de crédits ont été opérés de la manière suivante :

- 120 millions d'euros de crédits ont été rétablis sur le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie » ;

- 200 millions d'euros ont été rétablis sur le programme « Recherches dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ;

- 150 millions d'euros ont été rétablis sur le compte de concours financiers (CCF) « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » ;

Par annulation et ouverture de crédits lors de la première loi de finances rectificative pour 2012, l'ensemble de ces crédits (soit 470 millions d'euros) a finalement été inscrit sur le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie ».

Or, seulement 170 millions d'euros ont été consommés en 2012, comme indiqué dans le tableau ci-après.

**La dotation en crédits du programme « Développement des entreprises et de l'emploi » suite à la gestion 2012 du programme des investissements d'avenir**

(en millions d'euros)

	Rétablissement de crédits	Annulation de crédits	Ouverture de crédits	Total ressources	Consommation de crédits
Programme 134	120		350	470	170
Programme 190	200	- 200		0	
CCF	150	- 150		0	

Source : Cour des comptes

Enfin, sur les 170 millions d'euros consommés, l'administration a considéré que 150 millions d'euros ne relevaient pas de la norme de dépenses,

<sup>1</sup> Il s'agirait d'ailleurs d'une exception dans l'application ordinaire des règles de rétablissements de crédits : cette procédure donne habituellement lieu à des ouvertures et des annulations de crédits des montants équivalents au cours du même exercice.

en considérant qu'ils provenaient du rétablissement de crédits de ce montant qui avait été opéré initialement sur le CCF « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » et que les dépenses du CCF ne sont pas comprises dans la norme de dépenses. Ce classement est conventionnel.

Sur le montant des rétablissements de crédits (470 millions d'euros), le Gouvernement a donc retranché des montants de 20 millions d'euros consommés en 2012 et de 150 millions d'euros identifiés comme provenant du CCF, soit au total **300 millions d'euros de crédits ne figurant pas dans la norme de dépenses en 2012. La Cour des comptes évalue ce montant à 450 millions d'euros**, en incluant les 150 millions d'euros provenant du CCF.

Votre commission des finances considère que **ces opérations ont certes contribué en 2012 à une diminution du déficit budgétaire** (de 465 millions d'euros) **et ont facilité le respect de la norme de dépenses** (à hauteur de 300 millions d'euros ou de 450 millions d'euros, selon le périmètre retenu). **Mais elles seront retranscrites dans le budget 2013, en augmentant à due concurrence le déficit budgétaire et les dépenses incluses dans le périmètre de la norme. Il s'agit donc d'opérations ponctuelles, dont l'effet à terme, fin 2013, sera neutre pour les finances publiques.**

(2) Le cas du CAS relatif au spectre hertzien : le financement de dépenses du budget général qui pourraient être incluses dans la norme « zéro valeur »

Les ressources du **CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »** proviennent de la vente de fréquences hertziennes détenues par le ministère de la défense. Elles complètent explicitement les dépenses de la mission « Défense », notamment pour l'équipement des forces, **pour des montants évalués par la Cour des comptes entre 200 et 250 millions d'euros.**

Même si les recettes du CAS hertzien ont un caractère exceptionnel, **les dépenses du budget général qu'elles financent, n'ayant pas un caractère exceptionnel, pourraient être réintroduites dans la norme de dépenses « zéro valeur ».**

(3) La variation du solde du CAS « Pensions » : une intégration souhaitable dans le champ de la norme « zéro volume »

En ce qui concerne le **CAS « Pensions »**, comme l'avait déjà observé notre collègue Francis Delattre lors de son contrôle budgétaire dédié à ce CAS<sup>1</sup>, en 2011 et en 2012, **des prélèvements sur le fonds de roulement** (ou solde cumulé) **du compte ont été opérés pour combler le déficit entre les recettes et les dépenses du CAS au cours de l'exercice. Le déficit en exécution du CAS « Pensions » s'est établi à 234,8 millions d'euros en 2012.**

---

<sup>1</sup> Francis Delattre, « Le compte d'affection spéciale « Pensions » : un outil de transparence au service de la LOLF ? », rapport d'information du Sénat n° 652 (2012-2013), déposé le 10 juillet 2012.

La principale ressource du CAS « Pensions » provient des contributions des employeurs, inscrites aux budgets des missions en dépenses de personnel relevant des pensions (« titre 2 CAS »), dans le champ de la norme « zéro volume ». Les prélèvements sur la trésorerie du CAS « Pensions » peuvent donc faciliter le respect de la norme « zéro volume », en se substituant aux contributions employeurs pour assurer l'équilibre des comptes du CAS.

Il conviendrait donc **que les variations du solde du CAS « Pensions » soient intégrées dans la norme « zéro volume »**, tant dans l'hypothèse où ce solde est négatif (ce qui conduit à un prélèvement sur le fonds de roulement) que dans celle où il s'avère positif (par une reconstitution du fonds de roulement, comme ce devrait être le cas en 2013 suite notamment aux recommandations en ce sens de la Cour des comptes et de votre commission des finances).

## **2. Un respect strict des normes de dépenses en exécution**

Sous le bénéfice des observations qui précèdent sur le périmètre des dépenses incluses dans les normes d'évolution, **la maîtrise des dépenses a permis un respect strict des normes « zéro valeur » et « zéro volume »**.

La hausse des dépenses nettes intègre **des dépenses se situant en dehors du périmètre des normes de dépenses** : principalement, **la dotation au Mécanisme européen de stabilité (MES) et le refinancement de Dexia, à hauteur respectivement de 6,5 milliards d'euros et 2,6 milliards d'euros**, qui correspondent à **des événements exceptionnels**. En sens inverse, en dehors du budget général, la décision de l'Eurogroupe ayant conduit à la reprise par le FESF du programme d'assistance financière à la Grèce a conduit à une amélioration du solde des comptes spéciaux (+ 4,4 milliards d'euros).

*a) Une baisse historique en valeur des dépenses de l'Etat sous la norme « zéro volume »*

L'article 5 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit que les dépenses du budget général de l'Etat et les prélèvements sur recettes ne doivent pas dépasser un plafond, revalorisé chaque année du montant de l'inflation.

Le projet de loi de finances pour 2012 prévoyait ainsi une progression des dépenses de 357,3 milliards d'euros en 2011 à 362,5 milliards d'euros (à périmètre constant 2012), mais ce plafond a été abaissé à deux reprises, au regard des révisions de l'hypothèse d'inflation, au cours de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2012 puis de celui de la première loi de finances rectificative du 14 mars 2012.

*In fine*, le montant des dépenses incluses dans la norme élargie s'est élevé à **357,6 milliards d'euros**<sup>1</sup> ; il intègre notamment une économie de 2,5 milliards d'euros réalisée sur la charge de la dette par rapport aux prévisions initiales.

**Par rapport à l'exécution 2011**, la progression est de 0,19 % à périmètre courant<sup>2</sup>. **A périmètre constant, les dépenses de l'Etat, y compris la charge de la dette et les pensions, enregistrent une légère baisse** (d'environ 100 millions d'euros<sup>3</sup>), ce qui est historique.

En effet, comme le montrent les tableaux ci-après, entre 2007 et 2011, les normes sous la dépense « zéro volume » avaient progressé, en exécution, entre 1,4 milliard d'euros (en 2009) et 11 milliards d'euros (en 2008).

#### Normes de dépenses : écarts entre la prévision et l'exécution (2007-2012)

(en milliards d'euros)

	LFI 2007	Exécution 2007	LFI 2008	Exécution 2008	LFI 2009	Exécution 2009
BG (hors fdc, hors R&D)	269,7	269,7	274,8	278,5	278,9	277,5
<i>Dont charge de la dette</i>	39,6	40,0	41,6	44,9	43,0	37,6
<i>Dont T2 CAS</i>	29,1	28,8	30,9	30,8	33,2	32,2
PSR sous norme	67,5	66,1	68,0	68,3	69,5	70,7
Total BG + PSR (0 volume)	337,2	335,8	342,8	346,8	348,5	348,2
Total (0 valeur hors affectations de recettes)	268,5	267,0	270,2	271,1	272,3	278,4

	LFI 2010	Exécution 2010	LFI 2011	Exécution 2011	LFI 2012	Exécution 2012
BG (hors fdc, hors R&D)	282,0	282,8	286,6	287,6	290,7	286,8
<i>Dont charge de la dette</i>	42,5	40,5	45,4	46,3	48,8	46,3
<i>Dont T2 CAS</i>	34,2	34,0	35,8	35,7	37,6	37,7
PSR sous norme	70,8	69,9	70,7	70,1	70,6	70,8
Total BG + PSR (0 volume)	352,8	352,7	357,3	357,7	361,3	357,6
Total (0 valeur hors affectations de recettes)	276,2	278,2	276,1	275,7	274,9	273,7

Source : ministère du budget

#### b) La norme « zéro valeur » a été plus que respectée

En 2012, le périmètre de la norme à laquelle s'applique une évolution « zéro valeur » a été égal à **273,65 milliards d'euros**, soit :

<sup>1</sup> Hors réforme de la taxe professionnelle (3,80 milliards d'euros), MES (6,52 milliards d'euros), Dexia (2,59 milliards d'euros) et dotation à la Banque publique d'investissement provenant du programme des investissements d'avenir (0,15 milliard d'euros), correspondant à la part des rétablissements de crédits provenant du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » (cf. supra).

<sup>2</sup> Les dépenses exécutées en 2011 se sont élevées à 357,45 milliards d'euros.

<sup>3</sup> La baisse est de 300 millions d'euros en incluant les fonds de concours.

- le périmètre des dépenses de la norme « zéro volume » égal à 357,64 milliards d'euros ;

- duquel est retranché le montant des charges de la dette, soit 46,30 milliards d'euros ;

- dont sont déduites les contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », hors attributions de produits, qui se sont élevées à 37,69 milliards d'euros.

Par rapport au plafond de la norme « zéro valeur » en 2011 (275,9 milliards d'euros à périmètre 2012), **les dépenses ont diminué de 2,2 milliards d'euros (soit 0,8 %) : la norme « zéro valeur » a été plus que respectée.**

**Au total, pour la première fois dans l'histoire, les dépenses de l'Etat, hors dépenses exceptionnelles, ont diminué entre 2011 et 2012, témoignant des efforts accomplis et des vertus du durcissement des normes sur le pilotage de l'exécution.**

### **3. Un respect des plafonds fixés par la loi de programmation pour les missions du budget général de l'Etat**

Le tableau ci-après compare l'exécution en 2012 des dépenses du budget général (hors contribution au CAS « Pensions ») avec les plafonds fixés pour 2012 par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2011-2014.

Le dépassement, à hauteur de 8,73 milliards d'euros, de l'annuité 2012 de la LPFP s'explique, pour moitié (4,34 milliards d'euros), par le dépassement constaté sur la seule mission « Engagements financiers de l'Etat » qui tient compte de l'inscription d'opérations exceptionnelles (notamment, la dotation au MES, à hauteur de 6,5 milliards d'euros et la recapitalisation de Dexia, pour un montant de 2,6 milliards d'euros), en partie compensée par une charge de la dette inférieure aux prévisions.

**Sans les dépenses exceptionnelles** imputées sur la mission « Engagements financiers de l'Etat », **les dépenses totales des missions du budget général sont inférieures de 0,38 milliard d'euros à l'annuité 2012 de la LPFP**, du fait notamment d'une moindre charge de la dette.

**S'agissant des 29 autres missions du budget général, l'annuité 2012 de la LPFP est respectée pour 13 d'entre elles, alors que des dépassements, généralement limités, sont observés pour les 16 autres.** Les dépassements les plus importants concernent les missions « Ecologie, développement et aménagement durables », « Recherche et enseignement supérieur » et « Ville et logement », pour des montants s'élevant respectivement à 1,23 milliard d'euros, 1,05 milliard d'euros et 0,81 milliard d'euros. Pour la mission « Défense », le dépassement (0,66 milliard d'euros) provient des dépenses financées par les

ressources exceptionnelles issues de la vente de fréquences hertziennes (*cf. supra*).

Le dépassement des crédits alloués à la mission « Enseignement scolaire » (0,17 milliard d'euros) prend en compte les créations de postes décidées dès la rentrée 2012 (ayant eu un impact de + 0,09 milliard d'euros sur les dépenses de la mission).

**Les plafonds de la LPFP sont donc globalement respectés, ce qui témoigne des vertus de la budgétisation pluriannuelle : la plupart des ajustements de crédits ont été relativement limités, compte tenu du principe d'auto-assurance devant être mis en œuvre au sein des missions.**

### Le respect des plafonds de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 en exécution 2012

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

Missions	Annuité 2012 LPFP 2011-2014	Exécution 2012	Ecart en valeur	Ecart en %
<b>Missions ayant respecté la programmation triennale</b>				
Aide publique au développement	3,31	3,02	-0,29	-9%
Travail et emploi	9,94	9,75	-0,19	-2%
Action extérieure de l'État	2,78	2,63	-0,15	-5%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,08	8,99	-0,09	-1%
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,67	12,59	-0,08	-1%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,17	3,10	-0,07	-2%
Provisions	0,07	0,00	-0,07	-100%
Culture	2,51	2,47	-0,04	-2%
Administration générale et territoriale de l'État	2,25	2,21	-0,04	-2%
Politique des territoires	0,34	0,30	-0,04	-11%
Sécurité civile	0,41	0,40	-0,01	-2%
Justice	5,95	5,94	-0,01	0%
Outre-mer	1,98	1,98	0,00	0%
<b>Missions n'ayant pas respecté la programmation triennale</b>				
Médias, livre et industries culturelles	1,26	1,27	0,01	1%
Conseil et contrôle de l'État	0,48	0,49	0,01	2%
Sécurité	11,48	11,50	0,02	0%
Sport, jeunesse et vie associative	0,42	0,46	0,04	11%
Régimes sociaux et de retraite	6,24	6,34	0,10	2%
Santé	1,22	1,32	0,10	8%
Économie	1,67	1,80	0,13	8%
Relations avec les collectivités territoriales	2,51	2,66	0,15	6%
Enseignement scolaire	45,4	45,57	0,17	0%
Immigration, asile et intégration	0,55	0,73	0,18	32%
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3,19	3,59	0,40	13%
Direction de l'action du Gouvernement	0,59	1,01	0,42	71%
Défense	30,51	31,17	0,66	2%
Ville et logement	7,56	8,37	0,81	11%
Recherche et enseignement supérieur	23,89	24,94	1,05	4%
Écologie, développement et aménagement durables	8,77	10,00	1,23	14%
Engagements financiers de l'Etat*	52,03	56,37	4,34	8%
<b>Total**</b>	<b>252,23</b>	<b>260,96</b>	<b>8,73</b>	<b>3%</b>

\* Hors opérations exceptionnelles (MES, Dexia), l'exécution 2012 s'élève à 47,26 milliards d'euros (- 4,77 milliards d'euros, soit - 9 % par rapport à l'annuité 2012 de la LPFP).

\*\* Hors opérations exceptionnelles (MES, Dexia), l'exécution 2012 s'élève à 251,85 milliards d'euros (- 0,38 milliard d'euros, soit - 0,2 % par rapport à l'annuité 2012 de la LPFP).

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

#### 4. Le respect de la norme d'évolution des concours aux collectivités territoriales

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

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

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

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

Par ailleurs, le rapport annexé à la loi de programmation indiquait que « l'enveloppe des autorisations d'engagement (AE) des concours de l'Etat aux collectivités locales est stabilisée en valeur sur 2011-2013 au niveau de la LFI 2010, soit 50,45 milliards d'euros en AE ».

Le tableau ci-dessous montre que l'exécution 2012 a pratiquement respecté à la lettre les conditions de la LPFP (l'enveloppe des AE s'est établie à 50,50 milliards d'euros, soit un dépassement de seulement 51 millions d'euros), alors que l'exécution 2011 avait été marquée par un dépassement plus important du plafond (à hauteur de 149 millions d'euros).

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

(en milliards d'euros)

	Exécution 2011*	Exécution 2012	Evolution
Prélèvements sur recettes inclus dans l'enveloppe normée	46,41	46,25	- 0,4 %
DGD de la formation professionnelle	1,71	1,70	- 0,1 %
Mission « Relations avec les collectivités territoriales »	2,48	2,55	+ 2,7 %
<b>Total enveloppe normée</b>	<b>50,60</b>	<b>50,50</b>	<b>- 0,2 %</b>

\* Au format LFI 2012.

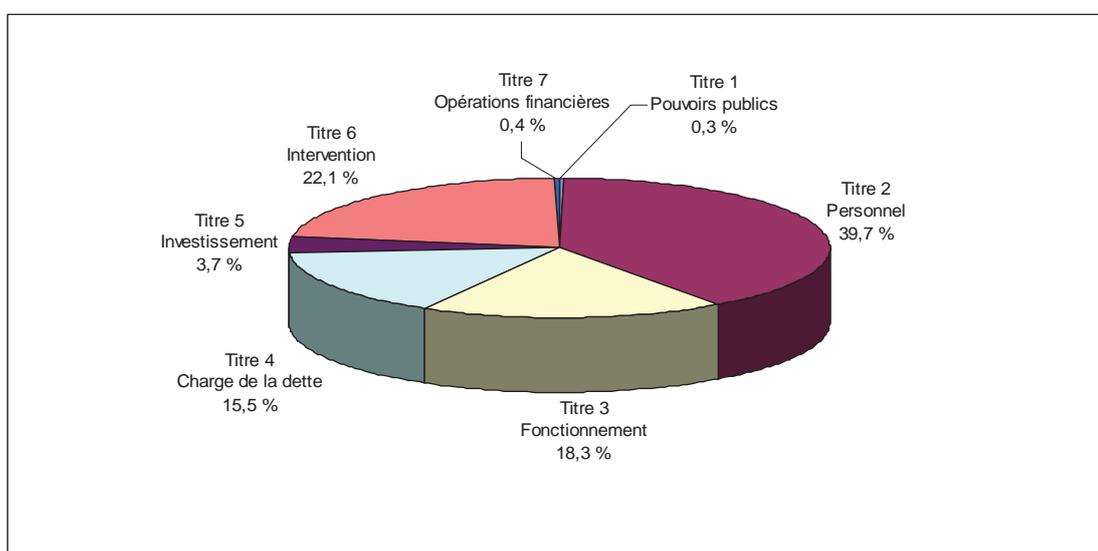
Source : ministère du budget

## B. L'ANALYSE PAR TITRE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Le graphique ci-après montre la répartition par titre des dépenses nettes du budget général en exécution 2012.

Au sein du budget général, les dépenses de personnel atteignent 119 milliards d'euros, soit 39,7 % des dépenses. Les dépenses d'intervention représentent 22,1 % et la charge de la dette 15,5 %.

### Répartition par titre des dépenses nettes exécutées sur le budget général (hors remboursements et dégrèvements)



Source : commission des finances, d'après le projet de loi de règlement

### 1. Les dépenses de personnel

#### a) Une poursuite de la diminution des emplois en 2012

(1) Une diminution de 28 980 ETPT en 2012 à périmètre constant

Le plafond des autorisations d'emplois en loi de finances initiale pour 2012 s'établissait à 1 936 014 équivalents temps plein travaillés (ETPT)<sup>1</sup>. **La consommation des emplois constatée s'élève à 1 908 739 ETPT, en retrait de - 27 275 ETPT par rapport à la prévision et de - 40 838 ETPT par rapport à la consommation constatée en 2011.**

<sup>1</sup> Le plafond des autorisations d'emplois en loi de finances initiale pour 2012 s'établissait à 1 934 490 ETPT, y compris les budgets annexes. La deuxième loi de finances rectificative du 16 août 2012 a majoré ce plafond de 1 524 ETPT, en le portant à 1 936 014 ETPT, suite à la décision de recréation de postes supprimés dans l'éducation nationale dès la rentrée scolaire 2012. On notera au passage qu'il serait souhaitable que ce plafond intègre également les emplois permanents des personnels affectés à la vie scolaire, à hauteur de 52 837 ETPT, rémunérés sur des crédits de titre 6, alors qu'il s'agit de dépenses de personnel qui devraient être incluses dans les dépenses de titre 2.

La diminution des effectifs par rapport à 2011 s'explique en partie par **l'impact des mesures de périmètre**, de transferts d'emplois à des opérateurs et de corrections techniques de décompte, soit **- 11 858 ETPT**. Ces mesures concernent principalement le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, en raison du passage des dernières universités aux responsabilités et compétences élargies (- 9 804 ETPT).

**A périmètre constant, la diminution des effectifs en 2012 s'élève à 28 980 ETPT**, comme détaillé ci-après, soit un rythme très légèrement inférieur à celui de l'année 2011 (- 31 728 ETPT).

En nombre de **postes** (ou équivalents temps plein, ETP), **27 182 ETP ont été supprimés en 2012** (contre 32 005 ETP en 2011).

### Variation des emplois de 2011 à 2012 (en ETPT)

Ministères	Consommation des emplois 2011	Plafond d'autorisation d'emplois LFI 2012 + LFR	Transferts en gestion 2012	Consommation des emplois 2012	Écarts aux plafonds d'emplois	Variation des emplois 2012/2011	Effet des mesures de périmètre, des transferts et des corrections techniques de décompte	Transferts en gestion 2011	Impact des schémas d'emplois en ETPT	Schémas d'emplois réalisés en 2011 (ETP)	Schémas d'emplois prévus (LFI 2012)	Schémas d'emplois prévus (LFI + LFR 2012)	Schémas d'emplois réalisés en 2012 (ETP)
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)=(iv)-(iii)-(ii)	(vi)=(iv)-(i)	(vii)	(viii)	(ix)=[(iv)-(iii)]-[(i)-(viii)]-(vii)				
Affaires étrangères et européennes	14 888	15 024	0	14 552	-472	-336	-209	-1	-128	-164	-140	-140	-122
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	32 361	31 806	79	31 723	-162	-638	-24	98	-595	-658	-653	-603	-609
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État	140 295	139 495	4	137 048	-2 451	-3 247	-253	1	-2 997	-3 621	-2 870	-2 870	-2 736
Culture et communication	10 923	10 995	-43	10 773	-179	-150	-29	-56	-134	-93	-93	-93	-93
Défense et anciens combattants	296 653	293 198	5	287 640	-5 563	-9 013	-286	3	-8 729	-7 948	-7 462	-7 462	-9 561
Écologie, développement durable, transports et logement	61 420	59 566	-17	58 873	-676	-2 547	-854	342	-1 334	-1 321	-1 309	-1 309	-1 222
Économie, finances et industrie	13 714	14 005	1	13 564	-442	-150	-219	-363	-295	-415	-245	-245	-263
Éducation nationale, jeunesse et vie associative	958 979	954 860	37	945 694	-9 203	-13 285	414	21	-13 715	-16 826	-14 000	-9 772	-8 809
Enseignement supérieur et recherche	22 234	17 298	1	12 414	-4 885	-9 820	-9 804	2	-15	0	0	0	-85
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	280 337	280 474	97	279 474	-1 097	-863	-184	110	-666	-618	-3 621	-3 621	-3 692
Justice et libertés	75 089	76 887	40	75 526	-1 401	437	249	37	185	226	515	515	608
Services du Premier ministre	8 776	9 239	20	8 946	-313	170	19	25	156	205	49	49	55
Travail, emploi et santé	22 027	21 182	-224	20 760	-198	-1 267	-706	-219	-556	-587	-429	-429	-472
<b>Total Budget général</b>	<b>1 937 696</b>	<b>1 924 029</b>	<b>0</b>	<b>1 896 987</b>	<b>-27 042</b>	<b>-40 709</b>	<b>-11 886</b>	<b>0</b>	<b>-28 823</b>	<b>-31 820</b>	<b>-30 258</b>	<b>-25 980</b>	<b>-27 001</b>
Contrôle et exploitation aériens	11 094	11 151	0	10 992	-159	-102	28	0	-130	-173	-132	-132	-132
Publications officielles	787	834	0	760	-74	-27	0	0	-27	-12	-11	-11	-49
<b>Total Budgets annexes</b>	<b>11 881</b>	<b>11 985</b>	<b>0</b>	<b>11 752</b>	<b>-233</b>	<b>-129</b>	<b>28</b>	<b>0</b>	<b>-157</b>	<b>-185</b>	<b>-143</b>	<b>-143</b>	<b>-181</b>
<b>Total</b>	<b>1 949 577</b>	<b>1 936 014</b>	<b>0</b>	<b>1 908 739</b>	<b>-27 275</b>	<b>-40 838</b>	<b>-11 858</b>	<b>0</b>	<b>-28 980</b>	<b>-32 005</b>	<b>-30 401</b>	<b>-26 123</b>	<b>-27 182</b>

Source : projet de loi de règlement 2012

(2) Des départs en retraite inférieurs de 20 % aux prévisions

**Le nombre de départs à la retraite a été inférieur de 11 299 ETP à la prévision (44 323 départs effectifs contre 55 622 anticipés), en baisse de 19 561 (30,6 %) par rapport à 2011.**

**Des changements de comportements individuels** – correspondant aux effets de la réforme de 2010 et aux départs des parents d’au moins trois enfants en 2011 – **ont été mal anticipés**, et le Gouvernement ne dispose pas des outils permettant d’analyser plus finement ces différents facteurs. Ces moindres départs ont tout particulièrement concerné le ministère de l’éducation nationale (6 289 départs de moins que prévu), mais aussi les ministères de la défense, de la justice, de l’écologie et du travail, comme le montre le tableau ci-après.

#### Les départs en retraite, de la prévision à l’exécution

Ministère	Départs en retraite PAP 2012	Départs en retraite exécution 2012	"Taux d'exécution" des prévisions
Affaires étrangères et européennes	273	195	71%
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	891	723	81%
Budget, comptes publics et réforme de l'État	4 483	4 108	92%
Culture et communication	298	363	122%
Défense et anciens combattants	9 458	6 957	74%
Écologie, développement durable, transports et logement	2 107	1 494	71%
Économie, finances et industrie	550	460	84%
Éducation nationale, jeunesse et vie associative	27 810	21 521	77%
Enseignement supérieur et recherche	621	607	98%
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	5 864	5 546	95%
Justice et libertés	2 046	1 358	66%
Services du Premier ministre	116	125	108%
Travail, emploi et santé	775	552	71%
<b>Total budget général</b>	<b>55 292</b>	<b>44 009</b>	<b>80%</b>
Contrôle et exploitation aériens	296	294	99%
Publications officielles et information administrative	34	20	59%
<b>Total budgets annexes</b>	<b>330</b>	<b>314</b>	<b>95%</b>
<b>Total budget de l'Etat</b>	<b>55 622</b>	<b>44 323</b>	<b>80%</b>

Source : ministère du budget

(3) Un taux de non-remplacement des départs en retraite de 61,3 %

Sur les 44 009 départs en retraite constatés, 27 182 n’ont pas été remplacés, soit un **taux de non-remplacement de 61,3 %, dépassant nettement la règle du non-remplacement d’un départ en retraite sur deux qu’avait fixée l’ancienne majorité**. Comme le montre le tableau ci-après, la plupart des départements ministériels ont procédé à des suppressions nettes d’emplois, à l’exception des services du Premier ministre et du ministère de la justice.

## Les taux de non-remplacement des départs en retraite dans les ministères

(en ETP)

Ministère	Départs en retraite exécution 2012	Schéma d'emplois exécution 2012	Taux de non remplacement
Affaires étrangères	195	- 122	- 63 %
Agriculture, aménagement du territoire	723	- 609	- 84 %
Budget, comptes publics et réforme de l'État	4 108	- 2 736	- 67 %
Culture et communication	363	- 93	- 26 %
Défense et anciens combattants	6 957	- 9 561	- 137 %
Écologie, dvt durable, transports et logement	1 494	- 1 222	- 82 %
Économie, finances et industrie	460	- 263	- 57 %
Éducation nationale, jeunesse et vie associative	21 521	- 8 809	- 41 %
Enseignement supérieur et recherche	607	- 85	- 14 %
Intérieur, outre-mer, coll. territoriales immigration	5 546	- 3 692	- 67 %
Justice et libertés	1 358	608	45 %
Services du Premier ministre	125	55	44 %
Travail, emploi et santé	552	- 472	- 86 %
<b>Total BG</b>	<b>44 009</b>	<b>- 27 001</b>	<b>- 61 %</b>

Contrôle et exploitation aériens	294	- 132	- 45 %
Publications officielles	20	- 49	- 245 %
<b>Total BA</b>	<b>314</b>	<b>- 181</b>	<b>- 58 %</b>

<b>Total</b>	<b>44 323</b>	<b>- 27 182</b>	<b>- 61 %</b>
--------------	---------------	-----------------	---------------

Source : ministère du budget

### b) Une quasi-stabilisation des dépenses de personnel

(1) Une légère hausse des dépenses de titre 2 à périmètre courant

En intégrant le compte d'affectation spéciale « Pensions », les dépenses de personnel (titre 2) **ont augmenté de 1,1 %** (+ 1,34 milliard d'euros) entre 2011 et 2012 à **périmètre courant**<sup>1</sup>.

**119,1 milliards d'euros auront été dépensés en titre 2 en 2012**, dont 69,7 milliards d'euros en rémunérations d'activités, 11,0 milliards d'euros en cotisations et contributions sociales hors pensions, 37,7 milliards d'euros en pensions et 0,8 milliard d'euros en prestations sociales et allocations diverses<sup>2</sup>.

**En exécution, le montant des dépenses de titre 2, hors pensions, a dépassé de 0,4 milliard d'euros les prévisions de la loi de finances initiale**

<sup>1</sup> Les données ne sont pas disponibles à périmètre constant sur la répartition et l'évolution des dépenses de personnel par catégorie de dépenses (rémunérations d'activité, cotisations et contributions sociales, prestations sociales, pensions).

<sup>2</sup> Ces données ont été retraitées d'erreurs de correspondance entre le plan comptable de l'Etat et les données Chorus, ayant conduit à une surévaluation des rémunérations d'activité de 0,19 milliard d'euros et à une minoration, à due concurrence, des cotisations et contributions sociales (hors CAS « Pensions »).

(81 milliards d'euros), ce qui a nécessité de procéder à **des abondements en cours de gestion**.

(2) Des abondements en cours de gestion pour combler l'insuffisance des crédits de masse salariale : une pratique désormais récurrente

Comme en 2010 et en 2011, **la masse salariale hors pensions a dépassé le montant prévu en loi de finances initiale, à hauteur de 0,5 % en 2012** (contre 0,3 % en 2011 et 0,6 % en 2010).

Ce dépassement résulte principalement de **tensions sur les dépenses de personnel des ministères de la défense et de l'éducation nationale** – nonobstant l'augmentation des crédits de personnel de 89,5 millions d'euros sur la mission « Enseignement scolaire » destinée à financer les créations d'emplois prévues, dès la rentrée scolaire 2012, par la loi de finances rectificative du 16 août 2012<sup>1</sup>.

En exécution, les trois lois de finances rectificatives de l'année 2012 ont procédé à des ouvertures de crédits, sur le titre 2, à hauteur de 271,7 millions d'euros, partiellement gagées par des annulations (- 67,2 millions d'euros), soit des ouvertures nettes de crédits de 204,5 millions d'euros.

Par ailleurs, une fois encore, **il a été procédé à l'ouverture de crédits de personnel par décret d'avance**<sup>2</sup>. Comme votre rapporteur général l'avait observé dans son avis sur ce projet décret d'avance, ces dépassements par rapport aux prévisions de la loi de finances, récurrents, posent la **question d'une budgétisation excessivement volontariste en loi de finances initiale pour respecter les normes de dépenses** :

*« 604,6 millions d'euros (AE et CP) sont également ouverts sur les crédits de onze ministères pour pourvoir à des **dépenses de personnel**, soit 39 % des ouvertures totales en AE et **44 % des ouvertures en CP**. Nettes des annulations de titre 2, ces ouvertures atteignent 563,4 millions d'euros. Les ouvertures de crédits de personnel concernent très largement la mission « Défense » (272 millions d'euros, dont 2 millions d'euros au titre des OPEX). Des ouvertures notables sont également constatées sur la mission « Enseignement scolaire » (162 millions d'euros), le programme « Police nationale » de la mission « Sécurité » (40 millions d'euros) et les programmes relevant du ministère de l'économie et des finances (28 millions d'euros).*

*« Pour mémoire, le projet de décret d'avance notifié à la commission des finances le 17 novembre 2010 avait acté un **dérapiage sans précédent des dépenses de personnel de l'Etat**, rendant nécessaire l'ouverture de 930,7 millions d'euros de crédits. **Les ordres de grandeur sont donc moindres qu'en 2010, mais supérieurs à ceux de 2011 (349,4 millions d'euros) et***

---

<sup>1</sup> Ces crédits n'ont été que partiellement consommés, compte tenu de difficultés à procéder à l'ensemble des recrutements prévus avant la fin de l'exercice budgétaire.

<sup>2</sup> Décret n° 2012-1333 du 30 novembre 2012 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

*témoignent que la nécessité de stabiliser en valeur les dépenses de l'Etat hors charge de la dette et pensions peut conduire à une budgétisation initiale « volontariste » »<sup>1</sup>.*

**Le dépassement des prévisions budgétaires a été particulièrement marqué pour les dépenses de personnel du ministère de la défense : hors CAS « Pensions », il a atteint le montant record de 398 millions d'euros, soit 3,3 % des crédits de masse salariale du ministère** (contre 272 millions d'euros en 2011 et 323 millions d'euros en 2010).

A des erreurs de prévision initiales s'est ajoutée la revalorisation du SMIC, qui a entraîné un coût supplémentaire d'environ 50 millions d'euros pour le seul ministère de la défense. Les difficultés de déploiement du logiciel LOUVOIS ont également entraîné un dépassement, estimé à 100 millions d'euros. **Mais les causes de la sous-évaluation des dépenses de personnel du ministère de la défense semblent plus structurelles, au regard de leur caractère récurrent.** Elles sont d'autant plus surprenantes que le plafond d'emplois du ministère de la défense est régulièrement sous-exécuté, à hauteur d'environ 4 000 postes. Par ailleurs, la baisse des effectifs de ce ministère a été nettement supérieure aux prévisions en 2012 (de 2 099 ETP), le recrutement de contractuels ayant pu être retardé pour faire face aux tensions sur l'exécution du titre 2. En tout état de cause, au-delà des difficultés de gestion de la paye rencontrées par le ministère de la défense, il conviendrait de **procéder à une évaluation fine des dépenses de personnel dès l'élaboration du projet de loi de finances initiale pour 2014**, afin de mieux prendre en compte l'exécution des dépenses et les besoins de financement réellement constatés.

(3) Une hausse de la masse salariale (hors pensions) de 0,34 milliard d'euros

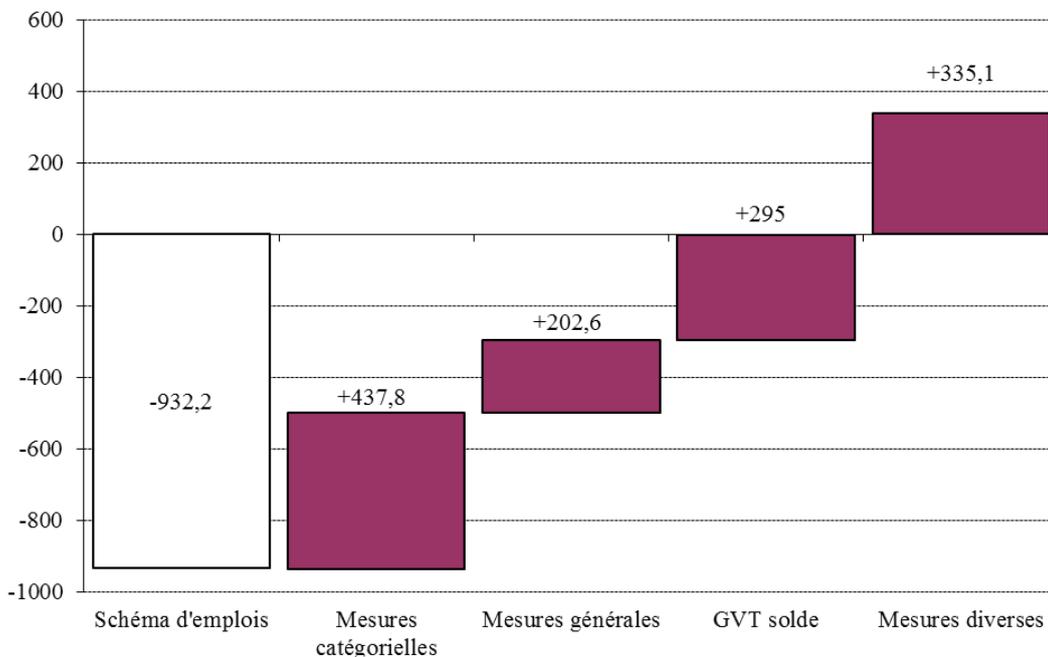
Le graphique qui suit isole les **principaux facteurs d'évolution** des dépenses de personnel hors pensions entre 2011 et 2012 imputées sur les missions du budget général, tels qu'ils résultent de l'agrégation des données contenus dans les rapports annuels de performances.

---

<sup>1</sup> Source : François Marc, avis sur le projet de décret d'avance notifié le 20 novembre 2012, annexé au rapport n° 213 (2012-2013) sur le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012.

### Les facteurs d'évolution des dépenses de personnel hors pensions de l'Etat en 2012 (missions du budget général)

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



L'axe des abscisses correspond au socle d'exécution retraitée 2011, soit 81,03 milliards d'euros.

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

Les **suppressions nettes d'emplois** ont un impact à la baisse de **932,2 millions d'euros**, que vient surcompenser l'impact des **mesures catégorielles** (+ 437,8 millions d'euros, soit 47 % des économies générées par les suppressions d'emplois), des **mesures générales** à hauteur de + 202,6 millions d'euros (dont 104,5 millions d'euros au titre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat<sup>1</sup> et 98,1 millions d'euros pour les mesures « bas salaires »), du **glissement vieillesse-technicité** ou GVT (+ 295 millions d'euros, dont + 1 314,4 millions d'euros de GVT positif et - 1 019,4 millions d'euros de GVT négatif)<sup>2</sup>, ainsi que des **autres mesures** (+ 335,1 millions d'euros). **En conséquence de ces évolutions, les dépenses de personnel hors**

<sup>1</sup> La garantie individuelle de pouvoir d'achat, mise en place en 2007, compense la perte d'achat pour les fonctionnaires arrivés, notamment, en fin de carrière. Son mécanisme repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

<sup>2</sup> Votre rapporteur général rappelle que le solde du glissement vieillesse technicité (GVT) combine :

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

**pensions imputées sur le budget général passent de 81,03 milliards d'euros en 2011<sup>1</sup> à 81,37 milliards d'euros en 2012 (+ 0,34 milliard d'euros).**

Si la progression enregistrée en 2012 est comparable à celle observée en 2011 (+ 0,42 milliard d'euros), le GVT solde a progressé entre 2011 et 2012 (de 157,7 millions d'euros à 295 millions d'euros), sous l'effet principalement d'un effet moindre du GVT négatif (de - 1 243,2 millions d'euros en 2011 à - 1 019,4 millions d'euros en 2012), dans un contexte de départs en retraite moins nombreux que prévu.

La revalorisation du SMIC intervenue en juillet 2012 a entraîné une exécution des mesures bas salaires plus élevée que prévu (à hauteur de 98 millions d'euros<sup>2</sup>, contre 54 millions d'euros prévu en loi de finances initiale). S'agissant de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), les écarts constatés entre prévision (66 millions d'euros) et réalisation (104 millions d'euros) sont pour l'essentiel liés à l'absence de prise en compte, lors de l'élaboration de la loi de finances initiale, des agents contractuels et à un écart entre l'inflation prévue et celle réalisée en 2011, puisque la GIPA s'apprécie en comparant l'évolution du traitement brut et des prix sur les quatre dernières années.

Il convient de noter **le volume important des mesures diverses** (+ 335,1 millions d'euros), qui retrace notamment :

- au ministère de l'éducation nationale, les retenues pour faits de grève et les heures supplémentaires ;
- les économies qui étaient attendues du jour de carence ;
- **les « variations de dépenses inexplicables du ministère de la défense, dont l'exécution 2012 a été fortement perturbée par les dysfonctionnements de LOUVOIS »**, pour un montant qui aurait pu dépasser 100 millions d'euros.

Cette catégorie des mesures diverses doit donc être analysée avec précaution.

Par ailleurs, **l'enveloppe catégorielle a été sous-exécutée par rapport aux prévisions** (438 millions d'euros, soit **84 millions d'euros de moins que le montant inscrit en loi de finances initiale** et qui s'élevait à 522 millions d'euros). La diminution du montant des enveloppes catégorielles par rapport à 2011 s'élève à 124 millions d'euros.

Comme le montre le tableau ci-après détaillant l'évolution des composantes de la masse salariale par ministère, les principaux écarts entre la prévision et l'exécution au titre des mesures catégorielles concernent le ministère de la défense (- 50 millions d'euros) et le ministère de l'éducation nationale (- 20 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Socle exécution 2010 retraitée.

<sup>2</sup> Dont 50 millions d'euros pour le ministère de la défense, 18 millions d'euros pour le ministère de l'intérieur et 11 millions d'euros pour le ministère de l'éducation nationale.

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

(en millions d'euros)

Ministère	Exécution 2011 (1)	Solde d'exécution retraité (2) *	Impact du schéma d'emplois 2011 (3)	Impact du schéma d'emplois 2012 (4)	Impact du schéma d'emplois (5) = (3)+(4)	GIPA (6)	Mesures bas salaires (7)	Mesures générales (8) = (6)+(7)	Mesures catégorielles (9)	GVT positif (10)	GVT négatif (11)	GVT solde (12) = (10)+(11)	Autres mesures (13)	Masse salariale exécutée 2012
Affaires étrangères et européennes	929,3	923,0	-2,3	-8,6	-10,9	0,3	2,2	2,5	7,1	4,7	-3,5	1,3	24,3	947,1
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	1 437,5	1 433,5	-8,0	-15,1	-23,2	1,6	0,5	2,0	5,1	22,7	-18,4	4,3	2,8	1 424,5
Budget, comptes publics et réforme de l'État	6 187,3	6 138,5	-60,2	-91,6	-151,8	6,2	5,8	12,0	64,7	75,3	-32,9	42,4	44,5	6 150,2
Culture et communication	454,0	455,3	0,6	-6,0	-5,4	1,3	0,6	1,9	1,1	6,1	-6,2	-0,1	-2,7	450,1
Défense et anciens combattants	12 348,6	12 113,7	-107,5	-116,3	-223,7	3,0	49,8	52,7	40,3	257,5	-234,7	22,7	353,2	12 358,9
Écologie, développement durable, transports et logement	2 529,2	2 479,8	-10,8	-27,6	-38,5	5,1	3,0	8,1	22,0	27,2	-13,8	13,5	2,8	2 487,7
Économie, finances et industrie	764,3	777,1	-10,2	-5,7	-15,9	0,8	0,0	0,8	7,4	11,2	-6,7	4,6	5,4	779,3
Éducation nationale, jeunesse et vie associative	40 655,2	40 739,7	-364,2	-73,1	-437,3	68,6	11,2	79,9	155,8	676,0	-536,4	139,5	-126,5	40 551,1
Enseignement supérieur et recherche	1 046,0	601,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	10,0	-7,0	3,0	-10,5	595,6
Fonction publique	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	10 789,0	10 784,3	-13,4	-32,7	-46,1	10,9	17,9	28,8	112,4	153,1	-126,2	26,8	5,6	10 911,8
Justice et libertés	3 075,1	3 032,6	3,6	24,1	27,6	3,9	6,7	10,6	9,5	49,8	-24,1	25,8	26,9	3 132,9
Services du Premier ministre	595,5	595,7	-0,3	11,2	10,9	0,6	0,3	0,9	2,7	7,9	-3,2	4,6	4,4	619,3
Travail, emploi et santé	984,7	952,6	-4,9	-12,9	-17,8	2,2	0,2	2,4	8,5	12,9	-6,3	6,7	5,0	957,4
<b>Total BUDGET GENERAL</b>	<b>81 795,7</b>	<b>81 027,9</b>	<b>-577,8</b>	<b>-354,4</b>	<b>-932,2</b>	<b>104,5</b>	<b>98,1</b>	<b>202,6</b>	<b>437,8</b>	<b>1 314,4</b>	<b>-1 019,4</b>	<b>295,0</b>	<b>335,1</b>	<b>81 366,2</b>

\* Solde retraité des mesures de transferts et de périmètre et des débasages et rebasages

Source : ministère du budget

Selon la Cour des comptes, **la sous-exécution des mesures catégorielles du ministère de la défense s'explique par les tensions sur ses crédits de rémunération.** Afin de mieux analyser les **difficultés spécifiques rencontrées par le ministère de la défense dans la gestion de sa masse salariale**, votre commission des finances a demandé la réalisation **d'une enquête à la Cour des comptes**, en application de l'article 58-2 ° de la LOLF, sur les primes du ministère de la défense et des anciens combattants, qui devrait être remise en septembre 2013.

## **2. Les dépenses hors charges de personnel**

### *a) Des dépenses de fonctionnement en baisse significative*

Hors subventions pour charges de service public, correspondant aux subventions de fonctionnement versées aux opérateurs examinées par ailleurs (*cf. infra*)<sup>1</sup>, **les dépenses de fonctionnement** (titre 3) ont atteint **20,73 milliards d'euros en 2012**, en diminution de 0,59 milliard d'euros (soit - 2,8 %) par rapport à l'exécution 2011, année au cours de laquelle ils avaient progressé de 2,5 % en 2011.

La maîtrise des dépenses de fonctionnement avait donné lieu à des objectifs chiffrés de réduction dans la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014, mais qui n'ont pas été maintenus en raison, notamment, de difficultés à chiffrer les économies attendues et de trop nombreuses exceptions, comme le détaille l'encadré ci-dessous.

#### **L'abandon des objectifs chiffrés de réduction des dépenses de fonctionnement**

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 avait fixé des objectifs ambitieux de maîtrise des dépenses de fonctionnement, prévoyant une baisse de 10 % sur le budget triennal et de 5 % dès 2011 au titre de gains de productivité, mais sur une assiette étroite de seulement 10,3 milliards d'euros, excluant notamment les crédits de fonctionnement de la mission « Défense » (soit 10 milliards d'euros) au motif qu'ils relevaient de la loi de programmation militaire. L'exclusion également des crédits de la mission « Justice », particulièrement dynamique, n'avait aussi guère de justifications.

L'objectif fixé était d'autant plus difficile à mesurer qu'il faisait référence à une évolution tendancielle insuffisamment documentée. Aussi, **la cible d'une réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement n'a pas été reconduite dans le budget triennal 2013-2015.**

Sur le périmètre des dépenses de fonctionnement hors subventions pour charges de service public, la réduction des dépenses observée en 2012 (- 2,8 %) s'explique par une inversion de tendance pour les crédits de titre 3 des missions « Sécurité » et « Justice ». Après avoir nettement progressé en

<sup>1</sup> Le périmètre des dépenses ici étudiées n'inclut pas non plus les remboursements et dégrèvements, la dotation au MES et pour la recapitalisation de Dexia.

2011 (respectivement de 5,6 % et 5,0 % en 2011), ils ont diminué de 3,9 % et 1 % en 2012.

*b) Une charge de la dette stabilisée*

La **charge de la dette de l'Etat** (titre 4) est **pratiquement stable entre 2011 (46,26 milliards d'euros) et 2012 (46,30 milliards d'euros)**.

En effet, si l'effet « volume » a été le principal facteur d'évolution à la hausse de cette charge, cette tendance a été compensée, principalement, par l'effet contraire de l'évolution des taux d'intérêt :

- l'**effet « volume »**, résultant de l'augmentation de l'encours nominal de la dette, s'est élevé à **+ 2,7 milliards d'euros** ;

- l'augmentation de la trésorerie de l'Etat a atteint **+ 0,2 milliard d'euros** ;

- les titres de dette française indexés sur l'inflation représentant environ 12,5 % du total de l'encours de la dette négociable fin 2012, la charge de la dette est mécaniquement majorée lorsque l'inflation progresse. Cet **effet « prix » positif a entraîné** une baisse de la charge nette de la dette de **- 0,4 milliard d'euros** entre 2011 et 2012 ;

- la baisse des taux, tombés à un minimum historique, a permis de réaliser une **économie évaluée à - 2,1 milliards d'euros** en 2012 ;

- un effet calendaire favorable a diminué la charge de la dette de **- 0,4 milliard d'euros** entre 2011 et 2012.

**Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale** (48,77 milliard d'euros), **l'économie réalisée en exécution 2012 s'est élevée à 2,47 milliards d'euros**, des ajustements à la baisse des prévisions de dépenses au titre de la charge de la dette ayant conduit à des annulations successives de crédits :

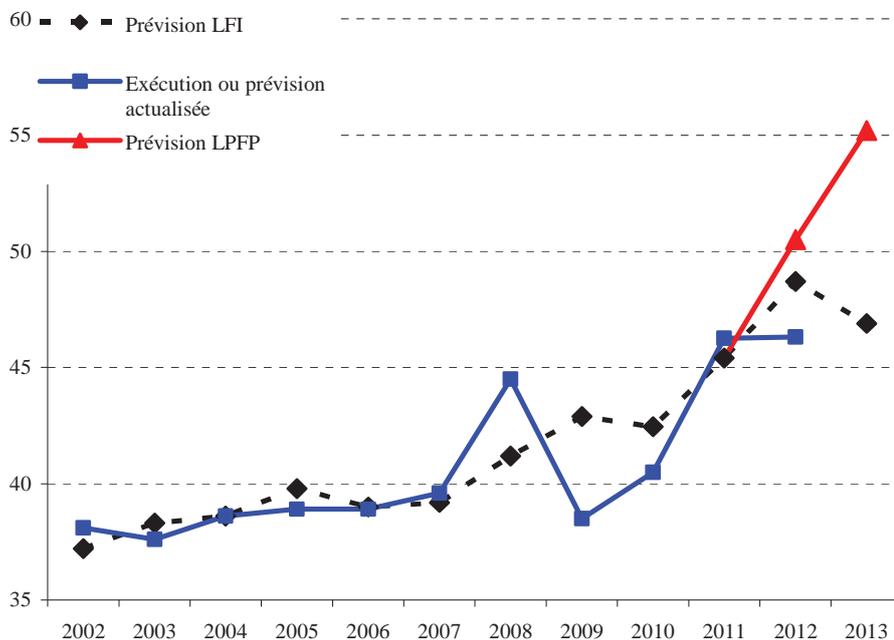
- de 0,7 milliard d'euros dans la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 ;

- à nouveau de 0,7 milliard d'euros dans la loi de finances rectificative du 16 août 2012 ;

- enfin, de 1,01 milliard d'euros dans la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012.

## Evolution de la charge de la dette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

### *c) Des dépenses d'investissement du budget général en deçà des prévisions de la loi de finances initiale*

Les **dépenses d'investissement de l'Etat (titre 5)** correspondent, pour une large part (environ 70 %) à des dépenses militaires. Elles se sont élevées à 11,03 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en exécution 2012, soit une **légère diminution de 0,15 milliard d'euros (1 %)** par rapport à l'année 2011. Toutefois, si l'on inclut les dépenses d'investissement des CAS<sup>1</sup> et des budgets annexes<sup>2</sup> (soit 1,01 milliard d'euros), le total des dépenses d'investissement en CP s'avère en légère hausse par rapport à 2011 (+ 0,32 milliard d'euros).

La tendance à la diminution des dépenses d'investissement est marquée depuis 2009, sous l'effet notamment de la sortie du plan de relance ; leur niveau actuel reste, en outre, très sensiblement inférieur à celui de l'année 2007, comme le montre le tableau ci-après.

<sup>1</sup> Il s'agit principalement des dépenses d'investissement réalisées sur le CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».

<sup>2</sup> Ces dépenses figurent au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

### Crédits d'investissement du budget général

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Crédits de paiement exécutés	13,0	13,6	15,1	12,9	11,2	11,0

Source : Cour des comptes

L'exécution 2012 a été marquée par **une sous-consommation des crédits d'investissement prévus en loi de finances initiale**, à hauteur de **0,7 milliard d'euros** sur le budget général de l'Etat. Des annulations de crédits ont en effet porté notamment sur des projets relevant de la mission « Culture » (Comédie française, Tour Utrillo, Maison de l'histoire de France) ; par ailleurs, plusieurs autres projets d'investissement ont été reportés, en particulier dans le domaine militaire, de l'équipement des forces de gendarmerie, de la rénovation des écoles d'architecture et de l'immobilier pénitentiaire. Cette dépense inférieure à la prévision marque ainsi une tendance à reporter ou à renoncer à certaines dépenses d'investissement, notamment afin d'assurer la couverture de dépenses obligatoires, compte tenu des contraintes de l'exécution budgétaire

#### d) Une diminution limitée des dépenses d'intervention

Les dépenses du titre 6 regroupent les remboursements et dégrèvements d'impôts et les **dépenses d'intervention** ; ces dernières **se sont élevées à 66,27 milliards d'euros en 2012, en baisse de 1,27 milliard d'euros (2,5 %) par rapport à 2011** (67,54 milliards d'euros).

Constituant un instrument privilégié pour les interventions de l'Etat dans le domaine économique et social, les dépenses d'intervention ont représenté **21,9 % des dépenses du budget général de l'Etat en 2012. Leur montant a connu de fortes variations**, hors effets de périmètres, puisqu'elles avaient augmenté de 16,8 % en 2009 puis de 7,2 % en 2010, sous l'effet notamment du plan de relance, avant de reculer de 12,5 % en 2011.

#### e) La maîtrise des dépenses des opérateurs de l'Etat

**Au regard du poids croissant des opérateurs dans la dépense publique**, les lois de programmation des finances publiques successives ont visé non seulement à maîtriser la dynamique des taxes qui leur sont affectées par des mécanismes de plafonnement et d'écrêtement (*cf. supra*), mais également à **limiter la progression de leurs dépenses**.

Depuis 2008, les emplois des opérateurs sont plafonnés. Par ailleurs, certains objectifs en matière de maîtrise des dépenses – comme la réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement – ont été étendus aux opérateurs.

Selon les calculs de la Cour des comptes, les opérateurs représentaient **un enjeu de 49 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2012** :

- 25,5 milliards d'euros au titre des subventions pour charges de service public, afin de financer les dépenses liées aux opérations d'exploitation courante des opérateurs ;

- 13 milliards d'euros de crédits d'intervention aux opérateurs versés par l'Etat sous forme de dépenses de titre 6, pour la mise en œuvre de politiques publiques (comme le retour à l'emploi) ;

- 0,5 milliard d'euros de dotations en fonds propres, pour les dépenses des opérateurs ne répondant pas à une logique d'exploitation courante ;

- 9,9 milliards d'euros d'impôts et taxes affectées.

**Hors ressources affectées, les crédits affectés aux opérateurs en LFI ont doublé entre 2007 (20,2 milliards d'euros) et 2012 (39 milliards d'euros)**, les seuls crédits de titre 6 ayant augmenté de 8,8 milliards d'euros entre 2007 et 2012.

Les outils de suivi et pour disposer de données consolidées manquent encore : **il n'existe pas, aujourd'hui, de présentation d'ensemble consolidée des dépenses d'intervention versées aux opérateurs de l'Etat, malgré leur montant significatif (13 milliards d'euros)**.

**S'agissant des subventions pour charges de service public**, qui avaient progressé chaque année, entre 2008 et 2011, de 6,8 % (en 2008) à 24,2 % (en 2009), **leur stabilisation en 2012 (+ 0,2 milliard d'euros, soit + 0,6 %) ne peut pas donner lieu à des analyses approfondies, faute de données sur un périmètre constant** qui neutralisait les modifications de périmètres et les transferts.

S'agissant de la **maîtrise des effectifs** et des dépenses de personnel des opérateurs, le nombre d'ETP des opérateurs placés sous plafond a progressé, en exécution, de 7 156 (+ 2 %) entre 2011 (355 506) et 2012 (362 662), à périmètre courant. Des mesures de périmètre ont majoré ce plafond de 8 634 ETP en loi de finances initiale, principalement au titre du transfert des personnels de l'Etat vers les établissements d'enseignement supérieur dans le cadre de leur passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE). **En tenant compte des changements de périmètre, le plafond d'emplois des opérateurs a donc diminué de 1 228 ETP. L'objectif de stabilisation des emplois des opérateurs de l'Etat** figurant dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 semble donc avoir été **pleinement respecté en 2012**, sous réserve que la fiabilité du décompte soit assurée, ce qui reste à démontrer, des erreurs d'imputation continuant d'être commises sur la répartition des emplois des opérateurs devant, ou non, être placés sous plafond.

## C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : UN BILAN MITIGÉ

### 1. Une démarche de performance au cœur de la réforme des finances publiques introduite par la LOLF

Dans un rapport d'information déposé le 2 mars 2005<sup>1</sup>, notre collègue Jean Arthuis, alors président de notre commission des finances, avait souligné **l'apport que représentaient les objectifs et indicateurs de performances à une nouvelle gestion des finances publiques de l'Etat orientée vers les moyens et les résultats** :

*« Cette culture de la performance devra donc conduire à un renforcement sensible des conditions d'examen du projet de loi de règlement par le Parlement : exercice aujourd'hui essentiellement comptable, la loi de règlement doit devenir un acte majeur de la vie parlementaire en invitant chaque année à un audit des finances publiques sur la base de comptes-rendus précis de l'exécution. La réalisation de la performance prescrite par le Parlement en loi de finances initiale devra être vérifiée en loi de règlement. En d'autres termes, le contrôle parlementaire est intégré dans la procédure budgétaire et devient un « maillon » indispensable de celle-ci. Les informations issues des objectifs et indicateurs de performance sont destinées à compléter utilement celles traditionnellement données au Parlement, notamment dans les « bleus » budgétaires. La mesure de la performance complètera l'information ; elle ne remplacera pas cette dernière ».*

Le travail mené avait permis une harmonisation des objectifs et indicateurs de performances associés à des programmes poursuivant des finalités comparables<sup>2</sup>, tout en soulignant la nécessité de couvrir l'ensemble du champ des dépenses publiques sur la base d'informations suffisamment stables pour permettre une analyse dans la durée.

L'analyse des objectifs et indicateurs de performances, à travers le double prisme de leur pertinence et des cibles atteintes ou non, relève du champ de compétence de chaque rapporteur spécial. Huit ans après le travail initial qui avait été mené sur les objectifs et indicateurs de performances en 2005, un premier bilan peut être dressé : **si les indicateurs d'activité ou de résultat ont pratiquement disparu, le lien entre les résultats atteints et l'allocation des moyens reste encore largement à construire.**

---

<sup>1</sup> Jean Arthuis, « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? », rapport n° 220 (2004-2005), déposé au nom de la commission des finances.

<sup>2</sup> Un exemple significatif était que, pour mesurer l'efficacité de la politique de lutte contre l'insécurité routière, la police nationale et la gendarmerie poursuivaient initialement des objectifs opposés quant à l'évolution du nombre de contrôles positifs des tests d'alcoolémie : dans un cas, la diminution du nombre de tests signifiait une efficacité de la prévention ; dans l'autre cas, elle traduisait un succès d'une politique davantage tournée vers la répression des infractions.

## 2. L'analyse des objectifs et indicateurs de performances en exécution 2012

Outre les aspects méthodologiques (stabiliser les objectifs et les indicateurs, fixer des cibles reflétant des objectifs dans la durée), des pistes d'amélioration demeurent en ce qui concerne le nombre des objectifs et des indicateurs et leur sélection.

### *a) Justifier les suppressions d'indicateurs et toute réduction d'une cible chiffrée par rapport aux exercices antérieurs*

Dans son analyse de l'exécution 2012, la Cour des comptes a renouvelé sa recommandation visant à « **justifier dans les projets et les rapports annuels de performances toute suppression d'un indicateur ou toute réduction d'une cible chiffrée par rapport aux exercices antérieurs** ». Ces informations permettent en effet une analyse des changements intervenant d'une année sur l'autre.

Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur général, le Gouvernement a répondu que les suppressions d'objectifs et d'indicateurs devaient en principe toujours figurer dans les commentaires des projets et rapports annuels de performances (PAP, RAP). **Quant à l'évolution des cibles, la maquette de présentation budgétaire sera adaptée**, à compter du dépôt des PAP annexés au projet de loi de finances pour 2014 :

*« Sur la justification des évolutions de cible et de prévision, la direction du budget a souhaité pour le PAP 2014 valoriser davantage les éléments d'analyse produits par chaque responsable de programme. La maquette Farandole a ainsi été modifiée en réservant sous chaque indicateur, en dehors des précisions méthodologiques présentant la source de données et le mode de calcul de l'indicateur, une zone de texte spécifiquement réservée à la « présentation des prévisions et de la cible ». Cette partie permettra de présenter de manière claire la justification des évolutions à la hausse ou à la baisse des résultats attendus ainsi que les leviers d'action mobilisés par le responsable de programme ».*

### *b) Mieux cibler et sélectionner les objectifs et indicateurs de performances*

**Les 2 380 indicateurs et sous-indicateurs de performances**, s'ils offrent une approche exhaustive de la performance de l'ensemble des missions et programmes, **s'avèrent cependant trop nombreux pour permettre une lecture et un pilotage directs de l'action publique.**

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des indicateurs de performances figurant dans les projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances initiale **entre 2007 et 2012**. Il fait apparaître, au cours de cette période, **une diminution du nombre d'objectifs** (de 634 à 490) **et d'indicateurs** (de 1 295 à 1 012), principalement jusqu'en 2010 : le nombre

d'indicateurs supprimés a diminué de moitié entre 2010 et 2011 (de 247 à 122) puis à nouveau entre 2011 et 2012 (de 122 à 62), témoignant d'une **stabilisation progressive du dispositif de performance**. De même, la proportion d'indicateurs modifiés (21 % en 2007) a diminué fortement en 2011 et 2012 (respectivement, 7 % et 6 %), tandis que la proportion d'indicateurs nouveaux a également diminué en 2012 (7 %).

#### Evolution des indicateurs de performances figurant dans les PAP 2007 à 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
catégorie d'indicateur						
efficacité pour le citoyen	49%	42%	43%	46%	47%	46%
qualité pour l'utilisateur	22%	23%	22%	19%	18%	20%
efficacité pour le contribuable	29%	35%	35%	35%	35%	34%
nombre de missions	48	48	47	48	49	50
nombre de programmes	168	170	170	171	172	177
nombre d'objectifs	634	621	559	499	487	490
objectifs par programme	3,8	3,7	3,3	2,9	2,8	2,8
nombre d'indicateurs	1295	1276	1165	1030	1008	1012
indicateurs par objectifs	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
dont nombre d'indicateurs modifiés	277	165	98	128	73	60
taux d'indicateurs modifié	21%	13%	8%	12%	7%	6%
dont nombre d'indicateurs nouveaux	193	165	119	112	100	66
taux d'indicateurs nouveaux	15%	13%	10%	11%	10%	7%
nombre d'indicateurs supprimés	nd	184	230	247	122	62

Source : ministère du budget

**La sélection d'un petit nombre d'objectifs et indicateurs de performances, particulièrement significatifs et « élevés » au niveau de la mission, a constitué un progrès.**

Par exemple, pour la mission « Défense », la capacité de projection de l'armée de terre est l'une des composantes de l'indicateur « Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France », retenu comme l'un des quatre « indicateurs principaux » de la mission « Défense ». L'abaissement de la cible de cet indicateur, consistant à pouvoir projeter 30 000 combattants pendant un an sans relève après un préavis de six mois, a fait débat et permis de mesurer la capacité de la France à intervenir sur des théâtres d'opération extérieure (OPEX). Il est donc apparu adapté à un débat sur les moyens et les finalités de la politique de défense dans un contexte d'élaboration d'un nouveau Livre blanc de la défense.

La démarche d'**harmonisation des objectifs et indicateurs transversaux** à l'ensemble des missions, engagée depuis plusieurs années, doit être encouragée : en comparant les structures, elle les incite à s'inspirer des meilleures pratiques pour s'aligner sur les plus performants.

## IV. LE RÉSULTAT PATRIMONIAL ET LE BILAN DE L'ÉTAT

### A. LE RÉSULTAT PATRIMONIAL SE DÉGRADE DE 11,8 MILLIARDS D'EUROS

Le résultat patrimonial de l'Etat s'est établi, au 31 décembre 2012, à - 92,8 milliards d'euros, soit une dégradation de 11,8 milliards d'euros par rapport au résultat retraité 2011<sup>1</sup> (- 81,0 milliards d'euros).

#### Le résultat patrimonial de l'Etat

(en milliards d'euros)

Au 31 décembre	2010 retraité	2011 retraité	2012	Variation	
Charges de fonctionnement nettes	164,3	166,8	173,2	+ 6,4	+ 3,8 %
Charges d'intervention nettes	165,4	135,3	144,8	+ 9,4	+ 7,0 %
Charges financières nettes	31,5	46,2	43,9	- 2,4	- 5,1 %
<b>Charges nettes</b>	<b>361,2</b>	<b>348,4</b>	<b>361,8</b>	<b>+ 13,4</b>	<b>+ 3,9 %</b>
Produits fiscaux nets	266,0	278,7	281,7	+ 3,0	+ 1,1 %
Autres produits régaliens nets	5,6	7,0	6,3	- 0,6	- 8,5 %
Ressources propres (TVA et PNB) de l'Union européenne	- 17,6	- 18,2	- 19,0	- 0,8	- 4,5 %
<b>Produits régaliens nets</b>	<b>254,0</b>	<b>267,4</b>	<b>269,0</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>+ 0,6 %</b>
<b>Solde des opérations de l'exercice</b>	<b>- 107,2</b>	<b>- 81,0</b>	<b>- 92,8</b>	<b>- 11,8</b>	<b>- 14,6 %</b>

Source : compte général de l'Etat

Cette dégradation du résultat patrimonial de l'Etat s'explique par une **hausse des charges nettes de 13,4 milliards d'euros**, partiellement compensée par une **augmentation des produits régaliens nets de 1,6 milliard d'euros**.

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

## **1. Une augmentation des charges nettes de 13,4 milliards d'euros liée à des baisses des produits d'intervention et des produits financiers et à des hausses des dotations aux amortissements et provisions**

Les charges nettes augmentent globalement de 13,4 milliards d'euros (+ 3,9 %) sous l'effet d'une forte hausse des charges d'intervention nettes (+ 9,4 milliards d'euros, soit + 7 %), d'une progression des charges de fonctionnement nettes (+ 6,4 milliards d'euros, + 3,8 %), en partie compensée par une diminution des charges financières nettes (- 2,4 milliards d'euros, - 5,1 %), celle-ci traduisant l'impact de la baisse des taux d'intérêt sur le coût de la dette publique.

Les charges d'intervention nettes correspondent au solde de la quasi-stabilisation des charges d'intervention brutes (146,3 milliards d'euros, en hausse de 0,2 milliard d'euros par rapport au résultat retraité 2011) et de moindres produits d'intervention (en baisse de 3,8 milliards d'euros, de 5,6 milliards d'euros à 1,8 milliard d'euros, suite au contrecoup en 2012 d'une opération exceptionnelle en 2011<sup>1</sup>).

Par ailleurs, la diminution des produits financiers provenant des participations de l'Etat dans les entreprises publiques (5,7 milliards d'euros en 2012 contre 7,5 milliards d'euros, soit une baisse de 1,8 milliard d'euros) a entraîné une augmentation des charges nettes de produits financiers.

Les dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations augmentent globalement de 5,1 milliards d'euros, correspondant aux dépréciations de créances liées à l'impôt, aux hausses de dotations pour couvrir des litiges fiscaux et à des provisions pour transferts aux ménages (au titre des pensions d'invalidité, des victimes de guerre et de la retraite du combattant, suite à la diminution du taux d'actualisation de 1,62 % en 2011 à 0,35 % en 2012).

## **2. Une légère progression des produits régaliens nets de 1,6 milliard d'euros**

La légère hausse des produits régaliens nets (+ 1,6 milliard d'euros) traduit la dynamique des produits fiscaux nets (+ 3 milliards d'euros), atténuée par une diminution des autres produits régaliens nets (produit des jeux, des amendes et des confiscations), en baisse de 0,6 milliard d'euros, et une augmentation des ressources propres affectées au budget de l'Union européenne (- 0,8 milliard d'euros).

---

<sup>1</sup> En 2011, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) avait participé par voie de fonds de concours, à hauteur de 3,4 milliards d'euros, au financement du contrat de partenariat public-privé entre l'Etat et la société Ecomouv'SAS pour l'instauration de la taxe nationale sur les véhicules de transports de marchandises lourds.

Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, un produit exceptionnel constaté en 2011 (au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, CVAE), à hauteur de 11,2 milliards d'euros, n'est pas enregistré en 2012, entraînant par contrecoup une diminution des recettes fiscales en 2012.

**La dégradation du résultat patrimonial de l'Etat en 2012 (- 11,8 milliards d'euros) doit donc être relativisée, puisqu'elle est entièrement imputable à la non-reconduction de deux opérations exceptionnelles** enregistrées en 2011 : une ressource exceptionnelle de l'AFTIF (à hauteur de 3,4 milliards d'euros), une majoration des recettes fiscales provenant de la CVAE (11,2 milliards d'euros).

## ***B. LE BILAN DE L'ÉTAT FAIT APPARAÎTRE UNE SITUATION NETTE QUI BAISSÉ DE 81,8 MILLIARDS D'EUROS***

### **1. Une situation nette traduisant des différences fondamentales avec le bilan d'une entreprise**

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, **le compte général de l'Etat comporte également une présentation de son bilan**, comme pour les personnes morales privées, mais qui tient compte des caractéristiques propres aux personnes publiques.

D'une part, **l'actif de l'Etat représente l'ensemble de son patrimoine**, matériel ou immatériel. Il répond ainsi, comme pour une entreprise, à la question de savoir comment l'Etat a utilisé ses ressources financières. D'autre part, **le passif** retrace la composition du patrimoine de l'Etat. **Il est donc constitué de l'ensemble des engagements financiers de l'Etat à l'égard des tiers** : essentiellement ses dettes financières.

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

**C'est pourquoi la situation nette de l'Etat, qui correspond à la différence entre son actif et son passif, n'est pas égale à zéro<sup>1</sup>.**

---

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

## 2. Une situation nette négative de 909,7 milliards d'euros

### Bilan de l'Etat au 31 décembre 2012

(en milliards d'euros)

Actif					Passif				
	2011 retraité	2012	Evolution			2011 retraité	2012	Evolution	
Actif immobilisé	769,2	795,8	+ 26,6	+ 3,4 %	Dettes financières	1 339,3	1 412,1	+ 72,8	+ 5,4 %
Actif circulant	111,6	111,9	+ 0,3	+ 0,3 %	Dettes non financières	153,5	168,3	+ 12,8	+ 9,7 %
Trésorerie	28,3	30,6	+ 2,2	+ 7,9 %	Provisions pour risques et charges	100,5	105,6	+ 5,0	+ 5,0 %
Comptes de régularisation	12,4	11,2	- 1,2	- 9,8 %	Autres passifs	28,9	27,3	- 1,6	- 5,5 %
					Trésorerie	86,2	99,6	+ 13,4	+ 15,6 %
					Compte de régularisation	41,0	46,3	+ 5,2	+ 12,7 %
<b>Total Actif</b>	<b>921,5</b>	<b>949,5</b>	<b>+ 28,0</b>	<b>+ 3,0 %</b>	<b>Total Passif (hors situation nette)</b>	<b>1 749,5</b>	<b>1 859,2</b>	<b>+ 109,7</b>	<b>+ 6,3 %</b>
					<b>Situation nette</b>	<b>- 828,0</b>	<b>- 909,7</b>	<b>- 81,8</b>	<b>- 9,9 %</b>

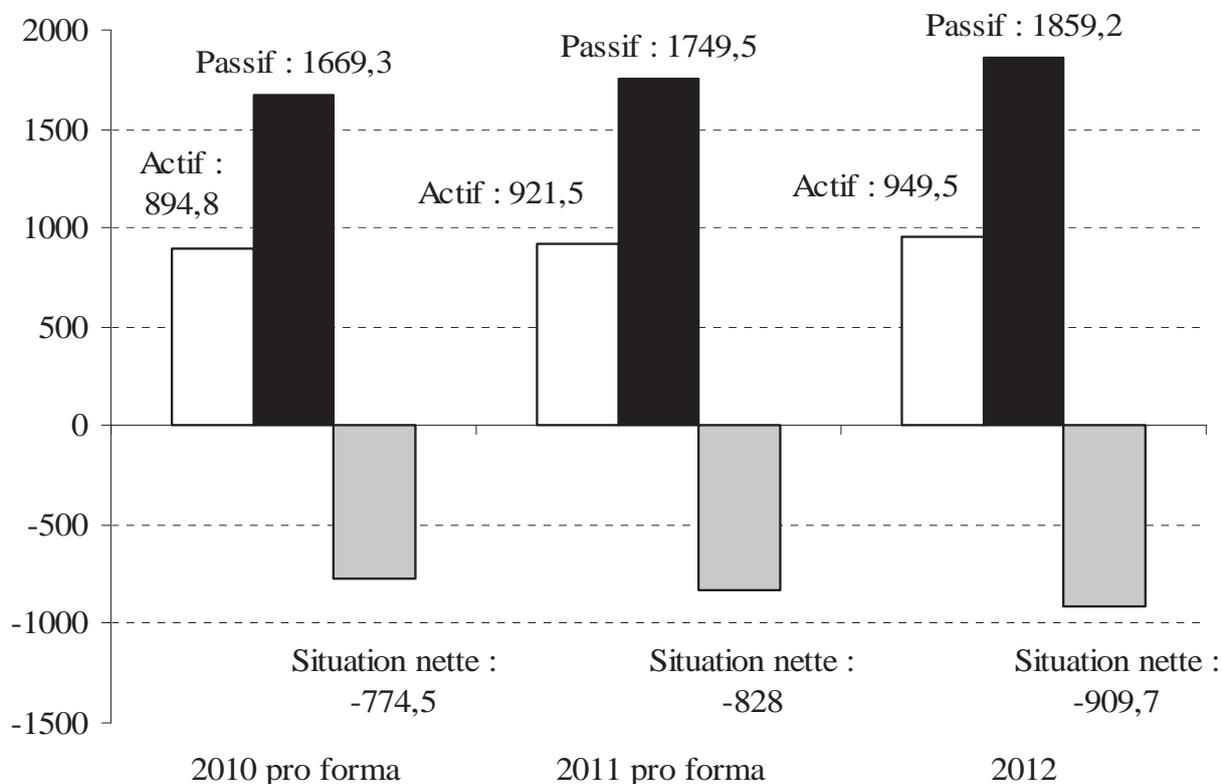
Source : compte général de l'Etat

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

Au 31 décembre 2012, la situation nette de l'Etat était ainsi déficitaire à hauteur de 909,7 milliards d'euros, soit une dégradation de 81,8 milliards d'euros par rapport au solde de l'année 2011.

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

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après le compte général de l'Etat

L'alourdissement de la situation nette négative de l'Etat résulte d'une **forte augmentation du passif** (+ 109,7 milliards d'euros) **partiellement compensée par l'appréciation de l'actif** (+ 28 milliards d'euros).

L'évolution de l'actif traduit une progression des immobilisations corporelles (+ 14 milliards d'euros), sous l'effet de la réévaluation annuelle des immobilisations mises en concessions (+ 6 milliards d'euros) et des terrains et constructions, correspondant aux infrastructures routières, à hauteur de 4 milliards d'euros. S'agissant des immobilisations financières (en hausse de 14 milliards d'euros), l'exercice 2012 a été caractérisé par la prise de participation de l'Etat au MES (à hauteur de 16,3 milliards d'euros), la souscription à la recapitalisation de Dexia (+ 2,6 milliards d'euros) et un versement de dividendes en actions concernant GDF-Suez (+ 1,2 milliard d'euros). Le solde des immobilisations financières a enregistré *a contrario* des dépréciations d'actifs et des sorties d'entités – comme l'Entreprise minière et chimique – du périmètre des participations de l'Etat.

Le passif, pour sa part, augmente en lien avec l'endettement croissant de l'Etat. Sur une progression de 109,7 milliards d'euros, 72,7 milliards d'euros, soit 66,4 % de la hausse de l'encours du passif, proviennent des dettes financières de l'Etat. D'autres passifs augmentent également, sous l'effet de la souscription au capital du MES libéré mais non encore versé pour 9,8 milliards d'euros et des fonds déposés par les collectivités locales, les établissements publics nationaux et autres entités sur les comptes du Trésor à hauteur de 16 milliards d'euros.

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

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

Au 31 décembre 2012, ces provisions ont été évaluées à 13,553 milliards d'euros, en hausse de 2,7 milliards d'euros par rapport au 31 décembre 2011. Les litiges liés à l'impôt et les litiges communautaires sont les deux principales sources de risque financier pour l'Etat dans ce domaine. **La condamnation de la France par la Cour de justice des communautés européennes, dans une décision du 10 mai 2012, sur le régime de taxation des dividendes versés à des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) étrangers** est un exemple de litige qu'il convient de provisionner, pour un montant actuellement estimé à 1,8 milliard d'euros.

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

## ***C. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L'ÉTAT : LES ENJEUX D'UN RECENSEMENT ET D'UNE ÉVALUATION PLUS EXHAUSTIVE***

### **1. Un ensemble divers représentant un encours agrégé de 3 091 milliards d'euros**

Depuis l'entrée en vigueur en 2006 de l'ensemble des dispositions de la LOLF, les documents budgétaires présentent non seulement les engagements inscrits au bilan de l'Etat, tant en actif qu'au passif, mais aussi **les engagements hors bilan**, c'est-à-dire les obligations qui, sans réunir les critères d'inscription au bilan de l'Etat, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur la soutenabilité de sa situation financière et son appréciation

par les agences de notation : ils traduisent des aléas financiers auxquels est exposé l'Etat du fait de ses obligations à l'égard de tiers qui ne sont pas sous son contrôle direct.

Il s'agit, par exemple, des engagements de retraite de l'Etat au titre des droits à pensions futures des actifs et des inactifs<sup>1</sup>, des garanties de dette ou de passifs, ou encore des engagements de l'Etat au titre de sa mission de régulateur économique et social, comme les aides au logement ou le financement de l'audiovisuel public.

Selon le compte général de l'Etat annexé au projet de loi de règlement pour 2012, **l'agrégat des encours des engagements hors bilan de l'Etat s'élevait fin 2012 à 3 091 milliards d'euros**, soit 152 % du PIB et près de deux fois plus que le passif total de l'Etat (soit 1 859 milliards d'euros).

Cet encours est constitué, pour plus de la moitié du total (soit 54 %), des engagements de retraite portés par l'Etat (1 679 milliards d'euros). Les autres engagements hors bilan sont constitués par les dettes financières pour un montant de 1 412 milliards d'euros.

## **2. Une préoccupation ancienne de la commission des finances du Sénat**

Votre commission des finances a formulé de longue date des observations récurrentes sur le recensement, le suivi et l'évaluation des engagements hors bilan de l'Etat.

Lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2011, votre rapporteur général avait présenté un amendement tendant à ce que le compte général de l'Etat annexé au projet de loi de règlement comporte, chaque année, une annexe détaillant l'ensemble des garanties accordées par l'Etat et, pour chacune d'entre elles, les limites dans lesquelles elle a été accordée. Cet amendement avait été retiré en séance publique, suite à un engagement du Gouvernement de recenser de manière plus fiable et plus exhaustive les engagements hors bilan de l'Etat au titre des garanties qu'il accorde.

Toutefois, si le compte général de l'Etat 2012 énumère les principales garanties en termes d'encours, cette liste reste incomplète.

Des **progrès** ont par ailleurs été réalisés cette année **dans la présentation des engagements hors bilan figurant au compte général de l'Etat**, en étendant leur évaluation à « *la liste des contrats de partenariat et des baux emphytéotiques avec leurs montants et leurs dates d'échéances* »,

---

<sup>1</sup> Le calcul des engagements de l'Etat au titre des retraites consiste à évaluer, à législation constante, la valeur actualisée des pensions qui seront versées aux retraités et aux actifs présents à la date d'évaluation. Les pensions futures des actifs, évaluées sur la base de leur évolution de carrière probable à l'aide des paramètres actuels du régime, sont prises en compte au prorata des années de services effectuées à la date d'évaluation sur le nombre d'années de services au moment du départ à la retraite.

suite à l'adoption d'un amendement de notre collègue Jean Arthuis lors de la discussion du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Le compte général de l'année 2012 présente des informations relatives aux baux emphytéotiques dont une liste a été établie par France Domaine, précisant le nombre de baux ainsi que leur valeur nette comptable. Ces éléments figurent dans la partie 6.5 relative aux « autres informations ». S'agissant des contrats de partenariat, ces informations étaient déjà produites dans l'annexe au compte général de l'Etat. Au 31 décembre 2012, les partenariats publics privés (PPP) représentaient un investissement de 1,7 milliard d'euros et une dette associée de 1,8 milliard d'euros au passif de l'Etat (opérations assimilées à une acquisition à crédit). Par ailleurs, le montant des PPP dont la livraison est prévue au cours des prochaines années est estimé par la direction du budget à 3,3 milliards d'euros pour la seule part relative aux investissements.

### 3. Des progrès restant à réaliser

Au regard des enjeux et des progrès à réaliser, en application de l'article 58-2° de la LOLF la Cour des comptes a réalisé une enquête, à la demande de votre commission des finances, sur les engagements hors bilan de l'Etat. Sur cette base, la commission a procédé à une audition le 15 mai 2013, en présence des magistrats instructeurs de la Cour des comptes et des représentants du ministère de l'économie et des finances. Ces travaux ont été publiés dans un rapport d'information de notre collègue Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat »<sup>1</sup>.

**L'enquête menée par la Cour des comptes a montré que la France est l'un des pays les plus avancés pour le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'Etat.** C'est pourquoi les travaux menés en France, et qui doivent à présent trouver un prolongement dans le cadre communautaire par des référentiels comptables harmonisés, sont de nature à garantir la fiabilité et la transparence des comptes publics et donc, in fine, à renforcer la solidité du système financier public.

Ces travaux ont fait apparaître plusieurs pistes d'amélioration.

Des procédures doivent être mises en place **pour un véritable suivi et un pilotage politique effectif de l'évolution des engagements hors bilan en cours d'exercice budgétaire.** A cet égard, le Parlement ne doit pas seulement constater *ex post* le niveau et l'évolution de ces engagements.

La Cour des comptes recommande tout d'abord une révision annuelle des engagements hors bilan dont les conclusions seraient communiquées au Parlement et aux différentes instances de suivi des risques.

---

<sup>1</sup> Jean-Claude Frécon, rapport d'information n° 579 (2012-2013) : « Recenser et évaluer les engagements hors bilan de l'Etat : un enjeu pour la transparence et la soutenabilité des finances publiques ».

Elle propose, en cours d'exécution, d'**alerter le Parlement** – en pratique, les commissions des finances – **dès lors qu'en cours d'exercice, un engagement hors bilan significatif connaît une croissance rapide de son encours ou une hausse de sa probabilité de réalisation.**

Lors de son audition par la commission des finances, le 12 juin 2013, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012, Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget, a indiqué, en réponse à votre rapporteur spécial, qu'il serait procédé à une information des commissions des finances du Parlement :

*« Un travail est mené avec la Cour des comptes s'agissant des engagements hors bilan. Nous faisons nôtre la recommandation n° 4, qui vise à mettre en place une information des commissions lorsqu'il y a des risques d'encours. Cette recommandation est de nature à permettre une bonne information du Parlement ».*

Par ailleurs, il apparaît souhaitable de progresser vers **une comptabilisation des engagements hors bilan de toutes les personnes publiques, notamment les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.**

#### ***D. DES COMPTES POUR 2012 CERTIFIÉS RÉGULIERS ET SINCÈRES SOUS SEPT RÉSERVES***

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

La Cour des comptes a certifié que **le compte général de l'Etat de l'exercice clos le 31 décembre 2012<sup>1</sup> était régulier et sincère et donnait une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'Etat. Elle a formulé sept réserves, comme en 2011, mais deux ont perdu leur caractère « substantiel ».**

L'établissement des comptes de l'Etat et de son bilan s'inscrit donc bien dans **un processus continu d'amélioration, qui permet d'envisager une levée progressive des réserves.**

#### **1. Les lacunes du système d'information financière et comptable de l'Etat**

Jusqu'au déploiement du progiciel Chorus, effective au 1<sup>er</sup> janvier 2012, la Cour des comptes avait déploré **l'insuffisante intégration des**

---

<sup>1</sup> Arrêté le 21 mai 2013.

## **systèmes d'information et l'inadaptation des applications informatiques à la tenue de la comptabilité générale.**

Le déploiement de Chorus, qui a pu s'opérer comme prévu en 2012, représente un atout dans le processus de réforme comptable, puisque l'Etat est désormais doté d'un outil unique garantissant une traçabilité de toutes les opérations financières.

Mais un certain nombre d'**anomalies** ont été constatées, tant en recettes qu'en dépenses, et de **lourds travaux intermédiaires de recodification des écritures** se sont avérés nécessaires. **La fiabilité de l'information consolidée** n'est ainsi pas garantie puisque, comme l'observe la Cour des comptes dans son rapport sur la certification des comptes de l'Etat 2012, *« les pratiques actuelles ne permettent pas de tirer pleinement parti de tous les avantages liés à l'outil pour sécuriser les enregistrements. Le paramétrage insuffisant des contrôles automatiques, l'utilisation détournée des fonctionnalités et l'insuffisance des procédures de saisie font peser une incertitude sur la qualité des enregistrements, que les contrôles effectués a posteriori ne permettent pas de lever ».*

**La fiabilisation du progiciel Chorus constitue bien un enjeu majeur pour les comptes de l'Etat.**

### **2. Les insuffisances des dispositifs de contrôle et d'audit internes des ministères**

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

Toutefois, bien que tous les ministères disposent désormais d'une structure opérationnelle de gouvernance du contrôle interne comptable, la Cour des comptes a estimé qu'ils n'étaient **pas en mesure de porter une appréciation suffisamment étayée sur leur degré de maîtrise des risques comptables et financiers.**

Des améliorations ont cependant été, une nouvelle fois, constatées en 2012, suite notamment à la publication du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Ce texte, qui définit les règles comptables et budgétaires applicables à la gestion publique, prend en compte le passage à la pluriannualité de l'action publique, ainsi que le développement de la dématérialisation des actes et procédures. Enfin, il décline dans les administrations les dispositions de l'article 47-2 de la Constitution qui imposent la régularité et la sincérité des comptes de toutes les administrations publiques.

### **3. Des doutes non levés sur l'exacte comptabilisation des produits régaliens et le maintien de sa réserve substantielle par la Cour des comptes**

Les **produits régaliens** de l'Etat correspondent aux impôts et taxes assimilées, amendes et autres pénalités. Ils recouvrent l'ensemble des recettes issues de l'exercice de la souveraineté de l'Etat et correspondent à des opérations sans contrepartie directe équivalente pour les tiers. Leur montant net s'élève à **269 milliards d'euros en 2012**.

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

Le caractère substantiel de cette réserve résulte directement de son ampleur puisqu'elle laisse planer un doute sur l'exactitude de la comptabilisation de la plus grande partie des ressources financières de l'Etat, même si le déploiement de Chorus et le renforcement du contrôle interne laissent envisager une amélioration de la qualité comptable des informations.

### **4. La comptabilisation incertaine des passifs d'intervention, des autres passifs non financiers et des engagements hors bilan**

La Cour des comptes maintient une réserve sur les passifs d'intervention de l'Etat et les passifs non financiers.

Les **passifs d'intervention** correspondent à l'ensemble des écritures qui devraient figurer au compte de l'Etat au titre de ses dépenses d'intervention. Or, **l'analyse de ces différents dispositifs par l'Etat n'est pas exhaustive et la Cour doute de l'exhaustivité de leur recensement**. Elle indique que les passifs à comptabiliser à ce titre et non encore audités par elle représentaient 108 milliards d'euros de charges en 2012. Par ailleurs, pour les dispositifs audités, l'analyse du risque était erronée, révélant des risques élevés de sous-évaluation.

La Cour des comptes pointe également une incertitude sur l'évaluation de la provision pour risque au titre des contentieux fiscaux.

Cette réserve de la Cour vise aussi **les insuffisances du recensement et de l'évaluation des engagements hors bilan de l'Etat**, examinée ci-dessus.

## **5. L'exhaustivité et la valorisation des actifs du ministère de la défense dans les comptes de l'Etat**

Malgré des efforts de fiabilisation réalisés en 2012, la Cour indique que ses vérifications ont rencontré des limitations importantes s'agissant de **l'exhaustivité et de la valorisation des actifs du ministère de la défense**.

Au 31 décembre 2012, hors patrimoine immobilier, les immobilisations en service du ministère de la défense s'élevaient à 118 milliards d'euros en valeur brute et 53 milliards d'euros en valeur nette. Les stocks atteignaient plus de 35 milliards d'euros en valeur brute et 30 milliards d'euros en valeur nette. Mais ces données restent à fiabiliser.

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

Par ailleurs, grâce à la mise en place du progiciel Diva, les programmes d'armement en cours sont évalués selon la méthode dite d'analyse des marchés. Cependant, la Cour des comptes a observé que de nombreuses immobilisations mises en service figuraient néanmoins en comptabilité pour des valeurs non justifiées au 31 décembre 2012.

## **6. L'évaluation des participations et autres immobilisations financières de l'Etat**

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

Au 31 décembre 2012, la valeur des immobilisations financières de l'Etat s'élevait à 299 milliards d'euros, représentant 32 % du total de son bilan. Elles comportaient 1 907 participations financières, d'une valeur de 231 milliards d'euros, des créances rattachées à ces participations pour un montant de 39 milliards d'euros, des prêts et avances pour une valeur nette de 19 milliards d'euros, d'entités sans personnalité morale portant un patrimoine pour le compte de l'Etat d'une valeur de 8 milliards d'euros et d'autres immobilisations pour 1 milliard d'euros.

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

## **7. La valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat**

Enfin, comme par le passé, la Cour pointe les incertitudes qui pèsent sur **la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat**, malgré des progrès importants réalisés en 2012.

Au 31 décembre 2012, le patrimoine immobilier de l'Etat s'élevait à 70 milliards d'euros.

D'anciennes applications informatiques sont toujours utilisées pour recenser et gérer le patrimoine immobilier malgré le déploiement du progiciel Chorus, ce qui empêche de disposer d'une vision consolidée et exhaustive. Par ailleurs, les évaluations sont jugées trop peu fréquentes et les modalités d'évaluation du parc immobilier à l'étranger, inadaptées à une valorisation en valeur de marché.



## EXAMEN DES ARTICLES

### ARTICLE LIMINAIRE

#### **Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2012**

**Commentaire :** Le présent article retrace le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2012 ainsi que l'écart aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques.

#### **I. UN NOUVEL ÉLÉMENT DES LOIS DE RÈGLEMENT**

##### ***A. UNE PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DU SOLDE DE L'ANNÉE DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES...***

###### **1. Une information sur l'évolution du solde de l'ensemble des administrations publiques...**

L'article 8 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>1</sup> a étendu **le domaine obligatoire des lois de règlement**. Jusqu'à présent, leur contenu découlait des dispositions de l'article 37 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ; ces dernières comportaient principalement deux catégories de dispositions<sup>2</sup> :

- celles constatant les résultats des opérations de toutes natures intervenues au cours de l'exécution du budget de l'Etat et établissant le résultat de l'année échue ;

- celles opérant, le cas échéant, des ajustements de crédits et des affectations à des comptes de résultat, qui « *relèvent du pouvoir général de décision qui appartient au Parlement en matière financière* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

<sup>2</sup> Cf. *décision du Conseil constitutionnel n° 85-202 DC du 16 janvier 1986 relative à la loi portant règlement définitif du budget de 1983. Les dispositions relatives aux lois de règlements contenues dans la LOLF n'étant pas substantiellement différentes de celles de l'ordonnance n° 1959-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, elles n'ont pas altéré les grandes lignes de cette décision constitutionnelle.*

<sup>3</sup> Id.

Le dernier alinéa de l'article 37 précité prévoit, en outre, que la loi de règlement peut « *comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

Introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, l'article 8 précité prévoit que, désormais, **la loi de règlement comprend un article liminaire**. Celui-ci présente « *un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte* » ainsi que, le cas échéant, « *l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques* ». **La novation majeure introduite par ce dispositif réside dans le fait de disposer, en loi de règlement qui, comme les autres lois de finances, ne concerne que le budget de l'Etat, de données relatives à l'exécution de l'ensemble des administrations publiques.**

Ce nouvel article constitue le pendant, en exécution, de l'article liminaire dont la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a prévu l'insertion dans les **lois de finances initiales**, mais également dans les **lois de finances rectificative** et les **lois de financement rectificative de la sécurité sociale**<sup>1</sup>.

Bien qu'il ne revête pas la dimension « programmatique » des articles liminaires devant figurer dans les lois financières initiales ou rectificatives, cet article de la loi de règlement concourt, comme l'indique l'objet de l'amendement à son origine, à **l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques**. En effet, il permet l'évaluation *ex post* de la trajectoire de solde de l'ensemble des administrations publiques.

## **2. ...essentielle au contrôle du respect de la trajectoire des finances publiques définie en application du TSCG**

L'information du Parlement sur l'évolution du solde de l'ensemble des administrations publiques est d'autant plus essentielle que l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), entré en vigueur au début de cette année, impose aux Etats européens de se doter d'une **trajectoire tendant à la réalisation d'un objectif à moyen terme (OMT)**, défini en termes de solde structurel. Ainsi, l'article liminaire permet au Parlement de s'assurer que cette trajectoire est respectée<sup>2</sup>, d'autant que les

---

<sup>1</sup> L'article 7 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit notamment que la « loi de finance de l'année, les lois de finances rectificatives et les lois des financement rectificatives de la sécurité sociale comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques ».

<sup>2</sup> Puis, une fois l'OMT atteint, de contrôler que le solde structurel de l'année correspond bien à ce dernier. A cet égard, il faut préciser que l'article 3 du TSCG prévoit une limite inférieure de solde structurel de 0,5 % du PIB si la dette publique est supérieure à 60 % du PIB ou 1 % du PIB dans le cas contraire.

dispositions précitées du TSCG prévoient également l'institution d'un « *mécanisme de correction [...] déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation* ».

La mise en œuvre de ce **mécanisme de correction** a été précisée par l'article 23 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Cet article prévoit qu'en vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants<sup>1</sup> « *que font apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* »<sup>2</sup>.

Si de tels écarts sont identifiés, le Gouvernement doit en exposer les raisons dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement. Puis, dans un second temps, il doit **présenter les mesures de correction envisagées** dans le rapport remis dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et tenir compte de l'écart important ainsi constaté au plus tard dans le prochain projet de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Le Gouvernement doit donc « corriger » l'écart important sans pour autant qu'il ait l'obligation de le faire intégralement.

## ***B. ...QUI PRÉSENTE UNE SPÉCIFICITÉ POUR SA PREMIÈRE ANNÉE D'APPLICATION***

### **1. Une portée limitée s'agissant de l'exercice 2012**

En application de l'article 8 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, l'article liminaire doit notamment indiquer l'écart aux soldes prévus par la **loi de finances de l'année** et par la **loi de programmation des finances publiques (LPFP)**.

Toutefois, s'agissant de l'exercice 2012, **seul l'écart au solde prévu dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017<sup>3</sup> est présenté** : il n'était pas possible de préciser l'écart au solde prévu par la loi de finances pour 2012, la loi organique précitée ne s'appliquant qu'à compter de la loi de finances pour 2014

---

<sup>1</sup> Au titre de l'article 23 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, « un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».

<sup>2</sup> A l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Caffet, la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques précise que la trajectoire de PIB potentiel utilisée pour ce calcul est celle figurant dans le rapport annexé à la LPFP.

<sup>3</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

## 2. Un écart de -0,3 point de PIB aux soldes effectif et structurel prévus en LPFP

L'article liminaire du présent projet de loi de règlement fait donc apparaître, en exécution :

- un écart de - 0,3 point de PIB entre le solde structurel de l'exercice 2012 (- 3,9 % du PIB) et la prévision de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 (- 3,6 % du PIB) ;

- un écart de - 0,3 point de PIB entre le solde effectif de l'exercice 2012 (- 4,8 % du PIB) et la prévision de la LPFP (- 4,5 % du PIB).

### Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2012

(en points de PIB)

	Exécution 2012	Soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques	Ecart avec les soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques
Solde structurel (1)	-3,9	-3,6	-0,3
Solde conjoncturel (2)	-0,8	-0,8	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	-0,1	-0,1	0,0
Solde effectif (1+2+3)	-4,8	-4,5	-0,3

Source : article liminaire du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012

Les facteurs d'évolution des soldes effectif et structurel de l'ensemble des administrations publiques font l'objet d'une **analyse approfondie dans la première partie du présent rapport**. Aussi cette dernière n'est-elle pas reprise dans le commentaire du présent article.

En tout état de cause, il faut souligner qu'en dépit des écarts constatés, **l'évolution du solde structurel en 2012 est conforme à la trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques** dans la mesure où aucun « écart important » n'a été constaté<sup>1</sup>. Ce dernier point a été **confirmé par l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP)**

<sup>1</sup> Ainsi, la règle de solde prévue par l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) est également respectée.

du 23 mai 2013<sup>1</sup> rendu en application du « mécanisme de correction » décrit précédemment.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

### *A. UN LÉGER ÉCART DU SOLDE STRUCTUREL À LA PRÉVISION FAISANT PESER UN RISQUE SUR LE RESPECT FUTUR DE LA TRAJECTOIRE...*

En raison de la dégradation de l'activité économique, **la réduction du déficit a été inférieure aux prévisions en 2012**. Pour cet exercice, **le solde effectif et le solde structurel ont fait apparaître un écart de - 0,3 point de PIB par rapport aux prévisions** retenues dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017.

S'agissant du solde structurel, **l'écart constaté n'est pas « important »** au sens de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques et **n'impose donc pas que des corrections soient prévues** dans le cadre du prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

Comme l'a indiqué le HCFP dans l'avis précité, **il sera nécessaire de se montrer attentif à l'exécution de l'année 2013**. En effet, l'écart de 0,3 point au solde structurel constaté en 2012 fait peser un risque sur le respect futur de la trajectoire ; le mécanisme de correction prévoit que l'écart à la prévision ne doit pas dépasser 0,25 point de PIB en moyenne sur deux années consécutives.

Or, le programme de stabilité 2013-2017 prévoit un solde structurel de - 2,0 % du PIB en 2013, alors que la LPFP retenait une prévision de - 1,6 % du PIB, soit un écart de 0,4 point. Par conséquent, si l'objectif posé par le programme de stabilité précité était respecté, **l'écart sur la période 2012-2013 serait de 0,35 point de PIB en moyenne annuelle** et susciterait, en 2014, le déclenchement du mécanisme de correction par le HCFP.

### *B. ...QUI DOIT ÊTRE OBSERVÉ À L'AUNE DES EFFETS RÉCESSIFS D'UN AJUSTEMENT PLUS IMPORTANT...*

**Eviter l'engagement du mécanisme de correction en 2014 imposerait de relever l'ajustement structurel pour 2013 de 0,3 point de PIB au moins**, ce qui pèserait fortement sur l'activité économique. Cela n'est souhaitable ni d'un point de vue économique, ni d'un point de vue budgétaire,

---

<sup>1</sup> Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2013-02 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2012.  
(<http://www.ccomptes.fr/Actualites/A-la-une/Deuxieme-avis-du-Haut-Conseil-des-finances-publiques>)

puisque le fléchissement de la croissance limiterait la réduction du déficit résultant de l'ajustement.

Par ailleurs, comme l'a récemment indiqué le FMI<sup>1</sup>, « *après trois années d'ajustement budgétaire substantiel, il existe une marge pour modérer à l'avenir le rythme de la consolidation, à condition que l'effort soit concentré sur les dépenses et soutenu par la poursuite des réformes structurelles* ».

Pour toutes ces raisons, **le déclenchement du mécanisme de correction ne semble pas devoir être évité à n'importe quel prix**, et ce d'autant plus que la trajectoire d'ajustement prévue dans le cadre du programme de stabilité permettrait, en tout état de cause, d'atteindre l'objectif à moyen terme (OMT).

***C. ...ALORS QUE L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF À MOYEN TERME N'EST PAS COMPROMISE***

Comme cela est explicité dans la première partie du présent rapport, quand bien même l'ajustement structurel ne serait pas relevé en 2013, **l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel posé par la loi de programmation de finances publiques pour les années 2012 à 2017 serait atteint à compter de 2016.**

La trajectoire des finances publiques posée dans le cadre du dernier programme de stabilité repose sur un **ajustement structurel soutenu sur la période 2013 à 2017**. De cette manière, les écarts éventuels par rapport à la trajectoire définie par la LPFP seront compensés sur le moyen terme, permettant de respecter l'esprit de la règle d'équilibre budgétaire posée par le TSCG et la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Ainsi, en maintenant le niveau d'ajustement prévu par le programme de stabilité 2013-2017, et ce à partir l'exécution 2012, **l'équilibre structurel serait atteint en 2016 et le solde structurel serait en excédent de 0,3 point de PIB en 2017.**

Il apparaît donc que **la dégradation des conditions économiques n'a fait que « décaler » d'une année l'inscription de la trajectoire de solde structurel dans la prévision de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017**. A compter de 2014, le solde structurel serait conforme à la programmation même en l'absence de relèvement du niveau de l'ajustement structurel prévu le programme de stabilité 2013-2017.

---

<sup>1</sup> *Mission de la Consultation de 2013 au titre de l'article IV des statuts du FMI concernant la France.*

\*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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

*ARTICLE PREMIER*

**Résultats du budget de l'année 2012**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2012.**

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

Le I arrête le **résultat budgétaire de l'Etat** en 2012 à la somme de - 87 149 874 441,19 euros ; et le II détaille, pour cette même année, le montant définitif des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

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

\*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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

*ARTICLE 2*

**Tableau de financement de l'année 2012**

**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 2012.**

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 2012. Le tableau de financement<sup>1</sup> qui y figure arrête ainsi à **188,6 milliards d'euros** le besoin de financement de l'Etat et décrit les ressources mobilisées pour y répondre.

Une analyse du besoin et des ressources de financement de l'Etat en 2012 figure dans l'exposé général du présent rapport.

\*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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

---

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

*ARTICLE 3*

**Résultats de l'exercice 2012 –  
Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe**

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

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

**Le résultat comptable de l'Etat en 2012 est arrêté à - 92 769 669 977,60 euros, soit la différence entre 361,81 milliards d'euros de charges nettes et 269,04 milliards d'euros de produits régaliens nets. Le bilan, après affectation du résultat comptable, se compose d'un actif net de 949,46 milliards d'euros et d'un passif de 1 859,21 milliards d'euros. La situation nette s'établit à - 909,75 milliards d'euros.**

Le compte de résultat et le bilan font l'objet de présentations détaillées dans le compte général de l'Etat annexé au présent projet de loi de règlement et dans le rapport de présentation qui l'accompagne. Par ailleurs, les principales évolutions du résultat patrimonial, de la situation nette et les conditions de la certification des comptes de l'Etat en 2012 sont analysées dans l'exposé général du présent rapport.

\*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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

*ARTICLE 4*

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

**Commentaire : le présent article a pour objet d’ajuster et d’arrêter, pour le budget général, le montant par mission et par programme des autorisations d’engagement engagées et des dépenses au titre de l’année 2012.**

Le présent article ajuste et arrête, pour le budget général, les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d’engagement engagées (388,2 milliards d’euros) et des dépenses (390,1 milliards d’euros).

Les ajustements opérés sont les suivants :

- une ouverture de crédits – à hauteur de 164 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) et 156 millions d’euros en crédits de paiement (CP) – s’impute sur la mission « Remboursements et dégrèvements » ;

- des annulations de crédits restés sans emploi et non reportés en 2013 s’élèvent à 3,7 milliards d’euros en AE et 415 millions d’euros en CP.

\*

L’Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

**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 2012.**

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 **2,19 milliards d’euros**. 56 millions d’euros d’AE non engagées et non reportées sont annulées.

Le II ajuste et arrête les recettes et les dépenses, soit **2,27 milliards d’euros**. Il annule 59,4 millions d’euros de crédits non consommés et non reportés et procède à l’ouverture de 53,4 millions d’euros de crédits complémentaires, soit 45,7 millions d’euros sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et 13,8 millions d’euros sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative ». Comme chaque année, ces ouvertures complémentaires sont des opérations d’ordre correspondant à l’augmentation du fonds de roulement en fonction des résultats de 2012.

\*

L’Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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

## ARTICLE 6

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

**Commentaire : le présent article récapitule le montant des ouvertures complémentaires et annulations de crédits de l’exercice 2012, s’agissant des comptes spéciaux. Il arrête le solde de ces derniers au 31 décembre 2012 et, sauf exceptions, le reporte à la gestion 2013.**

Le **I** du présent article ajuste et arrête le montant des **autorisations d’engagement** engagées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2014 à 70,05 milliards d’euros pour les comptes d’affectation spéciale (CAS) et à 98,7 milliards d’euros pour les comptes de concours financiers. 2,2 milliards d’euros d’AE non engagées et non reportées sont annulées sur les comptes d’affectation spéciale et 4,4 milliards d’euros sur les comptes de concours financiers.

Par ailleurs, des ouvertures complémentaires en autorisations d’engagement (AE) sont demandées sur le CAS « Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale » (FACÉ), au titre du programme 793 (électrification rurale) et du programme 794 (opérations de maîtrise de la demande d’électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d’utilité publique et intempéries), pour des montants s’élevant respectivement à 394 millions d’euros et 6,4 millions d’euros. Il s’agit d’une opération de régularisation comptable suite au déploiement du progiciel Chorus.

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

- 69,3 milliards d’euros de dépenses et 69,0 milliards d’euros de recettes pour les comptes d’affectation spéciale (2,6 milliards d’euros de crédits non consommés et non reportés sont annulés) ;

- 98,4 milliards d’euros de dépenses et 99,5 milliards d’euros de recettes pour les comptes de concours financiers (4,6 milliards d’euros de crédits non consommés et non reportés sont annulés) ;

- 52,1 milliards d’euros de dépenses et 52,2 milliards d’euros de recettes pour les comptes de commerce ;

- 2,6 milliards d'euros de dépenses et 2,2 milliards d'euros de recettes pour les comptes d'opérations monétaires. Cette ligne supporte en outre une majoration d'autorisation de découvert de 8,04 milliards d'euros correspondant à la traditionnelle dotation pour mémoire des opérations avec le Fonds monétaire international (voir encadré).

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

**Le montant inscrit au projet de loi de règlement correspond au solde débiteur repris au 1<sup>er</sup> janvier 2012 (7,568 milliards d'euros), augmenté du solde débiteur des opérations menées en 2012 (0,469 milliard d'euros). Il est inscrit pour mémoire, dans la mesure où les opérations de prêt au FMI sont réalisées par la Banque de France, sur ses propres ressources. Cette « médiatisation » par la Banque de France des relations financières de la France avec le FMI assure la neutralité des opérations pour la trésorerie et le budget de l'Etat.**

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

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

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

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

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

*Source : commission des finances*

Le **III** du présent article arrête les **soldes** des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2013, à la date du 31 décembre 2012, soit :

- un solde débiteur global de 37,66 milliards d'euros ;
- un solde créditeur global de 11,79 milliards d'euros.

Le **IV** **reporte à la gestion 2013** les soldes arrêtés au III, à l'exception :

- d'un solde débiteur global de 656,2 millions d'euros du compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers », correspondant aux montants des échéances en capital de l'année 2012 au titre des remises de dettes aux pays étrangers, et du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », au titre d'admissions en non-valeur et de remises gracieuses et à des pertes de recettes résultant de la prise en location de logements d'agents à l'étranger ;

- d'un solde débiteur de 0,8 million d'euros du compte de commerce « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes » correspondant à des pertes sur avances remboursables sur conditions et à des admissions en non-valeur ;

- d'un solde débiteur de 9,6 millions d'euros du compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change », qui n'est jamais repris en balance d'entrée de l'année suivante.

\*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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

## ARTICLE 7

### **Règlement du compte spécial « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » clos au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

**Commentaire :** le présent article procède au règlement du compte de concours financiers « *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* », dont le solde est arrêté à environ – 1,46 milliard d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### ***A. LE BONUS/MALUS, UN DISPOSITIF VISANT À ENCOURAGER L'ACQUISITION DE VÉHICULES PEU POLLUANTS***

Mis en place fin 2007, le mécanisme du « bonus-malus » automobile fait suite aux conclusions du « Grenelle de l'environnement ». **Il se traduit par l'octroi d'un bonus en cas d'acquisition d'un véhicule neuf émettant peu de CO<sub>2</sub> ou par l'application d'un malus**, sous forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation (carte grise), dans le cas contraire.

Le bonus et le malus sont déterminés à partir d'un **barème, dont le tarif est fonction du taux d'émission de CO<sub>2</sub> en grammes par kilomètre**.

Le barème du bonus est d'ordre réglementaire<sup>1</sup> tandis que celui du malus relève de la loi de finances puisque, juridiquement, il s'agit d'une taxe.

##### ***B. LE RECOURS À UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS***

En 2007, **le dispositif du bonus/malus a été retracé, d'un point de vue budgétaire, dans un compte de concours financiers (CCF)**, mais le Gouvernement, à l'époque comme aujourd'hui, entendait que le dispositif soit budgétairement équilibré, **les recettes du malus devant compenser les dépenses du bonus**.

Dès lors, il n'est pas apparu opportun de retracer le bonus/malus dans le budget général puisque le principe d'universalité budgétaire s'oppose à ce qu'une recette soit affectée à une dépense.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres, plusieurs fois modifié et dernièrement par le décret n° 2012-925 du 30 juillet 2012.

L'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007<sup>1</sup> a créé un **fonds, qui recevait des avances de l'Etat (depuis le CCF) en vue de régler le bonus et les remboursait par les recettes du malus.**

Si cet outil permettait de retracer l'évolution budgétaire et comptable du dispositif, il s'agissait en réalité d'un détournement de procédure dans la mesure où, aux termes de l'article 24 de la LOLF, les CCF « *retracent les prêts et avances consentis par l'Etat. [...] Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée* ».

La Cour des comptes a ainsi « *dénoncé, chaque année, l'irrégularité de l'utilisation d'un tel compte. En effet, il ne peut pas être considéré que les dotations versées à l'ASP pour la gestion de l'aide sont des avances et elles ne sont pas consenties pour une durée déterminée* ».

### C. UN DISPOSITIF EN DÉFICIT DEPUIS SA CRÉATION

Comme le retrace le tableau ci-dessous, le bonus/malus automobile n'a connu, depuis sa création, que des exercices déficitaires.

#### Déficit du « bonus/malus » automobile de 2008 à 2011

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010		2011	
	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR
Recettes	483,0	225,4	328,0	202,2	213,4	186,4	222,0	197,9
Dépenses	483,0	439,4	478,0	724,6	339,6	707,2	372,0	396,3
<b>Déficit annuel</b>	<b>0</b>	<b>- 214,0</b>	<b>- 150,0</b>	<b>- 522,3</b>	<b>- 126,2</b>	<b>- 520,8</b>	<b>- 150,0</b>	<b>- 198,4</b>
<b>Déficit cumulé</b>		<b>- 214,0</b>		<b>736,3</b>		<b>- 1 257,1</b>		<b>- 1 455,5</b>

Source : commission des finances

Afin d'assurer l'équilibre du dispositif, l'article 56 de la loi de finances pour 2012<sup>2</sup> a remplacé le compte de concours financiers « *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* » par un compte d'affectation spéciale (CAS) « *Aides à l'acquisition de véhicules propres* ». En effet, conformément à l'article 21 de la LOLF, **un CAS doit être à l'équilibre**<sup>3</sup>.

Le recours à un CAS devait donc, en principe, garantir le retour à la conception initiale du dispositif, selon laquelle les recettes du malus doivent équilibrer les dépenses du bonus.

<sup>1</sup> Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

<sup>2</sup> Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

<sup>3</sup> Ses dépenses ne peuvent pas excéder ses recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 56 de la loi de finances pour 2012 précité est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Il a également procédé à l'abrogation des dispositions relatives au CCF, qui est donc juridiquement clos.

Dès lors, aux termes de l'article 37 de la LOLF, « *la loi de règlement [...] arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant* ».

Le présent article est pris en application de cette disposition. Il prévoit que « *le solde du compte spécial "Avances au Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres" clos au 1<sup>er</sup> janvier 2012 est arrêté au montant de - 1 458 342 981,34 euros* ».

Le présent article se limite à **une application stricte du droit budgétaire**. Dans sa note d'analyse budgétaire sur le CAS « *Aides à l'acquisition de véhicules propres* », la Cour des comptes relève qu'il n'y a pas « *d'opération budgétaire associée à cet apurement, dans la mesure où, tous les ans, le déficit a été comptabilisé dans le déficit général de l'Etat et où l'article 56 de la loi de finances pour 2012 ne prévoit pas que ce solde soit repris par un autre programme* ».

Concrètement, **le présent article n'emporte aucune conséquence budgétaire** et, *a fortiori*, n'a aucun impact sur le déficit de l'Etat en 2012. Il vient seulement tirer les conséquences, d'un point de vue comptable, de la clôture du CCF, c'est-à-dire qu'il procède à son **apurement**<sup>1</sup>.

\*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances prend acte de cet apurement, qui est conforme aux règles budgétaires et comptables.

En 2012, le rapport annuel de performances du CAS « *Aides à l'acquisition de véhicules propres* » montre que **l'équilibre du compte a été respecté puisque le solde s'établit à environ 6,7 millions d'euros**.

Dans la loi de finances pour 2013, 50 millions d'euros ont été ouverts sur le programme 174 « *Énergie, climat et après-mines* » de la mission « *Écologie* » afin de couvrir les dépenses du bonus, qui excèderaient les recettes du malus perçues par le CAS. Ces crédits seront directement versés à

---

<sup>1</sup> L'apurement constitue la vérification définitive d'un compte.

l'Agence de service et de paiement (ASP), responsable de la gestion du bonus. Au total, ainsi que le relève la Cour des comptes, en 2013, « **le CAS ne sera pas formellement déficitaire, mais le dispositif le sera** ».

La prévision budgétaire du bonus/malus apparaît effectivement délicate. Elle dépend d'abord de la demande de voitures neuves, dans un contexte actuellement difficile. Ensuite, le dispositif a vocation à influencer le comportement des consommateurs de sorte que le coût du bonus devient progressivement supérieur au gain du malus.

A cet égard, **il n'est pas contestable d'ouvrir une réserve de crédits de 50 millions d'euros afin d'assurer le versement effectif de tous les bonus** : il n'est en effet pas concevable que le déséquilibre du compte entraîne un blocage du versement des bonus en fonction de l'encaissement des malus, s'agissant d'un dispositif « à guichet ouvert ».

Cette ligne budgétaire **doit pour autant rester limitée dans le temps et dans son montant**. Elle doit permettre au Gouvernement **de définir les ajustements à apporter, en cours d'année, aux barèmes respectifs du bonus et du malus afin que le dispositif revienne à l'équilibre**, tout en garantissant, dans l'intervalle, la continuité de son fonctionnement.

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

## ARTICLE 8

(Art. L. 141-5 du code des juridictions financières et art. L. 140 du livre des procédures fiscales)

### **Levée du secret professionnel à l'égard des experts de la Cour des comptes**

**Commentaire : le présent article vise à délier les agents des services financiers du secret professionnel à l'égard des experts désignés par la Cour des comptes, dans le cadre de ses missions de certification des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

### ***A. L'OBSTACLE DU SECRET PROFESSIONNEL À L'ÉGARD DES EXPERTS DE LA COUR DES COMPTES***

#### **1. Pour sa mission de certification des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale...**

L'article 27 de la LOLF<sup>1</sup>, « **les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière** ». Cette exigence a été étendue à l'ensemble des administrations publiques et a été élevée au rang constitutionnel par la réforme de 2008<sup>2</sup> : l'article 47-2 de la Constitution dispose ainsi que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

**Le respect de cette exigence est assuré par la Cour des comptes, à qui le législateur organique a confié une mission de certification des comptes de l'Etat**<sup>3</sup>. Pour l'exercice 2012, l'acte de certification, qui fait l'objet d'un rapport annexé au projet de loi de règlement, a été rendu public le 28 mai 2013, et comporte sept réserves dont deux substantielles.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

<sup>2</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

<sup>3</sup> 5° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

De même, **la Cour des comptes est investie d'une mission de certification des comptes des caisses nationales du régime général de la sécurité sociale**, que lui a confié la LOLFSS<sup>1</sup>.

## **2. ...la Cour des comptes peut faire appel à des experts...**

En application du **premier alinéa de l'article L. 141-4 du code des juridictions financières**<sup>2</sup>, « *la Cour des comptes peut recourir, pour des enquêtes de caractère technique, à l'assistance d'experts désignés par son premier président* ». Ces experts, qui peuvent ou non être des agents publics, sont soumis au secret professionnel, aux termes du deuxième alinéa de l'article précité.

Dans le cadre de ses missions de certification des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale, **la Cour des comptes s'est ainsi adjoint le concours de 40 experts**<sup>3</sup>, recrutés par voie contractuelle et principalement issus des grands cabinets d'audit privés.

**L'article L. 141-4 précité a fait l'objet de modifications récentes, témoignant de la nécessité d'en affiner les dispositions juridiques encadrant le recours à ces experts.** La loi du 13 décembre 2011 a ainsi introduit une précaution en matière de conflits d'intérêts<sup>4</sup> et renvoyé les modalités concrètes du recours aux experts à la matière réglementaire<sup>5</sup>. Surtout, la loi du 12 mars 2012<sup>6</sup> a introduit un statut permettant aux experts de participer, sur une base contractuelle, à temps plein ou à temps partiel, aux missions d'évaluation des politiques publiques. Soumis aux mêmes obligations que les magistrats de la Cour, **ces experts ont vocation à être intégrés en chambre en tant que « personnalités extérieures » et prennent alors le titre de « conseillers experts »** après prestation du serment professionnel.

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> et article 12 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), respectivement codifiés à l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale et LO. 132-2-1 du code des juridictions financières.

<sup>2</sup> Introduit par l'article 12 de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

<sup>3</sup> Sur un total de 700 personnels de la Cour des comptes, dont 411 « magistrats et autres personnels de contrôle ». Source : rapport annuel 2012 de la Cour des comptes.

<sup>4</sup> L'article 43 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles ajoute la phrase suivante au premier alinéa : « Les experts ne peuvent être désignés pour une mission relative à une affaire dont ils ont eu à connaître, même indirectement, au titre de l'exercice de leurs fonctions ».

<sup>5</sup> Article 43 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 précitée, et articles 12 et 26 du décret n° 2013-268 du 29 mars 2013.

<sup>6</sup> Article 93 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

### 3. ...dont la mission reste entravée par le secret professionnel

**La mission de ces experts reste néanmoins entravée par le secret professionnel** que sont tenus de leur opposer certains organismes contrôlés.

**Le secret professionnel, défini par l'article 226-13 du code pénal**, interdit « *la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire* ». Il est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. **En vertu de l'article L. 103 du livre des procédures fiscales, le secret professionnel s'applique – en tant que secret fiscal – aux agents des services fiscaux**, c'est-à-dire « *à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts* ».

L'article 226-14 du code pénal précise néanmoins que « *l'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret* ». En d'autres termes, si le secret professionnel est de portée générale et absolue dans son principe, **il connaît cependant plusieurs dérogations limitativement énumérées par la loi<sup>1</sup>**. Ainsi, en vertu de l'article L. 141-5 du code des juridictions financières et de l'article L. 140 du livre des procédures fiscales, **les agents des services financiers sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et personnels permanents de la Cour des comptes**, notamment dans le cadre de leur mission de certification.

**A ce jour, tel n'est pas le cas pour les experts**, qui ne sont mentionnés dans aucun des deux articles précités. L'administration fiscale ne peut donc pas, sans méconnaître l'obligation de secret professionnel, leur communiquer des données qui leur seraient utiles dans le cadre de l'assistance qu'ils prêtent à la Cour des comptes. **Ces experts sont pourtant eux-mêmes soumis au secret professionnel**, en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 141-4 du code des juridictions financières.

#### ***B. L'ADMINISTRATION FISCALE A OBTENU EN 2007 LA LEVÉE DE CET OBSTACLE À L'ÉGARD DE SES PROPRES EXPERTS***

**L'administration fiscale a par le passé été confrontée au même obstacle** : il n'existait pas de base légale lui permettant de faire appel à des

---

<sup>1</sup> A titre d'exemple, le secret fiscal peut le cas échéant être levé pour certaines administrations (Commission des infractions fiscales, Direction centrale du renseignement intérieur), autorités administratives (Autorité des marchés financiers, Autorité de régulation des jeux en ligne), établissements publics (Oséo) ou encore agents de police judiciaire et magistrats du parquet.

experts extérieurs<sup>1</sup>, dont elle pouvait pourtant avoir besoin dans le cadre de ses missions d'étude, de contrôle et d'établissement de l'impôt.

La loi de finances rectificative pour 2006<sup>2</sup> a corrigé ce problème par l'introduction d'un **nouvel article L. 103 A dans le Livre des procédures fiscales** afin, d'une part, d'étendre les possibilités pour l'administration fiscale de recourir à des experts<sup>3</sup>, et, d'autre part, de lever le secret professionnel à leur égard. Le deuxième alinéa dispose ainsi que « *l'administration peut communiquer à cette personne, sans méconnaître la règle du secret professionnel, les renseignements destinés à lui permettre de remplir sa mission* ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### **A. LA LEVÉE DU SECRET PROFESSIONNEL À L'ÉGARD DES EXPERTS DE LA COUR DES COMPTES...**

**Le I du présent projet** complète l'article L. 141-5 du code des juridictions financières en ajoutant les experts désignés par la Cour des comptes à la liste des personnes à l'égard desquelles les agents des services financiers des organismes contrôlés sont déliés du secret professionnel. Les experts seraient ainsi habilités à consulter des données fiscales nominatives si celles-ci sont nécessaires à l'exercice de leur mission de certification des comptes de l'Etat et des branches des caisses nationales du régime général de la sécurité sociale.

**Le II du présent projet** ajoute un alinéa à l'article L. 140 du code du livre des procédures fiscales. Il s'agit d'une disposition de coordination qui reprend les dispositions du code des juridictions financières pour les intégrer à la liste des dérogations à la règle du secret fiscal.

### **B. ...DEMEURE DANS CERTAINES LIMITES**

Les experts désignés par la Cour des comptes d'une part, et les magistrats de la Cour des comptes d'autre part, **verraient ainsi leurs prérogatives rapprochées, mais pas pour autant alignées.**

**La levée du secret professionnel serait limitée à la mission de certification** des comptes de l'Etat et du régime général de la sécurité sociale. En conséquence, les experts **ne disposeraient pas du droit de**

---

<sup>1</sup> Les articles L. 45 A et L. 198 A du livre des procédures fiscales, abrogés par la LFR 2006, étaient trop restrictifs, les experts ne pouvant être que des agents de l'Etat ou des établissements publics figurant sur une liste arrêté par le ministre chargé du budget. Ils étaient peu utilisés.

<sup>2</sup> Article 99 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finance rectificative pour 2006.

<sup>3</sup> « L'administration des impôts peut solliciter toute personne dont l'expertise est susceptible de l'éclairer pour l'exercice de ses missions d'étude, de contrôle, d'établissement de l'impôt ou d'instruction des réclamations ».

**communication** que peuvent exercer les membres et personnels de la Cour des comptes dans le cadre de leurs enquêtes, en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 141-5 du code des juridictions financières. **La consultation des données couvertes par le secret fiscal devrait donc se faire dans les locaux de l'administration ou de l'organisme concerné.**

\*

L'Assemblée nationale a adopté cinq amendements rédactionnels.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Si l'accès aux données couvertes par le secret fiscal ne constitue pas l'essentiel de l'activité de certification, celui-ci peut néanmoins s'avérer nécessaire dans le cadre de la vérification d'opérations relatives à la comptabilisation des produits régaliens. Le dispositif que le présent article vise à introduire a par ailleurs la vertu de **conférer les mêmes prérogatives aux personnes exerçant les mêmes activités**, à savoir magistrats et experts chargés de la certification, dès lors que ces derniers sont tenus aux mêmes obligations. Enfin, cet article s'inscrit dans un contexte plus général de **recours croissant des pouvoirs publics à l'expertise du secteur privé** : à cet égard, le présent projet donne à la Cour des comptes une base juridique semblable à celle dont la DGFIP dispose depuis 2007.

Cette dérogation au secret professionnel apparaît utile et justifiée, dans la mesure où elle est encadrée et contribue au bon accomplissement de la mission de certification des comptes de l'Etat confiée à la Cour des comptes.

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

## ARTICLE 9

### **Applicabilité dans les collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et dans les îles de Wallis et Futuna de la réforme des seuils de l'apurement administratif**

**Commentaire : le présent article vise à exclure l'apurement administratif des comptes dans les îles Wallis et Futuna et en Polynésie française, et à revenir, en Nouvelle Calédonie, aux critères propres à ce territoire.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

**L'apurement des comptes des collectivités territoriales est une procédure de vérification des comptes**, mise en place dans le cadre des lois de décentralisation<sup>1</sup> et effectuée par les juridictions financières.

**Cette procédure a été simplifiée** en 1988<sup>2</sup>, afin de rétablir, pour les plus petites communes, un **apurement administratif** des comptes, confié aux trésoriers-payeurs généraux ou aux receveurs particuliers des finances.

Cette possibilité a été étendue à plusieurs reprises. Aujourd'hui, aux termes de l'article L. 211-2 du code des juridictions financières, font l'objet d'un apurement administratif :

- les comptes des communes dont la population n'excède pas 3 500 habitants pour l'exercice 2012 et 5 000 habitants pour les exercices ultérieurs, ou dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à un million d'euros pour l'exercice 2012 et à trois millions d'euros pour les exercices ultérieurs, ainsi que les comptes de leurs établissements publics ;

- les comptes des établissements publics de coopération intercommunale dont la population n'excède pas 5 000 habitants pour l'exercice 2012 et 10 000 habitants pour les exercices ultérieurs et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à deux millions d'euros pour l'exercice 2012 et à cinq millions d'euros pour les exercices ultérieurs ;

- les comptes des associations syndicales autorisées et des associations de remembrement ;

- les comptes des établissements publics locaux d'enseignement, à compter de l'exercice 2013, dont le montant des ressources de fonctionnement figurant au dernier compte financier est inférieur à trois millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

<sup>2</sup> Article 23 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

L'article 72 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a prévu que **l'article L. 211-2 serait applicable dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle Calédonie.**

S'agissant de la Nouvelle Calédonie, le code des juridictions financières prévoit déjà (Art. L. 262-4) un apurement administratif des comptes de certaines communes et de leurs établissements publics, en retenant des seuils de population ou de montant du compte administratif différents de ceux prévus à l'article L. 211-2.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose d'exclure les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle Calédonie du champ d'application de l'article L. 211-2 précité.

En effet, **concernant la Nouvelle Calédonie, l'application de ces dispositions n'est pas nécessaire**, dans la mesure où l'article L. 262-4 précité prévoit déjà un apurement administratif des comptes de certaines communes. Ce serait dès lors cet article qui s'appliquerait.

S'agissant des **îles Wallis et Futuna et de la Polynésie française**, l'exclusion du champ de l'article L. 211-2 se justifie par le fait que **les chambres territoriales des comptes concernées sont à même de mener le travail d'apurement des comptes**. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir un apurement administratif.

Le II du présent article prévoit une application à compter du 15 décembre 2011. Cette date correspond à l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2011 précitée.

## **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

À l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui, sans modifier l'article sur le fond, propose d'exclure ces territoires de l'application de l'article L. 211-2 en modifiant la loi de 2011 plutôt qu'en l'inscrivant dans le présent projet de loi.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre commission des finances souscrit à cette modification qui permet d'éviter une incohérence entre la loi de 2011 et le présent projet de loi.

**Décision de votre 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, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

**Réunie le mercredi 29 mai 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur les rapports relatifs à la certification des comptes de l'Etat et à l'exécution budgétaire de 2012.**

**M. Philippe Marini, président.** – Nous entendons ce matin le Premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, à un double titre mais dans un seul but.

Quel est ce but ? La préparation de l'examen du projet de loi de règlement des comptes de 2012, de manière à tirer tous les enseignements nécessaires à la préparation du budget de l'année prochaine. A cette fin, nous avons donc ce double rendez-vous avec le Premier président.

Nous l'entendons d'abord au titre de la traditionnelle présentation des rapports élaborés par la Cour des comptes en application de la loi organique aux lois de finances (LOLF) et portant, d'une part, sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat et, d'autre part, sur la certification des comptes de l'Etat. Ces rapports portent sur l'exercice 2012 qui est particulier puisque le budget initial avait été préparé par une majorité différente de celle qui a piloté la fin de l'exécution et qui présente aujourd'hui le projet de loi de règlement.

Nous entendons aussi Didier Migaud, pour la première fois, en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), puisque ce nouvel organisme vient de rendre son deuxième avis, portant sur le respect de la trajectoire de solde structurel en 2012. Cet avis est très important puisque la loi organique du 17 décembre 2012 dispose que, si le HCFP constate un écart important par rapport à la trajectoire, le mécanisme de correction automatique se met en place et le Gouvernement doit proposer des mesures correctrices. Le Parlement a souhaité que cet avis du HCFP sur le respect de la trajectoire de solde structurel, qui porte sur les comptes de l'ensemble des administrations publiques et non du seul Etat, soit rendu en vue de l'examen du projet de loi de règlement, consacrant ainsi notre pratique consistant à replacer l'exécution du budget de l'Etat dans le cadre plus global du suivi des engagements européens de la France, qui portent sur l'ensemble des administrations publiques.

Au final, nous voudrions que la loi de règlement intéresse tous ceux concernés par la problématique de soutenabilité des finances publiques. Nous avons donc un programme chargé et, sans plus attendre, je cède la parole à Monsieur le Premier président de la Cour des comptes.

**M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.** – Je suis heureux d’être auditionné par votre commission, accompagné par les magistrats qui m’entourent, sur les travaux que la Cour produit chaque année pour le Parlement, en application de la LOLF, à l’occasion de la discussion du projet de loi de règlement. Il me revient de vous présenter, d’une part, l’acte de certification des comptes de l’Etat, d’autre part, le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l’exercice 2012.

Ces deux documents ont été préparés par la formation interchambres que préside Raoul Briet, qui a présenté une enquête sur le hors bilan demandée à la Cour des comptes par la commission des finances, et qui siège à mes côtés. Nous y avons par exemple approfondi nos réflexions sur le démantèlement des matériels nucléaires et veillons à identifier chaque année des sujets nouveaux de contrôle. Nous y reviendrons plus loin.

Depuis sept ans maintenant, la Cour transmet au Parlement son opinion sur les comptes 2012 de l’Etat, tels qu’ils sont arrêtés par le ministre de l’économie et des finances pour être intégrés dans le projet de loi de règlement qui vous sera soumis dans quelques jours.

La certification a pour objet d’apporter une assurance raisonnable sur la régularité, l’image fidèle et la sincérité des états financiers formant le compte général de l’Etat. Cette comptabilité de l’Etat a été mise en place depuis 2006, en application de la LOLF. Elle s’inspire, autant que possible, des principes de la comptabilité privée, tout en s’adaptant aux spécificités de l’action publique. Elle livre des informations très riches que la comptabilité budgétaire, créée il y a plus de deux siècles pour suivre le respect de l’autorisation parlementaire, n’apporte pas.

En particulier, cette comptabilité fournit une visibilité sur les dépenses de demain qu’entraîneront les engagements pris hier et aujourd’hui, ce que ne permet pas toujours la comptabilité budgétaire.

Quant à la certification, elle est l’instrument permettant d’assurer la transparence et l’image fidèle des comptes publics qui est due aux parlementaires, aux citoyens, et aux investisseurs en titres de dette. Ceux-ci souhaitent légitimement disposer d’une information détaillée et fiable sur les actifs de l’Etat, c’est-à-dire son patrimoine et ses créances, ainsi que sur ses passifs, notamment ses dettes, financières ou non financières. Cette transparence conduit aussi à recenser les engagements hors bilan de l’Etat. Je donnerai deux exemples illustrant l’utilité de cette comptabilité certifiée.

Elle présente, dans ce que l’on appelle le « hors bilan », les engagements donnés par l’Etat à des tiers. Nous avons adressé au début du mois à la commission des finances du Sénat un rapport sur ce sujet. Ce rapport est riche d’informations, sur un sujet jusqu’ici cantonné à quelques initiés. J’en retirerai deux constats.

Au 31 décembre 2012, l’agrégat total des engagements hors bilan de l’Etat excédait 3 000 milliards d’euros, soit une fois et demi le montant du

produit intérieur brut (PIB). Il dépasse largement le passif total de l'Etat (1 859 milliards d'euros) et encore plus le montant de sa dette financière (1 412 milliards d'euros). Ce montant recouvre des obligations éventuelles dont les horizons temporels et les risques de réalisation sont très variables, mais l'ordre de grandeur, et surtout son évolution dans le temps, sont significatifs.

Parmi ces engagements, les garanties accordées par l'Etat à des emprunts de tiers représentent un encours de 163 milliards d'euros, qui a triplé depuis 2006. Cette forte augmentation résulte certes d'un effort de recensement de ces engagements, grâce en particulier à l'action de la Cour en tant que certificateur. Elle résulte également de la participation de la France aux mécanismes de soutien aux Etats en difficulté de la zone euro. Dans son rapport, la Cour a souligné la vigilance qui doit être exercée face à ces risques, afin de préserver la crédibilité de la signature de l'Etat. Je signale au passage que s'agissant du prêt bilatéral consenti à la Grèce (11,3 milliards d'euros), nous avons reçu du directeur général du Trésor une lettre d'affirmation expliquant les raisons pour lesquelles ce prêt n'est pas déprécié au 31 décembre 2012, à l'exception d'un montant limité à 231 millions d'euros. Ce montant correspond au coût de sa bonification, suite à l'assouplissement des conditions de remboursement décidé par l'Eurogroupe le 26 novembre 2012.

Le second exemple porte sur un sujet donnant lieu à une réserve substantielle de la Cour des comptes comme certificateur : les actifs et passifs du ministère de la défense. Nous avons, cette année, approfondi nos vérifications sur un sujet majeur : le démantèlement des matériels nucléaires. A la lecture de l'acte de certification, vous verrez que le démantèlement des chaufferies nucléaires du porte-avions Charles de Gaulle n'a pas été provisionné, et que celui des réacteurs des sous-marins nucléaires l'a été sur une base incomplète. Par ailleurs, sur un autre sujet, celui des charges de personnel, ce ministère est confronté à des dysfonctionnements graves du calculateur de solde « Louvois ». Ces dysfonctionnements ont des répercussions directes dans un sens comme dans l'autre sur la solde de certains personnels de ce ministère. Nous les avons déjà identifiés dans la certification de l'an dernier, et nous les précisons cette année. S'il fallait se convaincre que la certification n'est pas qu'un acte de pure technique comptable, mais qu'elle permet d'identifier chaque année des sujets relatifs à la gestion de l'Etat, voilà des exemples qui me semblent parlants.

J'en viens maintenant à la position de la Cour sur les comptes de l'exercice 2012.

La Cour certifie qu'au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'Etat de l'exercice 2012 est régulier, sincère et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'Etat. Elle le fait sous sept réserves, dont les champs sont identiques à ceux de l'exercice précédent.

Nous avons constaté cette année une amélioration d'ensemble, qui affecte toutefois de manière très variable ces sept réserves, qui étaient toutes qualifiées par la Cour de substantielles l'an dernier. Nous pouvons lever cette année seize parties de réserves, contre huit l'année dernière. Des progrès significatifs ont notamment été constatés sur deux réserves, conduisant la Cour à ne plus les qualifier de substantielles. Il s'agit :

- d'une part, de la réserve sur le patrimoine immobilier de l'Etat. Celui-ci est désormais mieux recensé et évalué, tant pour les immeubles situés sur le territoire national que ceux situés à l'étranger. Pour lever la réserve qui demeure, les progrès observés en 2012 doivent être poursuivis en 2013. Un tel effort permettra à l'Etat de pouvoir utiliser davantage la comptabilité générale dans la gestion active de son patrimoine immobilier. A titre d'exemple, les actions de l'administration en 2012 sur le parc immobilier à l'étranger ont permis de le réévaluer de 500 millions d'euros à l'actif du bilan de l'Etat. Voilà un exemple d'une recommandation du certificateur qui a été suivie d'effets ;

- d'autre part, la Cour a constaté des progrès concernant la réserve sur les passifs non financiers, qui sont notamment composés des engagements de l'Etat pris à l'égard des ménages, des entreprises, des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales, au travers de plus de 1 300 dispositifs d'aide distincts. La valeur de ces passifs s'élève à 274 milliards d'euros. Les normes comptables qui leur sont applicables ont été modifiées début 2012, ce qui a conduit à la résolution d'un certain nombre de désaccords entre la Cour et le producteur des comptes quant à leur interprétation. Malgré le changement de norme comptable, l'administration s'est assurée du maintien du niveau de l'information donnée dans l'annexe des comptes de 2012 sur ces passifs et ces engagements hors bilan. Il s'agit là, en effet, d'enjeux financiers majeurs : à titre d'illustration, l'Etat comptabilise un engagement hors bilan de 106 milliards d'euros pour les aides au logement et de 24 milliards d'euros pour l'allocation aux adultes handicapés ; ces montants pèseront très probablement sur les budgets futurs.

Les cinq autres réserves que la Cour avait formulées sur les comptes de 2011 conservent leur caractère substantiel en 2012.

Je ne vais pas détailler chacune de ces cinq réserves substantielles. Vous les trouverez présentées dans l'acte de certification lui-même et dans la synthèse qui l'accompagne. Elles portent respectivement sur le système d'information financière, les dispositifs de contrôle interne et d'audit interne, les produits régaliens, les actifs et passifs du ministère de la défense, et les participations et autres immobilisations financières.

Je souhaite insister particulièrement sur trois points.

D'abord, sur le contrôle interne et l'audit interne, car la Cour lève, pour la première fois depuis 2006, une partie de cette réserve, sur un processus majeur : celui de la dette financière. Cette évolution montre que des progrès sont possibles en la matière. La Cour poursuit par ailleurs sa démarche de

contractualisation de ses relations avec les auditeurs internes des ministères, afin de travailler de manière pleinement coordonnée avec eux, au bénéfice de la collectivité. Le contrôle interne et l'audit interne sont des instruments très efficaces pour les gestionnaires, pour identifier et analyser les principaux risques pesant sur la fiabilité de leurs processus.

Ensuite, nous avons relevé en 2012 des progrès insuffisants sur le sujet des produits régaliens, c'est-à-dire du produit des impôts. Le système de gestion fiscal français a été conçu à une époque où la comptabilité générale n'était pas une préoccupation. La conséquence en est une incertitude, non pas sur les montants réellement encaissés par l'Etat, qui sont rigoureusement suivis, mais sur les droits et les obligations qui leur sont associés. Il faut entendre par là, par exemple, le montant des créances fiscales enregistré dans les comptes (56 milliards d'euros en valeur nette). Nous ne voyons pas de perspective de levée de cette réserve à court ou moyen terme. Pourtant, il nous semble que de premières avancées peuvent être accomplies, sans investissement financier lourd. Par exemple, les contrôles internes à l'administration sur la comptabilisation des recettes peuvent être améliorés avec les moyens humains ou informatiques en place. L'administration fiscale s'est engagée à étudier ce qu'il est possible de faire, mais le rythme adopté est lent.

Enfin, c'est le troisième point, nous avons constaté des améliorations certaines concernant les participations financières de l'Etat. Conformément à notre recommandation, l'administration a revu la méthode d'évaluation de la participation que détient l'Etat dans la section générale de la Caisse des dépôts, ce qui est positif. La dynamique de la certification des comptes des entités publiques contrôlées par l'Etat s'est poursuivie cette année : 221 d'entre elles (contre 132 fin 2009) ont vu leurs comptes de 2012 soumis à une certification externe. La Cour aura l'occasion d'y revenir au second semestre avec la présentation du premier rapport de synthèse sur la qualité des comptes des entités publiques dont elle n'assure pas elle-même la certification, conformément à l'article 63 de la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011.

L'an dernier, la Cour avait alerté le Parlement et l'administration car elle avait constaté, pour l'exercice 2011, un net essoufflement de la trajectoire d'amélioration de la qualité des comptes entamée en 2007. Un véritable redémarrage des chantiers a été observé en 2012. La Cour a reconnu cet effort dans l'expression de sa position en ne qualifiant plus de substantielles deux des sept réserves qu'elle continue de formuler. Elle met ainsi en valeur les effets positifs d'une implication accrue de l'administration en la matière.

Ce résultat a été obtenu dans un contexte marqué par d'importants changements sur le plan informatique avec la mise en place du progiciel de gestion budgétaire et comptable Chorus, qui a constitué une étape majeure franchie avec succès. Reste aujourd'hui l'essentiel : utiliser le potentiel de Chorus, afin d'améliorer tant la fiabilité des comptes que la qualité de la gestion publique. Cela nécessitera encore des efforts des ordonnateurs comme

des comptables, pour que la gestion financière s'adapte à ce nouvel outil, de manière à gagner en productivité.

La dynamique d'amélioration des comptes doit être préservée et amplifiée en 2013, sur toutes les réserves que formule la Cour. Nous estimons que l'administration a tout à y gagner, car la qualité des comptes est un facteur de modernisation de l'action publique : elle conduit l'Etat et les entités qu'il contrôle à mieux évaluer et suivre tant leur patrimoine que leurs risques. Dans le contexte actuel, le jugement des observateurs sur la soutenabilité des finances publiques françaises est influencé par la qualité des comptes qui leur sont présentés.

Je voudrais compléter ce propos sur la certification par quelques mots sur un sujet important dont les autorités ne se préoccupent pas suffisamment, celui des normes comptables applicables aux administrations publiques.

Le législateur européen a engagé une démarche d'adoption de normes comptables au niveau européen. La Commission européenne doit évaluer l'adéquation des normes comptables internationales du secteur public, dites *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), aux comptes des Etats membres. La Cour, avec d'autres institutions supérieures de contrôle européennes, a mis en évidence les difficultés que poserait une reprise trop large et systématique de ces normes, compte tenu de leur complexité, de leur instabilité, de leur caractère en grande partie inadapté aux spécificités du secteur public. Elles sont par ailleurs établies par un organisme dont la légitimité démocratique est contestable, dès lors qu'y siègent essentiellement des experts privés et que les pouvoirs publics ne sont pas représentés de façon institutionnelle, et encore moins écoutés.

Ce sujet est important, car ces normes doivent permettre d'apprécier de façon homogène et sincère la situation financière des administrations publiques dans les différents Etats, d'éclairer la prise de décision politique et de faciliter la surveillance des finances publiques. L'adoption d'un référentiel comptable européen adapté aux objectifs des comptes publics, dans le cadre d'une gouvernance légitime et crédible, est un sujet majeur, dont il convient de se saisir avant qu'il ne soit trop tard.

J'en viens maintenant au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2012. Celui-ci analyse l'exécution budgétaire par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, à celles des trois lois de finances rectificatives de l'année et aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 : son ambition est d'éclairer le débat sur le projet de loi de règlement et d'aider à préparer le débat sur la prochaine loi de finances. Un effort nouveau a été fait cette année pour améliorer le rapport qui vous est présenté : une synthèse, le rapport proprement dit, et des fiches nouvelles vous sont livrées.

Le contenu du rapport de synthèse sur les résultats et la gestion budgétaire peut vous être résumé en cinq messages :

- le premier est que le déficit budgétaire s'est réduit, mais à un rythme sensiblement ralenti par rapport à 2011, dans un contexte de dégradation de la situation économique. Cette réduction du déficit est insuffisante pour enrayer la progression de la dette et sortir l'Etat de la zone dangereuse dans laquelle il se trouve ;

- le deuxième est que malgré les nombreuses mesures fiscales nouvelles adoptées en 2011 et en 2012, le ralentissement de la croissance économique a réduit le rendement des principales recettes, notamment de la TVA et de l'impôt sur les sociétés, et a fragilisé l'exécution budgétaire ;

- le troisième concerne l'effort de maîtrise des dépenses en 2012 : les normes de dépenses, plus strictes que l'année précédente, ont été tenues. Mais d'importantes dépenses non prévues ont été prises en charge en dehors de ces normes. Les dépenses, dans leur ensemble, ont augmenté ;

- le quatrième message est que la tenue des dépenses figurant dans le périmètre des normes résulte bien davantage des effets de la régulation budgétaire – c'est-à-dire des annulations de crédits ayant fait l'objet d'une mesure de gel, voire de surgel – que de la mise en œuvre de réformes structurelles ciblant les politiques publiques les moins efficaces. Dès lors, l'amplification prévue et nécessaire de l'effort sur la dépense doit reposer sur la mise en œuvre de telles mesures, dans une perspective pluriannuelle, sauf à dégrader la qualité de l'ensemble des politiques publiques par l'application de gels indifférenciés ;

- le cinquième et dernier message est que certaines irrégularités, parfois récurrentes, demeurent dans la gestion budgétaire.

Je reviens au premier message. Le déficit budgétaire s'est réduit de 3,57 milliards d'euros par rapport à 2011. Ce résultat positif doit être tempéré de deux façons. D'abord, le niveau du déficit demeure très élevé. Avec 87,15 milliards d'euros, il représente plus de trois mois de dépenses de l'Etat et autant que les dépenses de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur cumulées. Il nourrit l'accroissement de la dette de l'Etat : son encours est passé de 1 313 milliards d'euros à 1 386 milliards d'euros en un an. La baisse des taux d'intérêt a néanmoins permis de stabiliser la charge d'intérêts payée. A 46,3 milliards d'euros, celle-ci représente le deuxième poste de dépenses de l'Etat et prive celui-ci de marges de manœuvre. Surtout, compte tenu du montant atteint par la dette et de l'inévitable remontée, à terme, des taux d'intérêt, l'Etat est toujours exposé au risque d'une augmentation sensible de sa charge d'intérêts. Vous le constatez, en dépit d'une légère amélioration du solde, celui-ci reste tel que la dette poursuit son augmentation rapide. Notre pays ne s'éloigne donc pas de la zone dangereuse dans laquelle il est entré en raison de son endettement. Sur ce point, je parle seulement de l'Etat, et pas des administrations publiques dans leur ensemble. Il voit ses marges de manœuvre restreintes puisqu'il consacre une part substantielle de l'impôt qu'il collecte à « réparer le passé » plutôt qu'à préparer l'avenir. Seule une action amplifiée et continue sur la dépense – celle

de l'Etat mais aussi des administrations de sécurité sociale et des collectivités territoriales – est de nature à lui permettre de retrouver les marges de manœuvre nécessaires. J'aurai l'occasion d'y revenir dans le prochain rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques qui traitera de l'ensemble des administrations publiques.

Un deuxième tempérament est que l'amélioration du solde, de 3,57 milliards d'euros, est sensiblement plus faible qu'en 2011 où la réduction du déficit avait été d'environ 14 milliards d'euros. Ce ralentissement résulte pour l'essentiel d'une conjoncture économique dégradée en 2012, avec une croissance nulle alors qu'elle s'élevait à 2 % en 2011. La loi de finances initiale avait été construite sur une hypothèse de croissance de 1 %, hypothèse révisée à la baisse à deux reprises dans les lois de finances rectificatives de mars et août. Les prévisions de recettes fiscales ont été révisées en conséquence.

Ceci m'amène à mon second message : le rôle prépondérant joué par l'apport de nouvelles recettes fiscales dans l'amélioration du solde. Les nombreuses mesures fiscales nouvelles, certaines prises en 2011, d'autres au cours de l'année 2012, ont permis aux recettes fiscales de progresser de 10,2 milliards d'euros au lieu de stagner.

Mais elles ne leur ont pas permis d'atteindre le niveau prévu par la loi de finances initiale, l'écart entre prévision initiale et réalisation s'établissant à 6,5 milliards d'euros, compte tenu de la dégradation de la conjoncture. Cet écart porte essentiellement sur l'impôt sur les sociétés, pour 3,6 milliards d'euros et, surtout, sur la TVA, pour 5,7 milliards d'euros. Le produit des recettes de TVA a été surestimé, surtout par la dernière loi de finances rectificative du 29 décembre qui prévoyait encore une hausse du produit de la TVA de 2,8 % par rapport à 2011, alors qu'en réalité, cette augmentation n'a été que de 0,2 %. Or, à cette époque, les informations sur les encaissements montraient une stagnation du produit de la TVA sur les dix premiers mois de l'année, ce qui aurait dû conduire à retenir des prévisions plus prudentes. Au-delà même de cet aspect, il est préoccupant qu'aujourd'hui, les services de l'Etat ne soient pas en mesure d'expliquer complètement, a posteriori, cet écart massif. Certains facteurs explicatifs ont été avancés, comme une déformation de la structure de consommation au profit des produits soumis à un taux réduit de TVA, ou l'accélération des demandes par les entreprises de leur remboursement de crédit de TVA. Mais une partie non négligeable de ce phénomène de stagnation (de l'ordre de 1,3 milliard d'euros) demeure inexpliquée et appelle des analyses complémentaires. Cette situation peut faire redouter qu'au-delà même de l'effet base sur les recettes de 2013, ce phénomène d'attrition se reproduise en 2013.

La produit des recettes non fiscales a été réduit par rapport aux prévisions, à la fois par la conjoncture économique, entraînant un moindre versement par la Caisse des dépôts et des consignations, et par la décision de l'Etat de percevoir une partie de ses dividendes en titres et non en numéraire, pour 1,4 milliard d'euros, impactant d'autant les recettes de l'Etat déjà

affectées par le moindre rendement des recettes fiscales et alourdissant la dette. Le choix d'un versement, en nature plutôt qu'en espèces, du dividende est neutre en termes de solde en comptabilité nationale, mais il a alourdi la dette de l'Etat.

Ces exemples montrent qu'en période de conjoncture économique dégradée, l'ajustement du solde par des mesures nouvelles en recettes n'offre pas toujours le rendement attendu et fait peser un aléa sur l'évolution du solde budgétaire. Dès lors, dans un tel contexte, l'effort fiscal ne peut suffire pour réduire le déficit budgétaire. L'effort sur la dépense doit jouer un rôle beaucoup plus marqué. Si l'on souhaite sécuriser au mieux un objectif de solde effectif, mieux vaut se montrer plus prudent dans l'estimation des recettes et plus déterminé dans l'action sur la dépense.

Sur ce sujet, le troisième message de la Cour est que l'année 2012 a vu un effort accru de maîtrise des dépenses. Cependant, la possibilité de prolonger cet effort n'est pas garantie, aussi longtemps que des réformes structurelles ne seront pas mises en place.

Deux normes de dépenses s'appliquent principalement au budget de l'Etat :

- la première concerne les dépenses du budget dans son ensemble ainsi que les prélèvements sur recettes, leur imposant de ne pas progresser plus vite que l'inflation : il s'agit de la norme dite « zéro volume » ;

- et la seconde, plus stricte, et qui s'applique au même périmètre hors charge de la dette et pensions, leur impose de ne pas augmenter en euros : il s'agit de la norme dite « zéro valeur ».

Sur ce second périmètre, la norme a été plus que tenue, puisque les dépenses se sont réduites de 1,5 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale et de 3 milliards d'euros par rapport à l'exécution de l'année précédente. La norme « zéro volume » a également été tenue, en particulier grâce à des économies constatées sur la charge d'intérêts de la dette, dont le coût a été de 2,5 milliards d'euros inférieur aux prévisions.

Cependant, des dépenses non prévues ont dû être prises en charge et l'ont été en dehors du périmètre de ces normes. Il s'agit des dépenses de soutien à la zone euro, qui se sont maintenues à leur niveau de 2011 et ont été supérieures de 2,5 milliards d'euros aux prévisions, ainsi que de la dotation au capital de la banque Dexia à hauteur de 2,6 milliards d'euros. Dès lors, les dépenses du budget général, auxquelles il faut ajouter, pour pouvoir mieux comparer l'exercice avec les précédents, les aides à la Grèce, ont augmenté de 1,5 milliard d'euros par rapport à l'exécution de l'année précédente. Cette hausse est du même ordre que celle constatée entre 2010 et 2011.

Certains résultats significatifs ont été atteints. Ainsi, les dépenses d'intervention ont été réduites de 2,5 %. De même, les dépenses de masse salariale ont été quasiment stabilisées en valeur (+ 0,1 %). Sur la période

récente, la décélération est manifeste, mais sa poursuite n'ira pas de soi compte tenu d'un choix qui a été fait d'interrompre la réduction des effectifs.

La réduction des dépenses dans le périmètre de la norme « zéro valeur » a été, pour une large part, réalisée par des annulations de crédits en cours de gestion, d'un montant sans précédent de 2,7 milliards d'euros, contre 1,2 milliard d'euros en 2011. La régulation budgétaire a été efficace. Mais il est à craindre qu'un recours aussi massif et constant à celle-ci ne puisse produire, au cours des prochaines années, des effets à la hauteur de la maîtrise attendue des dépenses, c'est mon quatrième message. Surtout, elle fait courir le risque que l'effort porte sur toutes les dépenses, indépendamment de leur efficacité et de leur efficience. La Cour appelle au contraire à se saisir des outils de mesure de la performance, parmi lesquels figurent les rapports annuels de performances livrés avec le projet de loi de règlement, mais aussi les travaux d'audit et d'évaluation qui sont régulièrement livrés par la Cour et par d'autres acteurs pour faire reposer la réduction de la dépense sur des choix explicites de priorisation et de ciblage plutôt que sur l'application indifférenciée de normes.

Bien évidemment, des progrès peuvent et doivent encore être faits pour améliorer le volet performance des lois de finances. Même si des améliorations sont apportées chaque année aux outils de la gestion par la performance, la Cour constate que l'articulation entre la démarche de performance et la gestion budgétaire n'est pas pleinement établie. Pour mieux responsabiliser les gestionnaires sur leurs résultats, le recours à la contractualisation et à la comptabilité analytique doit être accru.

L'exploitation de toute la richesse des données livrées par les rapports annuels de performances, qui comparent les objectifs fixés et les résultats atteints par les différentes politiques publiques, pourrait contribuer à faire porter l'effort avant tout sur les dépenses budgétaires ou fiscales qui n'atteignent pas leurs objectifs ou qui le font à un coût excessif par rapport aux résultats obtenus. Le débat sur la loi de règlement est une occasion privilégiée de tirer les conséquences de cette mesure de la performance.

Enfin, la Cour a constaté – c'est mon dernier message – que des irrégularités entachent la gestion des comptes spéciaux, notamment certains comptes de concours financiers qui ne retracent pas de véritables avances, des comptes d'affectation spéciale sur lesquels sont imputées des dépenses relevant du budget général, ou encore des comptes de commerce ne correspondant pas à la définition de la LOLF.

Des rétablissements de crédits, en provenance du programme des investissements d'avenir, à hauteur d'1 milliard d'euros, ont été effectués pour doter la Banque publique d'investissement (BPI). Mais une partie de ces crédits a finalement contribué au financement du plan automobile, et une autre partie, représentant 465 millions d'euros, n'a pas été consommée en 2012, améliorant d'autant le solde budgétaire. Cette procédure n'est pas conforme à l'article 17 alinéa IV de la LOLF et s'est effectuée dans un vide juridique,

l'arrêté de 1986 encadrant la procédure n'étant plus applicable. Les redéploiements de crédits devraient être plus rigoureusement encadrés à l'avenir pour s'assurer que leur réemploi corresponde bien à l'objet du programme des investissements d'avenir.

Les constats que dresse la Cour dans le rapport, et plus particulièrement sur les grandes composantes de la dépense de l'Etat, s'appuient sur 63 analyses détaillées de l'exécution budgétaire par mission et par programme. Ces analyses, instruites, contredites et délibérées par les sept chambres de la Cour, sont mises en ligne sur le site Internet de la Cour. Tout autant que le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire lui-même, elles ont vocation à aider le Parlement dans sa mission de contrôle. Je souhaiterais brièvement illustrer ce propos par trois illustrations concrètes.

L'analyse de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » souligne que les indicateurs de la performance ne permettent pas d'apprécier, à eux seuls, le correct calibrage des crédits destinés à l'allocation aux adultes handicapés ni de porter une appréciation sur la répartition de la distribution de l'aide sur le territoire national ; de même, le contrôle du Parlement pourrait trouver à s'appliquer sur les 32 mesures de dépenses fiscales rattachées à cette mission, dont neuf représentant un coût de 6,3 milliards d'euros, ont été jugées « inefficaces » dans le rapport du comité d'évaluation de juin 2011.

Autre exemple, l'analyse relative à la mission « Défense » met en évidence la sous-budgétisation récurrente de la provision pour surcoût des opérations extérieures ainsi que les failles du pilotage de la masse salariale. Le quatrième Livre blanc de la défense a été publié le mois dernier et le projet de nouvelle loi de programmation militaire sera déposé au Parlement au cours de l'automne prochain. Dans ce contexte, l'analyse montre que les objectifs budgétaires et capacitaires de la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2009 à 2014 n'étaient pas soutenables (5,5 milliards d'euros de commandes de matériels prévues en 2012 et en 2013 ont été reportées) et que certains crédits ont dû être utilisés pour pallier les dérapages de la masse salariale, qui fait d'ailleurs l'objet d'une enquête de la Cour à la demande de votre commission des finances.

Dernier exemple : l'analyse de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » met en relief le manque de cohérence entre gestion budgétaire et gestion des personnels, en écho aux constats et recommandations formulés par la Cour dans son dernier rapport thématique « *Gérer les enseignants autrement* ».

La Cour vous livrera, au mois de juin, deux autres rapports. Le premier sur la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, et le second sur la situation et les perspectives des finances publiques. En juin, nous analyserons davantage le présent et l'avenir des finances publiques. Je vous remercie de votre attention.

**M. Philippe Marini, président.** – Il me semble que vous nous avez présenté les réserves formulées par la Cour en minimisant leur portée. Il

apparaît au contraire que les réserves substantielles sur le système d'information financière doivent mériter toute notre attention.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Pour ma part, je vois des éléments de satisfaction, notamment la capacité de l'Etat à produire des efforts de maîtrise des dépenses que la Cour a jugé significatifs. L'appréciation globale est encourageante également en matière de gestion de la masse salariale.

S'agissant du solde budgétaire, certes la baisse du déficit de 3,5 milliards d'euros en 2012 est modeste mais comme vous l'avez rappelé, la réduction aurait été de 24 milliards d'euros si la conjoncture ne s'était pas dégradée et si des dépenses supplémentaires patrimoniales à hauteur de 9 milliards d'euros n'avaient dû être effectuées, en particulier pour le MES et DEXIA.

Après ces remarques, j'en viens à des questions plus précises.

La Cour des comptes observe une élasticité nulle, voire négative, des recettes fiscales en général par rapport à la croissance nominale du PIB, alors que ce phénomène n'a plus été observé depuis 2002-2003. Avez-vous pu en analyser les causes, s'agissant en particulier de la TVA ?

La Cour des comptes estime que plusieurs opérations auraient dû être prises en compte dans la norme de dépenses, s'agissant en particulier du financement de certaines actions par des crédits ouverts sur les comptes d'affectation spéciale (CAS) plutôt que sur le budget général de l'Etat. Il s'agit notamment de dépenses du ministère de la défense financées par la cession de fréquences hertziennes, d'opérations immobilières et de prélèvements sur le fonds de roulement du CAS « Pensions ». Ces dépenses affectent-elles, selon la Cour, la sincérité du respect des normes « zéro valeur » et « zéro volume » ? Sont-elles plus importantes que les autres années, du fait de la contrainte croissante de maîtrise des dépenses, ou, au contraire, le respect du périmètre des opérations prises en compte dans le cadre de la norme de dépense s'améliore-t-il avec les années ?

S'agissant du choix fait par l'Etat de percevoir sous forme d'actions plutôt qu'en numéraire une partie de ses dividendes, la Cour estime que *« ce renoncement à une recette en numéraire de 1,4 milliard d'euros, qui augmente la dette de l'Etat à due concurrence, est critiquable dans un contexte où les recettes fiscales sont affectées par la baisse de la croissance économique »*. On peut à l'inverse regarder ce choix comme résultant d'un calcul économique ou d'une stratégie patrimoniale à plus long terme. Pouvez-vous nous préciser le sens de la critique formulée par la Cour et les enseignements qu'il conviendrait, selon elle, d'en tirer pour l'avenir ?

La Cour souligne que les indicateurs de performance s'améliorent mais ne sont guère mobilisés pour établir la programmation annuelle des crédits, et plaide en faveur de *« l'extension de la contractualisation à l'ensemble de la sphère publique »*, ce qui *« exige au préalable un*

*accroissement substantiel de la marge de manœuvre dont disposent les gestionnaires* ». Un tel accroissement paraît-il envisageable dans le cadre de l'organisation administrative actuelle ou suppose-t-il de rendre les responsables administratifs moins dépendants des ministres et de leurs cabinets dans leurs choix de gestion en allant, par exemple, vers un modèle plus proche des agences mises en œuvre dans certains pays d'Europe du nord notamment ?

J'en viens aux comptes de l'Etat et je note que certaines réserves doivent être examinées de manière détaillée. Je pense notamment à la réserve substantielle sur « *l'insuffisante effectivité et efficacité des dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne* », qui doit aussi, et peut-être surtout, être regardée comme un encouragement à poursuivre les progrès déjà réalisés.

Après sept années de certification des comptes de l'Etat, au-delà de l'intérêt évident des travaux réalisés pour enrichir et fiabiliser l'information sur la situation financière de notre pays, quels sont les principaux apports de l'exercice de cette mission par la Cour des comptes, du point de vue de l'amélioration du fonctionnement et des procédures mises en œuvre dans les administrations ?

La réserve substantielle portant sur le système d'information financière de l'Etat figure, cette année encore, en première position. Pouvez-vous nous préciser les principales étapes qui permettraient de lever cette réserve et si elles portent surtout sur l'utilisation du progiciel lui-même ou sur la qualité ou l'insuffisance des données qui y sont renseignées ?

De manière plus générale, quelle appréciation portez-vous sur le déploiement de Chorus au regard des objectifs d'une fiabilité accrue des données, d'une amélioration des informations budgétaires et comptables et de gains de productivité ? Sur ce plan, avez-vous des éclairages complémentaires ?

La Cour des comptes formule des observations récurrentes sur le recensement et l'évaluation des dépenses fiscales, ne permettant pas d'apprécier la fiabilité de l'observation quant à la stabilité des dépenses fiscales, à hauteur de 70,9 milliards d'euros. La Cour a-t-elle été en mesure d'étudier, lors de ses travaux, l'ampleur des initiatives qui devraient être prises afin de fiabiliser l'ensemble des dépenses fiscales, et le coût ou les complexités qui pourraient en résulter ?

**M. Didier Migaud.** – Concernant la certification des comptes, je peux comprendre votre interrogation Monsieur le Président, mais notre appréciation se fait par rapport à une année donnée. Depuis la première certification, pour les comptes de l'année 2006, nous avons constaté des améliorations. La réduction du nombre de réserves, de treize à sept, montre bien le chemin parcouru. Mais nous maintenons tout de même sept réserves, dont cinq à caractère substantiel. Parmi celles-ci, il est vrai que la question du contrôle et de l'audit internes n'a pas encore trouvé de solution satisfaisante.

S'agissant des participations et des autres immobilisations financières, la réserve est toujours substantielle. Ce qu'a entrepris l'Etat en matière de système d'information ne nous apporte pas non plus pleine satisfaction. Le progiciel Chorus a été mis en place, désormais il convient de l'utiliser. Dominique Pannier pourra certainement vous répondre de façon plus précise sur ce sujet.

**M. Dominique Pannier, conseiller maître.** – Il existe quatre sujets de préoccupation concernant le système d'information financière et comptable de l'Etat. Premièrement, en tant qu'auditeurs nous avons besoin de retracer les écritures de l'origine jusqu'au solde, ce qui n'est pas possible aujourd'hui. Deuxièmement, il y a trop d'interventions manuelles et pas assez de contrôles automatiques pour garantir l'intégrité des écritures. Troisièmement, il n'existe pas de passage automatisé entre les applications de gestion et le cœur du progiciel Chorus.

Notre appréciation générale sur le déploiement de Chorus est positive. L'intégrité des données des années précédentes a été préservée, ce qui est un élément fondamental en matière de fiabilité. Le traitement dans un même module de la gestion budgétaire et de la gestion comptable est une amélioration considérable. L'intégration du patrimoine immobilier dans Chorus, à travers un logiciel spécialisé, constitue également une avancée. En première analyse, il semble néanmoins que les gains de productivité attendus ne se soient pas encore réalisés car il existe encore trop d'interventions manuelles, pas assez de contrôles automatisés et d'interfaçage.

**M. Didier Migaud.** – Je précise que cette réserve sur les systèmes d'information est formulée depuis la première certification des comptes de l'Etat.

**M. Philippe Marini, président.** – Si jamais nous devions, au terme de la dixième année, constater que les systèmes d'information et les dispositifs de contrôle et d'audit internes soulèvent toujours des réserves, il y aurait lieu de se poser la question de la signification de la certification. La confiance dans les écritures comptables est un élément fondamental. Je ne souhaite pas dramatiser la situation mais rappeler que, pour les initiateurs de la loi organique relative aux lois de finances, la certification constituait une plus-value importante. Or si la certification est entamée de façon persistante par des réserves sur des sujets techniquement primordiaux, cela pose question.

**M. Didier Migaud.** – Je me permettrais de rappeler au président que la certification est réalisée par la Cour des comptes en toute indépendance. Nous constatons des progrès, même si l'on peut les qualifier de lents. Il s'agit d'un processus qui demande à l'administration un travail important. Aux Etats-Unis, des réserves continuent d'être exprimées sur l'exécution des dépenses de certains ministères, par exemple celui de la défense. Nous avons été plus « rudes » dans notre expression l'année dernière, car nous avons l'impression que l'administration marquait le pas mais elle a repris sa marche en avant.

**M. Raoul Briet, président de la première chambre.** – Certaines réserves sont quasiment systémiques, par exemple sur les produits régaliens ou les systèmes d'information, car elles sont liées à l'architecture même des comptes. Nous tentons de faire suffisamment pression sur l'administration afin de créer une trajectoire crédible d'amélioration, tantôt par ministère, tantôt par processus. Ensuite, nous vérifions année après année si cette trajectoire a été respectée. C'est ce que nous allons faire, par exemple, pour les produits régaliens.

**M. Didier Migaud.** – Concernant la masse salariale, je confirme la croissance de 0,1 % en 2012, par rapport à 0,5 % en 2011 et 0,7 % en 2010. Cela dit, nous constatons que ce résultat a été obtenu avec la suppression de 27 000 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) en 2012. Compte tenu de l'objectif du Gouvernement de stabiliser les effectifs – ce qui se traduira par une baisse de seulement 2 300 ETPT – la réduction de la masse salariale sera moindre en 2013.

**M. Didier Migaud.** – Si l'on souhaite poursuivre la modération de la masse salariale, cela suppose la maîtrise d'autres facteurs de croissance tels que le glissement vieillesse technicité (GVT) ou les mesures catégorielles.

Monsieur le rapporteur général, vous mettez en avant les deux éléments qui peuvent expliquer la réduction plus lente du déficit en 2012. Effectivement, la croissance nulle d'une part, et les dépenses exceptionnelles telles que le sauvetage de Dexia et la participation au Mécanisme européen de stabilité (MES) d'autre part peuvent expliquer ce résultat.

**M. Raoul Briet.** – Il convient ici de préciser que le sauvetage de Dexia n'a pas été considéré par Eurostat comme une dépense patrimoniale. Mais pour le MES, il s'agit effectivement d'une opération à caractère patrimonial. Je souhaite souligner que cette dépense n'est pas totalement nouvelle puisqu'elle s'est substituée en cours d'exercice aux prêts bilatéraux accordés à la Grèce. Dans l'appréciation de l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre, nous avons tenté de neutraliser l'opération grecque car en 2011 elle était retracée sur un compte de concours financier tandis qu'en 2012, à travers le MES, elle est apparue dans le budget général. Ceci a mis en évidence une progression de la dépense de 1,5 milliard d'euros, soit une progression de 0,5 %, du même ordre qu'en 2011 et 2010.

**M. Didier Migaud.** – Concernant la question du rapporteur général sur les normes de dépenses, celles-ci peuvent avoir un intérêt mais il convient également d'examiner ce qui est en dehors des enveloppes normées. Cela rejoint la question des opérateurs et de la fiabilisation des outils de suivi de leurs dépenses. Nous avons d'ailleurs entamé des travaux au sein du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) sur les taxes affectées à un certain nombre d'opérateurs. Comme vous avez pu le constater dans l'enquête que nous vous avons remise sur le Centre national du cinéma (CNC), il y a parfois un ajustement de la dépense aux recettes.

**M. Philippe Marini, président.** – C'est un effet pervers !

**M. Didier Migaud.** – Au sujet de la démarche de performance, nous constatons une sous-utilisation des rapports annuels de performances et des indicateurs pour apprécier les résultats. Lorsque nous proposons une extension de la contractualisation, cela ne signifie pas que nous encourageons la multiplication des agences. Il est possible de responsabiliser les administrateurs publics dans le cadre des administrations existantes.

**M. Raoul Briet.** – Pour revenir sur la question de la perception des dividendes, nous constatons que le choix de privilégier la perception des dividendes en nature s'est fait au détriment de la dette. Pour compenser le non-encaissement de cette recette de 1,4 milliard d'euros, il a fallu solliciter la trésorerie de l'Etat et s'endetter à due concurrence. En termes patrimoniaux, ce choix correspond en outre à une prise de risque.

Concernant l'élasticité des recettes fiscales, il s'agit d'un phénomène difficile à prévoir. Il existe des précédents historiques, en 1992 et 1993, d'élasticité négative des recettes fiscales en période de très forte chute de l'activité économique. Ceci constitue un message inquiétant pour l'année 2013.

**M. Didier Migaud.** – En réponse à la dernière question sur les niches fiscales, je confirme la nécessité de réduire leur nombre. Leur multiplication s'explique d'ailleurs par le contournement des normes de dépenses. De nombreux travaux de la Cour et de l'inspection générale des finances expriment leurs doutes quant à l'efficacité de certaines de ces dépenses fiscales. Dans le prochain rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, nous renouvellerons un certain nombre de ces messages.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Monsieur le Premier président, vous avez constaté une baisse des recettes escomptées et dans le même temps, vous indiquez qu'il y a 13,5 milliards d'euros de mesures fiscales nouvelles en 2012. Il est évident que la faible croissance a un impact sur les recettes escomptées mais faut-il totalement oublier l'adage « *trop d'impôt tue l'impôt* », illustré par la courbe de Laffer ?

**M. Vincent Delahaye.** – Je remercie la Cour des comptes pour la qualité de ses travaux ; il s'agit d'une « mine » qu'il conviendrait d'exploiter davantage. Je suis particulièrement satisfait de la présentation par la Cour des comptes du déficit relativement aux dépenses mensuelles de l'Etat et je plaide pour le maintien de cette présentation.

S'agissant d'opérations comme le sauvetage de Dexia ou la participation au MES, mis en avant par le rapporteur général pour expliquer le déficit, je crains que ce type de dépenses ne devienne structurel. Je pense qu'en 2013 nous aurons des mauvaises surprises au sujet de Dexia et que nous ne sommes pas entièrement tirés d'affaire avec le MES. Je plaide donc, comme vous, pour une réforme structurelle des dépenses. Les augmentations d'impôts n'ont pas produit les effets escomptés mais ont, au contraire, pesé sur la croissance.

Enfin, je souhaiterais avoir des précisions concernant les « dysfonctionnements majeurs » constatés par la Cour des comptes dans la gestion de la masse salariale de la mission « Défense ».

**M. Jean Arthuis.** – Je salue à mon tour les progrès en matière de transparence que permet la certification des comptes de l'Etat. Nous sommes témoins d'une véritable révolution copernicienne.

Ce qui est nouveau cette année est l'intrusion des engagements européens dans nos budgets et leur prise en compte dans la situation patrimoniale de l'Etat. Avez-vous le sentiment que vos alter ego dans les différents pays de la zone euro sont en phase avec vos propres diligences ? Pensez-vous que ce qui est entrepris aujourd'hui par Eurostat pour tenter de normaliser les méthodes de présentation et d'évaluation des comptes publics est suffisant ? A partir du moment où la zone euro a été instituée, lors de la certification des comptes de la France, nous devrions également nous interroger sur la situation des finances publiques dans les différents Etats membres. Dans une certaine mesure, le passif latent de certains Etats affecte notre situation patrimoniale.

J'exprime également le souhait qu'un jour, Monsieur le Premier président, vous puissiez nous présenter l'agrégation des comptes de la sécurité sociale et de l'Etat et que les comptes des collectivités territoriales fassent l'objet d'une certification.

Concernant les éléments budgétaires sur la participation de la France aux mécanismes de solidarité européens, je note que le Fonds européen de stabilité financière (FESF) ne figure pas dans votre rapport de synthèse. Il est dommage de ne pas le mentionner.

Je souhaite commenter le paiement des dividendes en titres ; je ne le trouve pas suffisamment pédagogique. Nous attachons trop d'importance à la comptabilité budgétaire, ce qui devrait primer est la comptabilité générale. Il faut également tenir compte des engagements hors bilan. Nous avons eu à ce sujet une excellente contribution de la Cour des comptes.

J'en viens à deux questions simples. L'Etat et Electricité de France (EDF) ont passé récemment une convention aux termes de laquelle l'Etat reconnaît une dette de 4,9 milliards d'euros, au motif que la contribution au service public de l'électricité (CSPE) n'a pas produit de ressources suffisantes pour compenser les contraintes pesant sur EDF. Avez-vous tenu compte de cette dette dans votre présentation ? Le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) va quant à lui permettre aux entreprises de constater une créance d'au moins 10 milliards d'euros sur l'Etat au 31 décembre 2013. Quel sort réservera-t-on à cette dette de l'Etat dans la comptabilité générale ? La même question se pose pour le crédit impôt recherche (CIR).

**M. François Trucy.** – La Cour des comptes souligne, à juste titre, dans son rapport la sous-budgétisation récurrente des opérations extérieures (OPEX). Comme Vincent Delahaye, je souhaite vous interroger sur les

dysfonctionnements dans la gestion de la masse salariale du ministère de la Défense. Pensez-vous en particulier aux défaillances du logiciel Louvois ?

Les constats exprimés dans le rapport sur la mise en œuvre de l'actuelle loi de programmation militaire m'inspirent par ailleurs beaucoup d'appréhension quant à la future loi de programmation, qui sera discutée à l'automne prochain.

Enfin, je remarque l'écart important entre le plafond d'emplois en ETPT et l'exécution. Je signale à nos collègues que cela signifie que les plans de recrutement ne sont pas exécutés afin d'alimenter les insuffisances des budgets des unités et des services.

**M. Francis Delattre.** – Dans les deux prochaines années, les collectivités territoriales verront leurs dotations diminuer de 4,5 milliards d'euros. Selon vous, les collectivités territoriales pourront-elles supporter cette baisse ? Assisterons-nous à un transfert de fiscalité ?

Ma deuxième question porte sur le respect des normes de dépenses grâce au solde positif des comptes spéciaux. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

Enfin, je me permettrais de compléter la question de Jean Arthuis sur le CICE. Outre le fait qu'il est anormal que la BPI finance ce dispositif, pour des montants élevés, je souhaiterais que la Cour des comptes examine avec attention qui en sont les bénéficiaires. Il semble que les premiers bénéficiaires seraient la grande distribution et le bâtiment, loin devant l'industrie.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Dans le rapport sur la certification des comptes, il est indiqué que les dépenses d'investissement ont été stabilisées en 2012 mais que les 49 milliards d'euros destinés aux opérateurs ne sont « ni suivis, ni pilotés ». Ceci devrait d'autant plus nous inquiéter que la France se distingue par son niveau très élevé de dépenses publiques par rapport au produit intérieur brut (PIB), 57 % contre 42 % en moyenne dans les pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE). Dans ce contexte, la Banque de France, dans son rapport annuel, recommande que l'administration gagne en productivité à tous les échelons, en mettant bien sûr en évidence les régimes sociaux et l'âge de départ à la retraite. Monsieur le Premier président, partagez-vous l'analyse du gouverneur de la Banque de France ?

**M. Jean-Claude Frécon.** – La Cour des comptes a formulé une réserve substantielle sur les passifs non financiers de l'Etat. Comment avez-vous tenu compte de ces passifs non financiers dans le rapport sur les engagements hors bilan de l'Etat présenté le 15 mai dernier à la commission des finances ?

**M. Yannick Botrel.** – Ma question porte plus particulièrement sur la dette de la France. Avez-vous connaissance de sa composition ?

**M. Serge Dassault.** – Je vous remercie pour vos rapports pleins de sagesse, dont le Gouvernement devrait s'inspirer davantage. Monsieur le Premier président, quand voyez-vous un retour à l'équilibre du budget de l'Etat ? C'est là le véritable problème. Or le Gouvernement propose, à chaque nouveau projet de loi, des augmentations de dépenses, non chiffrées et non financées, qui ne feront qu'augmenter le déficit budgétaire.

**M. Eric Doligé.** – Concernant la mission « Défense », j'ai pu constater lors de la visite d'une base militaire, l'incapacité de faire face aux dépenses de fonctionnement et de payer les fournisseurs. Comment sont inscrites ces dettes dans les comptes de l'Etat ? Sont-elles bien prises en compte ?

**M. Philippe Marini, président.** – J'invite Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, à répondre aux questions de nos collègues.

**M. Didier Migaud.** – En réponse à Aymeri de Montesquiou, nous pouvons effectivement constater la fragilité de certaines recettes, fortement liées à la conjoncture économique. Nous avons coutume de dire, à la Cour des comptes, que la France peut souffrir d'un double déficit : déficit des comptes publics et déficit de compétitivité. Lorsqu'il s'agit de recettes, il convient de veiller à ce que certaines décisions ne dégradent pas la compétitivité.

En réaction aux observations de Vincent Delahaye, j'insiste sur les limites de la technique dite du « rabot ». Elle peut être efficace sur une période courte mais nous invitons à identifier les mesures structurelles qui pourraient prendre le relai de la régulation budgétaire.

Concernant les défaillances du calculateur de solde Louvois rappelées par François Trucy, je rappelle que nous conduisons actuellement, à votre demande, une enquête sur les primes du ministre de la défense. Nous avons également pris la décision de diligenter un contrôle. Ce dernier a été notifié la semaine dernière. Toutefois, il convient de faire la part des choses entre les dysfonctionnements de l'outil informatique et les problèmes relevant de la politique de gestion des ressources humaines. Louvois ne peut expliquer qu'une partie du dérapage des dépenses de rémunération.

Comme le président Arthuis, nous partageons le constat selon lequel la certification participe à la transparence et à la fiabilité des comptes. Néanmoins, cet exercice est réalisé par très peu de pays et il devrait être étendu à l'ensemble des Etats de la zone euro. Les travaux qui ont été engagés au niveau européen vont dans le bon sens, à condition de se mettre d'accord sur les normes de référence. Les normes internationales IPSAS ont le mérite d'exister mais elles ne tiennent pas compte de la spécificité du secteur public et sont adoptées par un organisme dont la légitimité n'est pas prouvée. Nous invitons les responsables politiques à s'impliquer davantage sur le sujet des normes comptables, qui apparaît extrêmement technique mais qui est déterminant. Au niveau des institutions supérieures de contrôle, nous essayons d'être force de proposition en la matière.

S'agissant de la consolidation des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale, Jean Arthuis prêche à des convaincus. Un premier pas dans cette direction serait une consolidation entre l'Etat et les opérateurs. En ce qui concerne le FESF, il figure dans le hors bilan car il s'agit d'une garantie. Nous avons également fait une insertion sur le déficit lié à la contribution au service public de l'électricité dans le rapport sur les engagements hors bilan.

**M. Jean Arthuis.** – C'est une dette !

**M. Didier Migaud.** – Pas tout à fait au sens des normes comptables, mais nous avons bien identifié ce sujet.

**M. Dominique Pannier.** – Ce n'est pas une écriture qui passe par les comptes de l'Etat, donc nous ne pouvons pas l'enregistrer. En revanche, il figure dans les engagements hors bilan.

**M. Didier Migaud.** – En ce qui concerne le CICE, il s'agit d'un sujet pour l'année 2013 que nous suivons de près.

En réponse à Francis Delattre, je répète que les collectivités territoriales, en tant qu'acteurs publics, doivent contribuer à la maîtrise de la dépense. Si leurs comptes sont, dans l'ensemble, plutôt sains, elles ont enregistré une progression importante des dépenses de personnel, en particulier au niveau du bloc communal.

**M. Raoul Briet.** – En ce qui concerne la consolidation par les comptes spéciaux, il ne nous a pas semblé pertinent cette année de comparer les comptes du seul budget général car le soutien à la Grèce s'est fait en 2012 via le MES par le budget général, alors qu'il s'était fait précédemment via des comptes spéciaux. Le choix d'un périmètre budget général, corrigé de l'opération grecque, nous conduit au diagnostic final d'une progression des dépenses de 1,5 milliard d'euros, à périmètre constant, d'un exercice sur l'autre.

**M. Didier Migaud.** – En réponse à Jean-Paul Emorine, je rappelle que certains opérateurs se sont vus assigner des objectifs plus précis de réduction de leurs dépenses mais nous constatons que l'Etat n'est pas suffisamment organisé pour vérifier le respect des objectifs fixés. S'agissant de la nécessaire amélioration de la productivité de l'administration soulignée par le gouverneur de la Banque de France, celui-ci a certainement raison. Toutefois, l'Etat n'est pas le seul concerné ; les efforts doivent être partagés.

**M. Dominique Pannier.** – Pour répondre à la question de Jean-Claude Frécon sur les passifs non financiers, j'indiquerai que la réserve numéro sept explique le détail des transferts. Nous avons veillé, compte tenu de l'intérêt de votre commission, à ce que tout ce qui est transféré du passif du bilan de l'Etat au hors bilan soit analysé avec le même détail dans les engagements hors bilan, ce qui correspond à 33 milliards d'euros.

**M. Didier Migaud.** – Nous pourrions adresser à Yannick Botrel les informations concernant la composition de la dette. Elles figurent aussi dans le compte annexe de l'Etat.

S'agissant de la question de la date du retour à l'équilibre de Serge Dassault, dans la loi de programmation des finances publiques je constate que le retour à l'équilibre structurel est prévu en 2016 et un déficit nominal de 0,3 % est prévu en 2017. La Cour des comptes appréciera chaque année le respect de cette trajectoire.

En réponse à Eric Doligé, je confirme que ce type de report apparaît, grâce à la comptabilité générale, dans les charges impayées.

**Puis la commission a procédé à l'audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au respect des orientations pluriannuelles de solde structurel en 2012.**

**M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques.** – L'avis du Haut Conseil des finances publiques intervient dans le cadre du « mécanisme de correction » prévu par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (ou TSCG), dont la ratification a été autorisée par le Parlement en octobre 2012.

L'article 23 de loi organique du 17 décembre 2012 transpose ce mécanisme dans le droit français. Il prévoit que le Haut Conseil effectue une comparaison des résultats constatés avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Cette comparaison doit faire apparaître, le cas échéant, les écarts entre le solde structurel constaté et l'estimation présentée par le Gouvernement dans la loi de programmation, en particulier s'ils sont « importants ». Deux critères alternatifs permettent de déterminer si un écart est important ou non : il peut représenter au moins 0,5 point de produit intérieur brut (PIB) sur une année donnée ou au moins 0,25 point de PIB en moyenne sur deux années consécutives.

Avant de vous présenter les principales conclusions des travaux du Haut Conseil, je souhaiterais faire deux remarques liminaires.

Tout d'abord, s'agissant de l'identification des écarts, l'article 28 de la loi organique précise que la comparaison doit être effectuée, pour le présent avis, avec les orientations figurant dans la loi de programmation applicable à ce jour, c'est-à-dire la loi du 31 décembre 2012. En conséquence, le Haut Conseil a examiné uniquement les écarts sur 2012, première année de la programmation.

Ensuite, s'agissant de l'examen ex post de l'année précédente, le législateur organique a souhaité que le Haut Conseil intervienne de façon complémentaire aux missions confiées à la Cour des comptes, qui assure le

contrôle de l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et la certification des comptes de l'Etat et du régime général de la sécurité sociale.

Ainsi, l'avis qui vous est présenté aujourd'hui n'est pas une analyse détaillée de l'exécution du budget de l'Etat : c'est en effet l'objet du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire que je présentais à l'instant devant votre commission en tant que Premier président de la Cour des comptes.

L'avis du Haut Conseil ne constitue pas plus une analyse globale et exhaustive de la situation financière des administrations publiques – ce sera en effet l'objet du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques que je serai heureux de vous présenter à la fin du mois de juin.

L'avis du Haut Conseil porte uniquement sur l'analyse du solde structurel, c'est-à-dire le solde des administrations publiques corrigé des effets liés à la conjoncture économique, et sur les écarts entre l'exécution présentée dans l'article liminaire au projet de loi de règlement avec les orientations pluriannuelles de solde structurel figurant dans la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012. J'en profite pour souligner que la présence de cet article liminaire constitue un réel progrès en termes d'information du Parlement au moment de l'examen de la loi de finances.

Enfin, avant d'en venir aux conclusions de l'avis, je voudrais m'arrêter quelques instants sur la notion de « solde structurel ». A l'occasion de ses investigations, le Haut Conseil a observé que ces mesures – susceptibles d'être exclues du calcul du solde structurel –, ne répondent pas à une définition explicite. Il estime nécessaire d'en établir le périmètre de façon claire et précise. Sur l'année étudiée, il considère en particulier que la vente des licences de fréquences hertziennes (4 G), dont le produit s'est élevé à 2,6 milliards d'euros en 2012 (soit 0,1 point de PIB), aurait dû être traitée comme une mesure ponctuelle et temporaire, à l'instar de ce qui a été fait pour la recapitalisation de Dexia. Je précise que le choix du Gouvernement n'affecte pas la comparaison mais qu'il conduit, en tout état de cause, à réduire le déficit structurel de 2012 de 0,1 point.

Cela étant précisé, j'en viens aux quatre constats formulés par le Haut Conseil dans son avis.

En premier lieu, le solde structurel des administrations publiques s'établit à -3,9 points de PIB en 2012 alors que la loi de programmation du 31 décembre 2012 anticipait un solde structurel de - 3,6 points de PIB.

En deuxième lieu, l'écart de 0,3 point qui en résulte s'explique par deux séries de facteurs de nature différente :

- une large part est imputable à des révisions des comptes nationaux de 2011 par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), sur le PIB comme sur le déficit public. A déficit donné, la révision à la hausse de la croissance du PIB en 2011 a eu pour effet mécanique de réduire la part conjoncturelle du déficit, et donc d'accroître le déficit structurel d'environ

0,15 point. Par ailleurs, le déficit effectif 2011 a été aggravé de 0,1 point, révision qui, par nature, ne pouvait être prise en compte dans la programmation ;

- dans une moindre mesure, cet écart s'explique par l'augmentation non prévue de certaines dépenses publiques, notamment des collectivités locales et de la sécurité sociale, qui n'a été que partiellement compensée par un surcroît de recettes fiscales.

En troisième lieu, sur la seule année considérée par le Haut Conseil, l'année 2012, l'écart est inférieur à 0,5 point de PIB. Il ne constitue donc pas un écart important au sens de la loi organique, susceptible de déclencher le mécanisme de correction.

Toutefois, le Haut Conseil souligne dans son avis que cet écart de 0,3 point présente un risque s'agissant du respect futur de la trajectoire dès lors que les écarts de 2012 et 2013 ne doivent pas dépasser 0,25 point en moyenne chaque année.

C'est donc un message de vigilance que le Haut Conseil souhaite adresser au Gouvernement.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je me félicite de la qualité des travaux du Haut conseil des finances publiques. J'aurai simplement deux questions afin de compléter le propos du président Didier Migaud.

Tout d'abord, l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques dispose que « le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ». Toutefois, le Haut Conseil a relevé que les mesures ponctuelles et temporaires ne répondaient pas à une définition précise. Il est clair que cette absence de définition pourrait, à l'avenir, poser problème. Par exemple, des mesures de recettes exceptionnelles pourraient être comptabilisées de manière à réduire artificiellement le déficit structurel. Selon vous, quelle devrait donc être, précisément, la définition des mesures ponctuelles et temporaires ? Cette question a-t-elle été abordée lors de vos échanges avec le Gouvernement ?

D'autre part, dans son avis du 15 avril 2013, le Haut Conseil avait indiqué vouloir examiner la question de l'estimation du PIB potentiel « à l'occasion de ses futurs travaux ». Or l'article 23 de la loi organique impose que, dans le cadre du mécanisme de correction, le Haut Conseil se réfère à la trajectoire de PIB potentiel « figurant dans le rapport annexé à cette même loi ». Le Haut Conseil compte-t-il apporter un éclairage méthodologique s'agissant de l'estimation du PIB potentiel ou réserve-t-il cette analyse pour des travaux ultérieurs ?

**M. Didier Migaud.** – Sur votre première question, nous avons invité le Gouvernement à établir un périmètre clair et précis des mesures ponctuelles et temporaires car, comme vous le soulignez, il importe que nous disposions de définitions rigoureuses et partagées par tous. Comme je l'ai indiqué, nous

avons, à ce stade, envoyé un « signal » au sujet de la vente des licences de fréquences hertziennes. Sur cette base, nous ne sommes bien entendu pas hostiles à un échange constructif avec le Gouvernement, dont nous attendons cependant qu'il émette lui-même une proposition de définition.

Au sujet du PIB potentiel comme du solde structurel d'ailleurs, nous n'avons pas eu le temps d'approfondir cette définition, elle aussi nécessaire mais nous sommes convenus d'y travailler afin de disposer de ces outils au moment où nous aurons à nous exprimer sur le projet de loi de finances – lequel sera délicat à rendre puisque le législateur organique a souhaité que nous nous prononcions non seulement sur les hypothèses macroéconomiques mais aussi sur la cohérence de l'ensemble.

Je rappelle néanmoins que le Haut Conseil n'est pas un institut de prévision, chargé d'établir sa propre estimation, à l'inverse de ce qui se pratique dans d'autres pays. Nous remettons un avis sur une estimation du Gouvernement, ce qui est un peu différent. Nous devons remplir notre rôle, tout notre rôle mais rien que notre rôle sans dépasser la condition que nous a donnée le législateur organique.

**M. Jean-Philippe Cotis.** – Ayant beaucoup travaillé sur cette notion par le passé, notamment en ayant présidé des travaux européens sur le sujet, je confirme qu'il s'agit d'un indicateur utile mais fragile. On ne peut s'en passer mais il convient de regarder cet indicateur avec beaucoup de précaution.

**M. Philippe Marini, président.** – Quelles sont les prochaines étapes que le Haut Conseil va franchir ?

**M. Didier Migaud.** – Le Haut Conseil aura prochainement à remettre un avis sur le projet de loi de finances. Pour nous y préparer, nous travaillons à l'élaboration d'un protocole entre le Haut Conseil et le Gouvernement, et notamment le ministère de l'économie et des finances, afin que nous puissions bénéficier des informations suffisamment en amont pour exprimer un avis pertinent. En effet, il n'y aurait rien de pire pour le Haut Conseil que de ne pas être en situation d'exprimer un avis. L'exercice sera cette fois beaucoup plus difficile : l'avis ne portera pas sur les seules prévisions macroéconomiques, mais sur la cohérence de l'ensemble, ce qui nous obligera à entrer davantage dans le détail qu'à l'occasion des avis sur le projet de loi de règlement ou le programme de stabilité.

**M. Philippe Marini, président.** – Pour vous préparer à remettre cet avis, menez-vous des travaux de caractère permanent ? Le Haut Conseil a-t-il une vie en dehors de ses séances ? Y a-t-il des thèmes que vous approfondissez, ou que vous faites approfondir par des prestataires extérieurs, pour créer votre jurisprudence ou votre corpus de connaissances ?

**M. Didier Migaud.** – Nous ne l'avons pas exclu, et cela est même prévu dans notre règlement intérieur. Nous faisons en sorte de ne pas dépendre totalement du ministère de l'économie et des finances. Nous élargissons d'ailleurs les auditions que nous pratiquons à d'autres structures, d'autres

personnes que les administrations publiques – même si, bien évidemment, ce que peuvent nous apporter la direction générale du Trésor, la direction du budget ou l’Insee est essentiel. Rappelons que le législateur organique a prévu que le directeur général de l’Insee soit membre du Haut Conseil. Nous avons dégagé des moyens pour éventuellement commander des expertises totalement indépendantes : les personnalités nommées par les autorités politiques, qui sont des économistes, ont beaucoup insisté sur l’intérêt de ce type d’études. Mais nous n’en avons pas encore eu le temps, d’autant que le Haut Conseil fait appel à des personnalités dans le cadre d’un total bénévolat, que nous leur demandons et que vous avez souhaité. Malgré la disponibilité que cela leur demande, nous avons déjà tenu une dizaine de réunions, certaines durant six ou sept heures. Nous avons aussi des séances de nuit...

**M. Philippe Marini, président.** – Ce sont les meilleures. Cela contraint au résultat...

**M. Didier Migaud.** – A chaque fois, elles nous permettent de produire l’avis le plus pertinent possible. Mais certains de ses membres ont aussi d’autres obligations, et doivent rendre des comptes à leur employeur. Il faut trouver le bon compromis.

**M. Philippe Marini, président.** – Si les membres sont bénévoles, le Haut Conseil dispose de crédits pour rémunérer les prestataires. Si je ne me trompe, le décret d’avance portait sur environ 800 000 euros.

**M. Didier Migaud.** – Oui, tout à fait, il s’agit d’un jeu d’écriture puisque c’est en fait la Cour des comptes qui a pris ces dépenses sur son propre budget. C’était l’intérêt du rattachement à la Cour des comptes, même si le législateur organique a souhaité qu’il y ait un programme budgétaire distinct. Des crédits sont en effet prévus pour faire appel à des prestataires extérieurs.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci beaucoup Monsieur le Président. Nous vous remercions pour vos contributions et nous nous réjouissons par avance de vos futures venues.

## **II. AUDITION DE M. BERNARD CAZENEUVE, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET**

**Réunie le mercredi 12 juin 2013, la commission a procédé à l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget, sur le projet de loi n° 1083 (AN – XIVème législature) de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012.**

**M. Philippe Marini, président.** – La loi de règlement des comptes doit être considérée comme un rapport de gestion. Elle ne bénéficie malheureusement pas d'une grande popularité et fait figure d'outil technique alors qu'elle devrait constituer un fondement pour préparer le budget de l'année suivante.

Je relève plusieurs spécificités du présent projet de loi de règlement. Tout d'abord, il correspond à un budget de transition qui reflète une gestion partagée de l'exercice 2012. Il a, en effet, été voté par l'ancienne majorité mais amendé dans le cadre de la loi de finances rectificative (LFR) d'août 2012 pour traduire les priorités de la nouvelle majorité.

Ensuite, il a été préparé postérieurement à la mise en place du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose que le HCFP se prononce sur la trajectoire de solde structurel avant le dépôt du projet de loi de règlement.

Enfin, ce texte comporte pour la première fois un article liminaire qui présente le solde structurel et le solde effectif des administrations publiques.

Je vous laisse la parole, monsieur le ministre, pour un exposé liminaire, avant les questions du rapporteur général et des rapporteurs spéciaux.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget.** – La loi de règlement permet un regard rétrospectif sur l'année 2012. Certaines questions ont déjà été abordées dans le cadre de l'audition relative au programme de stabilité qui s'est tenue au Sénat le 17 avril dernier. Cette audition avait, en effet, déjà été l'occasion d'aborder certains développements sur les principaux résultats de l'exécution 2012.

La présentation du présent projet de loi de règlement appelle deux motifs de satisfaction.

Le premier résulte de la transparence accrue que le projet de loi permet, à la faveur des procédures de certification et de contrôle. En effet, pour la septième année consécutive, les comptes de l'Etat ont été certifiés par la Cour des comptes, ce qui permet d'en garantir la sincérité et la régularité au Parlement et aux citoyens. Cette certification intervient dans le contexte de la mise en place complète du système « Chorus », qui permet de doter l'Etat d'un

outil moderne de gestion budgétaire et comptable. Ce chantier, d'une ampleur exceptionnelle, a été mené à bien, en dépit de certaines difficultés, grâce à la mobilisation forte de l'administration. De même, une transparence accrue également a été permise grâce à l'insertion, dans le projet de loi de règlement, d'un nouvel article, dit « article liminaire », en application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Cet article liminaire présente ainsi un tableau de synthèse qui retrace le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2012. Conformément à l'article 23 de la loi organique précitée, le HCFP s'est prononcé sur le respect des objectifs fixés pour l'année 2012 par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017. Cette transparence nouvelle, avec l'avis public d'un organisme indépendant, a été voulue par le Gouvernement, avec un large soutien des parlementaires ;

Le second motif de satisfaction a pour origine le respect de l'objectif de réduction du déficit budgétaire, alors même qu'il était ambitieux et que la conjoncture et l'état des finances publiques que nous avons trouvés en arrivant aux responsabilités ne nous ont pas facilité la tâche. Ainsi, ce projet de loi de règlement confirme, contrairement à ce que j'ai pu entendre ici ou là, la réduction du déficit budgétaire de l'Etat, qui s'élève à 87,1 milliards d'euros – après 90,7 milliards d'euro en 2011 – malgré la stagnation de l'activité en 2012 conduisant à un moindre dynamisme que prévu des recettes. Je rappelle à cet égard que la loi de finance initiale (LFI) était construite sur une hypothèse de croissance du PIB de 1 % alors que la croissance a été nulle. Comme l'a dit le Premier président de la Cour des comptes, « *les nouvelles recettes fiscales ont joué un rôle prépondérant dans l'amélioration du solde budgétaire* ». Sans elles, le déficit public aurait été de l'ordre de 5 points et demi de PIB. De, même, la prise en compte de la dotation au Mécanisme européen de stabilité (MES) et de la recapitalisation de Dexia, qui n'étaient pas prévues en LFI, ont pesé sur le déficit budgétaire 2012. Il ne fait pas de doute qu'il était impossible de compenser en cours d'année ces dépenses exceptionnelles qui se sont élevées à 9,3 milliards d'euros.

La Cour a certifié les comptes de 2012 avec sept réserves, dont cinq réserves substantielles, en réduction par rapport aux sept réserves substantielles émises en 2011, résultat de meilleurs contrôles et des efforts du Gouvernement pour améliorer la transparence. Je me réjouis de progrès accomplis en 2012. Le Premier président de la Cour des comptes a lui-même souligné leur importance : après « *l'essoufflement de la trajectoire d'amélioration de la qualité des comptes entamée en 2007* », il y a eu un « *véritable redémarrage des chantiers* » en 2012.

Par ailleurs, la Cour des comptes s'est interrogée sur le niveau des recettes de TVA, qui ont été inférieures de 3 milliards d'euros par rapport à nos prévisions faites à l'occasion de la présentation du collectif budgétaire d'automne, le 14 novembre 2012. Je tiens à expliquer cet écart, qui résulte notamment de trois éléments combinés.

D'abord, la croissance a finalement été nulle, alors que nous prévoyions une croissance de 0,3 %. Le ralentissement a été assez marqué en fin d'année, puisque la croissance du dernier trimestre a été négative. Cela a impacté à hauteur de 900 millions d'euros le rendement des recettes de TVA.

Ensuite, dans un contexte économique difficile, les Français ont privilégié les produits de première nécessité, taxés à taux réduits. Cet effet de structure a réduit de 600 millions d'euros les recettes de TVA.

Enfin, on a constaté un changement dans le comportement des entreprises. Alors que beaucoup d'entre elles demandaient de moins en moins systématiquement le remboursement de leurs crédits de TVA, elles l'ont fait de façon plus systématique en 2012 en raison d'une conjoncture plus délicate. Ce dernier facteur aurait produit une diminution de 400 millions d'euros du rendement de la TVA.

Au total, on voit que la conjoncture, particulièrement détériorée sur le dernier trimestre de 2012, explique 2 milliards d'euros de moindres recettes de TVA. Un milliard d'euros d'écart par rapport à notre prévision reste donc, à ce jour, inexpliqué.

Nous ne savons pas si cela reflète des changements de comportement, avec une évolution des pratiques de consommation, ou bien des phénomènes de fraude. Mais nous serons en mesure de préciser ce point d'ici la fin de l'année 2013.

Quoiqu'il en soit, je tiens à nuancer cet écart. Ce milliard d'euros représente en effet un montant faible par rapport au produit global de la TVA, puisqu'il en constitue moins de 1 %.

De manière plus générale, l'amélioration du solde budgétaire a été rendu possible par une stricte maîtrise de la dépense de l'Etat qui, y compris dette et pensions, a connu une baisse historique de 300 millions d'euros, alors même que des risques de dérapage avaient été identifiés par la Cour des comptes, pour 2 milliards d'euros à l'été 2012.

Pour ce faire, nous avons pris des dispositions pour que la gestion 2012 soit exemplaire : nous avons ainsi mis en place un surgel de 1,5 milliard d'euros dès le mois de juillet 2012 ; les crédits mis en réserve n'ont pas été dégelés en cours d'année, à l'exception des crédits nécessaires à la couverture des dépenses urgentes, comme les retraites et les bourses ; et nous avons donc pu anticiper les décisions de fin de gestion, avec une réserve de précaution qui s'élevait en effet à 5,9 milliards d'euros le 1<sup>er</sup> novembre 2012.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport, l'effort de la maîtrise de la dépense a été « *significatif* ».

La Cour des comptes a aussi indiqué, dans son rapport sur les résultats de la gestion budgétaire 2012, que les normes de dépenses ont été strictement respectées : les dépenses sous norme « zéro valeur » ont baissé

cette année de 2,2 milliards d'euros ; et les dépenses de masse salariale ont, quant à elles, été quasiment stables.

De même, les schémas d'emplois ont été respectés et même au-delà, avec 27 182 équivalents temps plein (ETP) en moins, contre une baisse de 26 123 ETP prévus par la LFR de fin d'année. Ce résultat s'explique notamment grâce à des suppressions de postes supérieures aux prévisions dans le secteur de la Défense.

Nous avons également maîtrisé l'évolution des dépenses d'assurance maladie, car l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) exécuté a été finalement inférieur de près de un milliard d'euros à l'objectif voté par la précédente majorité.

Au final, les dépenses publiques ont, en 2012, progressé de 0,7 % en volume, contre 0,9 % en 2011 et plus de 1,7 % ces cinq dernières années.

Dans ce contexte, j'ai un peu de mal à comprendre les accusations de laxisme, qu'elles visent la dépense de l'Etat ou celles de la sécurité sociale. Ce Gouvernement a procédé à un pilotage rigoureux des finances publiques et ne mérite pas le procès d'une dérive des comptes publics puisqu'il a fait mieux que les objectifs que s'était fixés le Gouvernement précédent. Le Gouvernement a donc réussi à s'engager sur la voie du sérieux budgétaire.

L'ajustement structurel total est globalement en ligne avec les objectifs de la loi de programmation des finances publiques, qui prévoyait un ajustement de 1,2 point de PIB potentiel. En 2011, le déficit structurel était encore supérieur à 5 % du PIB, ce qui signifie qu'en 2012, nous avons ramené le solde structurel au niveau qu'il avait atteint de 2007. La Cour des comptes a qualifié un tel ajustement de « *très significatif* », et pour cause, le dernier précédent d'un tel effort remonte à 1996, pour la qualification à l'euro, soit il y a plus de 15 ans.

Cet effort a également été rendu possible par des mesures en recettes.

Le Gouvernement assume parfaitement d'avoir fait porter l'ajustement principalement sur les recettes, ce choix s'expliquant par l'urgence : comme vous le savez, les mesures de prélèvements sont d'effet immédiat, tandis que les économies appellent un travail en profondeur, marqué par un dialogue entre les administrations, un échange approfondi avec les collectivités territoriales et une modernisation de l'action publique.

Je me contenterai de rappeler que sur les 22 milliards d'euros de hausse d'impôt de 2012,7 milliards d'euros ont été votées par l'actuelle majorité et 15 milliards d'euros par la précédente.

Pour ce qui concerne l'année 2013, et afin de répondre à la question de savoir s'il faut ou non déposer un collectif budgétaire, je tiens à rappeler, avant d'entrer dans le débat, deux des finalités d'un collectif budgétaire : premièrement, informer le Parlement sur l'exécution budgétaire et sur les prévisions de recettes et de dépenses de l'Etat, en actualisant le solde de

déficit des administrations publiques, à travers l'article liminaire qui ouvre désormais chaque loi de finances ; ensuite, faire adopter des mesures fiscales nouvelles.

Le premier point est satisfait puisque le Parlement reste pleinement informé de la situation budgétaire. Depuis le début de l'année, il y a eu trois auditions à l'Assemblée nationale et deux au Sénat, consacrées à l'exécution 2012 ou au programme de stabilité. Elles ont permis d'aborder la situation des finances publiques à de nombreuses reprises. Et je suis à nouveau auditionné ce jour.

À l'occasion de la transmission du programme de stabilité, les prévisions de recettes et de déficit ont été actualisées par rapport à la LFI. Ainsi, le niveau du déficit a été porté de 3 % à 3,7 %, les prévisions de recettes fiscales ont été revues de plus de 8 milliards d'euros, celles des administrations de sécurité sociale de plus de 3 milliards d'euros, les droits de mutations à titre onéreux ont également été revus à la baisse de près de 2 milliards d'euros compte tenu de la réduction des transactions immobilières. Au total, les recettes publiques ont été révisées à la baisse de 14 milliards d'euros, soit 0,7 point de PIB, ce qui explique le passage d'un déficit public de 3 % en LFI à 3,7 % dans le programme de stabilité. L'objectif de dépense est, en effet, resté inchangé.

En outre, toutes les demandes d'information émanant des commissions des finances des deux assemblées sont satisfaites. Le Gouvernement est donc totalement transparent et ne cache pas la réalité de la situation budgétaire au Parlement. De plus, nous allons nous revoir souvent, et le débat sur les orientations de finances publiques (DOFP) permettra de préciser nos prévisions. Nous nous reverrons encore en octobre prochain à l'occasion de la présentation du budget 2014.

Par ailleurs, le Gouvernement a fait le choix de ne pas ajouter l'austérité à la récession et donc de laisser jouer les stabilisateurs automatiques en recettes. Autrement dit, les moins-values constatées au premier semestre ne seront pas compensées par un tour de vis fiscal. Il convient de ne pas accroître le risque récessif.

Je peux d'ores et déjà vous donner des indications sur ce que devrait être le solde budgétaire de 2013, même si l'appréciation de la situation est encore difficile, le contexte étant instable. Alors que la LFI pour 2013 prévoyait un déficit budgétaire de 61,5 milliards d'euros, une fois financé l'impact du budget rectificatif de l'Union européenne pour 2012, contre 87,1 milliards d'euros en 2012, le déficit budgétaire a été revu à la hausse de près de 7 milliards d'euros à l'occasion du programme de stabilité, pour s'établir à 68,3 milliards d'euros.

Un aléa baissier – qui reste à confirmer et affiner – existe sur cette prévision, compte tenu des recouvrements de TVA. Je tiens néanmoins à porter à votre connaissance les résultats du mois de mai. La situation mensuelle budgétaire à fin avril, publiée le 7 juin dernier, faisait apparaître un

rendement de la TVA très en-deçà des prévisions, avec une TVA en baisse de 2,3 % par rapport à la fin avril 2012. Néanmoins, les résultats de mai sont bien meilleurs, puisqu'à fin mai, les recettes de TVA sont en progression de 1,5 % par rapport à la fin mai 2012. Il existe donc un aléa baissier limité sur la TVA. Mais les recouvrements sont erratiques et, bien que suivant la situation de près, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions : nous avons besoin de davantage de mois de recouvrements pour affiner notre prévision.

Voici le détail de notre prévision issue du programme de stabilité. Les recettes de l'Etat ont été revues à la baisse de 8 milliards d'euros, compte tenu du niveau de la croissance en 2012 – zéro pour cent, contre 0,3 % estimé en LFI – et de la révision à la baisse de la prévision de croissance pour 2013 – soit 0,1 %, contre 0,8 % escompté au moment du PLF. Les recettes d'impôt sur le revenu (IR), assises sur les revenus 2012, ont été revues à la baisse, à hauteur d'un milliard d'euros. Les recettes d'impôt sur les sociétés (IS) ont été revues à la baisse de 2 milliards d'euros pour prendre en compte à la fois l'impact de la croissance de 2012 et celle de 2013. Le résultat fiscal de 2012 sera, en effet, vraisemblablement moins élevé que notre prévision au moment du collectif de l'automne 2012, ce qui impactera les acomptes versés en 2013. La révision à la baisse de la croissance de 2013 impacte quant à elle le bénéfice fiscal 2013, et donc le rendement de l'acompte de décembre, appelé cinquième acompte. Les recettes de TVA ont quant à elles été revues à la baisse de 4,5 milliards d'euros, dont 3 milliards d'euros au titre de l'effet base 2012, et le reste au titre de la révision à la baisse de la prévision de croissance pour 2013. Les recettes provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIPCE) ont également été revues à la baisse de 400 millions d'euros, en prenant en compte les recouvrements constatés.

En sens inverse, nous prévoyons une charge de la dette moins importante que prévu, et ce pour près de un milliard d'euros, compte tenu des taux d'intérêt qui sont restés bas.

Enfin, la maîtrise de la dépense de l'Etat sera, comme pour l'exercice 2012, exemplaire. Nous voyons à cela deux raisons.

Tout d'abord, la qualité de notre budgétisation initiale puisque nous avons rebasé cette année, en présentant ainsi au Parlement une budgétisation plus sincère. Ainsi, à titre d'exemple, les crédits dédiés aux bourses ont été rebasés de 200 millions d'euros et ceux de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) de plus de 600 millions d'euros. Je rappelle que pour ces deux dotations, la Cour des comptes avait fait état, dans son audit indépendant des finances publiques, de risques de dépassement de 400 millions d'euros – à hauteur respectivement de 100 millions d'euros et 300 millions d'euros.

Ensuite, parce que nous avons mis en place en 2013 les conditions d'une gestion exemplaire de la dépense de l'Etat, tout comme nous l'avons fait avec succès en 2012. Ainsi, un surgel de 2 milliards d'euros a été mis en place dès le début de l'année. Il doit permettre d'absorber le surcoût de notre contribution au budget de l'UE, lié à l'adoption du budget rectificatif européen

2012 en fin d'année 2012, qui n'avait pas pu être intégré dans la budgétisation initiale. Il doit également permettre de financer en gestion les mesures supplémentaires décidées pour l'emploi, compte tenu de la priorité donnée à l'inversion de la courbe du chômage. Tout comme l'an dernier, seules les dépenses strictement nécessaires seront dégelées en cours de gestion, permettant ainsi de mobiliser pleinement la réserve de précaution pour assurer le respect de notre trajectoire en dépense.

En effet, nous serons exemplaires sur la maîtrise de la dépense publique. Et les résultats 2012 le prouvent puisque nous avons divisé par trois en 2012 le rythme de progression des dépenses publiques par rapport au rythme des dix dernières années.

En 2014, nous irons encore plus loin, avec une baisse de 1,5 milliard d'euros des dépenses de l'Etat hors dette et pensions. C'est la première fois qu'un budget sera construit sur la base d'une baisse de dépenses de 1,5 milliard d'euros. Mais nous avons choisi la stabilisation en 2013, car comme l'a indiqué le Premier président de la Cour des comptes « *les logiques de rabot ont des limites* ».

Avant d'approfondir la maîtrise de la dépense de l'Etat, nous avons préféré prendre le temps de l'analyse et de la concertation, avec la modernisation de l'action publique (MAP) notamment, mais également le processus budgétaire. La construction du budget 2014 est en cours et je serai en mesure de vous présenter les plafonds de crédits par mission et les perspectives pour les années qui viennent au moment du débat d'orientation des finances publiques.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je remercie le Ministre pour la qualité de cette présentation et notamment pour les précisions que vous nous avez apportées sur la situation en 2013, qui répondent à l'inquiétude née des chiffres publiés ces dernières semaines. En effet, les chiffres que vous avez donnés pour le mois mai sont rassurants par rapport aux impressions que nous avons jusqu'en avril, en particulier s'agissant de la TIPCE ou de la TVA. La commission des finances du Sénat ne demande d'ailleurs pas de loi de finances rectificative : nous faisons confiance au Gouvernement pour la conduite des affaires.

Je tiens également à rendre hommage à l'action que vous menez depuis quelques mois et qui nous permet d'envisager, dès la reprise, une correction de trajectoire dans l'esprit de la perspective pluriannuelle que vous avez rappelée. Néanmoins, je souhaiterais vous poser quelques questions relatives d'une part aux comptes de l'Etat et d'autre part à l'exécution budgétaire.

Mes premières questions rejoignent les auditions organisées ce matin par la commission des finances sur les normes comptables : le Premier président de la Cour des comptes a estimé récemment que « *les autorités ne se préoccupent pas suffisamment des normes comptables applicables aux administrations publiques* ». Il a rappelé qu'une reprise trop large et

systematique des normes IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*) par l'Europe n'était pas souhaitable en raison de leur complexité, de leur instabilité et de leur inadaptation à certaines spécificités du secteur public. Pouvez-vous nous apporter quelques éclairages concernant la position du Gouvernement sur ce sujet ?

Par ailleurs, la commission des finances a, de longue date, émis des observations sur le recensement et l'évaluation des dépenses fiscales. Celles-ci sont stables à hauteur de plus de 70 milliards d'euros, mais sans que l'on puisse apprécier la fiabilité de cette mesure. Quelles initiatives sont envisagées afin de fiabiliser leur coût ? Quelles seraient, le cas échéant, les limites d'une telle démarche ? Avez-vous effectué des choix de hiérarchisation sur les niches sur lesquelles il faudrait travailler à l'avenir ? Envisagez-vous de réduire la portée de certaines d'entre elles ?

S'agissant de l'exécution budgétaire, l'Etat a fait le choix de percevoir, en 2012, une partie de ses dividendes sous forme d'actions. La Cour des comptes a considéré que « *ce renoncement à une recette en numéraire de 1,4 milliard d'euros, qui augmente la dette de l'Etat à due concurrence, est critiquable dans un contexte où les recettes fiscales sont affectées par la baisse de la croissance économique* ». Certes, il s'agit uniquement de 1,4 milliard d'euros, mais c'est une question de principe. Pouvez-vous exposer les critères qui ont conduit à effectuer ce choix, et s'ils relèvent d'une logique générale ou s'ils sont liés à l'analyse de circonstances particulières ?

Enfin, la Cour des comptes a souligné que le plafonnement des impôts et taxes affectés aux opérateurs n'a conduit à reverser au budget de l'Etat que 100 millions d'euros, alors que l'augmentation de ces ressources s'est élevée à 414 millions d'euros en 2012. Quel bilan le Gouvernement dresse-t-il des mesures de plafonnement des taxes affectées aux opérateurs ? Y aura-t-il des renforcements pour 2014 ?

**M. Bernard Cazeneuve.** – La première question qui m'a été posée concerne le travail mené au niveau de l'Union européenne (UE) sur les normes comptables applicables aux administrations publiques. La réflexion européenne sur les normes vise à harmoniser les différents dispositifs comptables des Etats membres. Le 6 mars 2013, la Commission européenne a remis au Conseil européen et au Parlement européen, un ensemble de documents en faveur de l'adoption de normes pour le secteur public fondées sur les droits constatés. Nous travaillons conjointement avec le Premier président de la Cour des comptes sur ce sujet, et je partage son sentiment : ces normes ne tiennent pas suffisamment compte des spécificités des administrations publiques. Nous nous investissons dans la poursuite de la discussion avec la Commission européenne sur ce point et nous plaiderons pour que les Etats membres adaptent leur comptabilité en droit constaté, pour qu'elle soit plus transparente et permette de recenser les passifs. Les normes doivent s'inspirer des pratiques déjà existantes dans les Etats membres, et la France a de l'avance : nous sommes, à ma connaissance, le seul pays de l'UE à

procéder à une certification de nos comptes, et nous avons déjà l'expérience de sept années de certification.

S'agissant de l'inventaire des niches fiscales pour permettre de mieux les maîtriser, je reconnais que des progrès ont été réalisés par le précédent Gouvernement.

**M. Philippe Marini, président.** – Ah ! Au moins ça !

**M. Bernard Cazeneuve.** – Oui, et j'en attends un retour, un jour, monsieur le Président ! 50 % des dépenses fiscales font l'objet d'une évaluation qualifiée de bonne ou de très bonne. Il faut continuer le travail, examiner dépense fiscale par dépense fiscale et ministère par ministère. Dans le cadre de la préparation du PLF 2014, nous nous sommes engagés dans des travaux approfondis pour évaluer l'efficacité de chacune de ces niches fiscales, afin de proposer des plafonnements ou des remises en cause. Je souhaite que ce travail soit présenté au Parlement, afin d'engager une démarche partenariale et de progresser sur ces questions.

Concernant les dividendes, je vous rappelle que la perception d'un dividende sous forme de titres en numéraires est totalement neutre pour le déficit public : la manière dont l'Etat perçoit le dividende n'est pas un sujet mais peut avoir un impact sur la dette. Elle peut entraîner un coût de trésorerie de court terme pour l'Etat, et c'est peut-être critiquable pour la Cour des comptes dans un contexte de faible rentrée des recettes fiscales. Mais il ne faut pas négliger le fait que certaines décisions de l'Etat à caractère patrimonial, de long terme, ne peuvent être analysées à travers le seul prisme de l'intérêt budgétaire de court terme, et doivent aussi tenir compte du caractère volatil de l'évolution des cours de bourse. Nous sommes sensibles à la politique patrimoniale de l'Etat, par exemple dans le cadre du Conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE) qui s'intéresse particulièrement à la question de la valorisation à long terme des actifs immobiliers de l'Etat.

Le budget 2012 a été construit sur un rendement de 191,4 millions d'euros au titre du plafonnement des taxes affectées aux opérateurs. Le rendement a été très légèrement supérieur, à 198,7 millions d'euros. Cette évolution témoigne de l'efficacité de cet outil, renforcé en LFI 2013 car le champ des taxes affectées plafonnées a été élargi, et est passé de 3 milliards d'euros en LFI 2012 à 5 milliards d'euros en LFI 2013. La loi de programmation des finances publiques prévoit de réduire le plafond des taxes affectées de 165 millions d'euros en 2014 par rapport à 2012. Comme pour les dépenses fiscales, cette question sera détaillée à l'occasion du PLF 2014, et fera l'objet d'un débat au Parlement dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques.

**M. Jean Arthuis.** – Les comptes 2012 mettent en évidence les réponses apportées à la crise des dettes publiques en Europe : lorsqu'un Etat membre de la zone euro est en difficulté, il faut apporter une contribution soit directement sous forme de prêts bilatéraux, soit en dotant en capital le Mécanisme européen de stabilité. Il va donc falloir que la situation soit

parfaitement claire entre tous les membres de la zone euro, et c'est pourquoi nous vous encourageons à faire pression sur vos collègues s'agissant des normes comptables. Pensez-vous que des progrès significatifs pourront être accomplis ?

Vous avez souligné votre attachement à la sincérité des comptes, or EDF a constaté une créance sur l'Etat à hauteur de 4,9 milliards d'euros, en raison de l'insuffisance de la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Ne pensez-vous pas qu'il serait judicieux de constater ces 4,9 milliards d'euros au bilan de l'Etat ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Je souhaiterais aborder la question du collectif budgétaire : je pense qu'il devrait y en avoir un, car un collectif budgétaire est nécessaire pour assumer une politique nouvelle. La psychologie a aussi son importance en matière économique et budgétaire : votre politique n'est pas la nôtre. Par ailleurs, je n'observe pas de correction significative susceptible de me rassurer pour 2013. Le laxisme n'est pas au rendez-vous, avez-vous dit, mais les résultats ne le sont pas non plus ! Je crois que nos administrés pourraient accepter le matraquage fiscal si nous étions persuadés qu'il permet de rétablir l'équilibre budgétaire. Or, ce n'est pas le cas.

Ma question porte sur la situation patrimoniale, et par ailleurs je remarque une dégradation de celle-ci de 81 milliards d'euros par rapport à 2011. J'ai noté qu'il y avait eu une revalorisation des actifs routiers : comment a-t-elle été effectuée ?

**M. Jean-Claude Frécon.** – Je suis le rapporteur spécial chargé des engagements financiers de l'Etat. Le compte général de l'Etat annexé au projet de loi de règlement 2012 marque des progrès dans le recensement et l'évolution des engagements hors bilan de l'Etat. Ces travaux ont fait l'objet d'une enquête demandée par la commission des finances du Sénat à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ayant donné lieu à une audition pour suite à donner, le mois dernier, en présence des magistrats de la Cour et des administrations concernées. Je souhaitais appeler votre attention sur cette question et savoir quelles suites vous entendez donner aux recommandations formulées par la Cour des comptes dans cette enquête et reprise par notre commission des finances. En particulier, la recommandation n° 4 prévoyait une information du Parlement dès lors qu'en cours d'exercice, un engagement hors bilan significatif connaît une croissance rapide de son encours, ou une hausse de sa probabilité de réalisation. Car nous n'en sommes informés qu'en fin d'année et je pense qu'à tout le moins, une lettre du ministre aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des finances du Parlement serait la bienvenue.

**M. Roland du Luart.** – J'ai le privilège d'être entré au Parlement en 1977, et à cette époque, il n'y avait pas de déficit. Les temps ont changé. La situation actuelle est préoccupante. Ne pensez-vous pas que l'excès d'impôt

tue l'impôt, et pèse sur les recettes fiscales ? Vous avez évoqué 14 milliards d'euros de recettes fiscales de moins que prévu. Le Gouvernement Fillon a augmenté les impôts de 31 milliards d'euros, le PLF 2013 prévoit une nouvelle hausse de 36 milliards d'euros, soit 67 milliards d'euros prélevés sur les entreprises et les ménages. Est-ce que cela ne cause pas l'étouffement de la croissance ? J'appartiens à cette commission depuis 27 ans, et je n'ai jamais vu une telle fiscalité pesant sur l'ensemble des contribuables ! D'où ma question : quelles sont les réductions de dépenses publiques que vous allez annoncer en 2014 ?

**M. Vincent Delahaye.** – Je me réjouis de constater que les réserves substantielles formulées par la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes sont passées de sept à cinq. Quels chantiers sont en cours pour que ces réserves diminuent encore ?

Par ailleurs, quand verrons-nous les effets de la modernisation de l'action publique (MAP) ? Les dépenses salariales n'ont pas dérapé en 2012 grâce au non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, mais l'abandon de cette politique ne va-t-elle pas entraîner une hausse de ces dépenses ?

Qu'en est-il de la taxe à 75 % : est-elle abandonnée pour 2013 ? Et quand pourrait être mise en place la réduction du plafonnement du quotient familial ?

Je souhaiterais également avoir une précision sur les chiffres relatifs aux variations de recettes de TVA que vous avez donnés : correspondent-ils aux variations mensuelles ou aux variations cumulées sur l'année ?

Enfin, êtes-vous en mesure de respecter le seuil du déficit fixé à 3,7 % du produit intérieur brut (PIB) ? Car un dérapage serait particulièrement mal venu dans la mesure où deux ans de répit ont été accordés à la France.

**M. Roger Karoutchi.** – Vous avez dit que la diminution des recettes fiscales de 11 milliards d'euros aboutissait à un déficit à hauteur de 3,7 % du PIB. Selon les prévisionnistes, la situation ne sera pas meilleure au second semestre, d'où un risque de perte de recettes fiscales estimée à 17 voire 19 milliards d'euros, ce qui aboutirait plutôt à un déficit de l'ordre de 4,1 % du PIB. Dans ce contexte, n'envisagez-vous pas une remise en cause de certaines dépenses publiques ? Des membres du Gouvernement reconnaissent eux-mêmes que certains engagements ne sont pas réalistes ou pas efficaces, par exemple sur les contrats d'avenir. Et le printemps exécrable aurait coûté entre 700 millions et 800 millions d'euros à l'économie française ! Pourtant, à part grâce aux mesures de gel ou de surgel, vous ne remettez pas en cause certains éléments de dépenses publiques. Je n'entends pas non plus ajouter l'austérité à la récession, mais ne faudrait-il pas dire que fin 2013, il faudra augmenter les impôts si la situation ne s'améliore pas, sauf à diminuer la dépense publique dans des secteurs qui ne sont pas directement utiles à l'activité économique ?

De plus, on prévoit 3 milliards d'euros de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en moins pour les collectivités territoriales, auxquels s'ajoute la baisse des dotations de l'Etat. Certaines collectivités territoriales – le département de Seine-Saint-Denis, l'Île-de-France ou Paris – sont très dépendantes de ces recettes : il y a un risque qu'elles diminuent leurs activités, leurs interventions, les investissements et concourent finalement à cette récession que vous craignez tant.

**Mme Michèle André.** – Je voudrais intervenir en tant que rapporteure spéciale de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». L'Etat a besoin d'une administration. Or, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a consisté en une réduction des emplois. L'administration préfectorale a absorbé toute une série d'évolutions comme par exemple la dématérialisation des actes, la modernisation des titres d'identité et Chorus. S'agissant de Chorus justement, cet outil a été amélioré mais il ne paraît pas encore complètement au point et l'accroissement des délais de paiement reste à déplorer. Dans mon département par exemple, une entreprise chargée de la maintenance à l'atelier aéronautique attendait 500 millions d'euros que ne pouvait pas lui payer, pour des raisons techniques sans doute, le ministère référent. Le risque est double : le dépôt de bilan de l'entreprise concernée et la disparition de capacités de maintenance nécessaires pour le bon fonctionnement des appareils de l'Etat. Ma question est donc la suivante : le fonctionnement de Chorus vous paraît-il satisfaisant, cohérent ou peut-il être amélioré ?

**Mme Marie-France Beaufile.** – J'aimerais pour ma part savoir si vous avez pu faire une analyse de l'évolution de l'activité économique en fonction des modifications apportées à l'impôt sur les sociétés (IS) en fin d'année dernière. Ces modifications se sont-elles traduites par une baisse ou un maintien de l'activité ? On sait que certaines sociétés ont recours à des mécanismes d'optimisation fiscale et parfois même à la fraude. En agissant sur ces biais, on pourrait améliorer les recettes de l'Etat. Par ailleurs, est-on en capacité de mesurer l'impact des mesures prises ailleurs en Europe sur notre économie ? Enfin, pour revenir sur les propos de notre collègue Roger Karoutchi, les droits de mutation à titre onéreux ont baissé, mais faut-il s'en inquiéter ? Cette baisse traduit une baisse des prix de l'immobilier plutôt souhaitable, dans la mesure où ces prix correspondent désormais mieux à la valeur réelle des biens. Les ménages y trouvent un intérêt et le seul véritable problème réside dans le fait que les ressources des collectivités territoriales sont largement appuyées sur ces droits de mutation.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Monsieur le ministre, merci pour la clarté de vos propos mais ils me semblent néanmoins contenir une contradiction interne. Vous nous dites être conscient du caractère récessif d'une hausse trop forte des impôts et malgré tout vous les avez augmentés. De ce fait, ne doit-on pas craindre une baisse de nos recettes. Je veux rappeler que la dépense publique dans notre pays représente 57 % du PIB, soit un niveau supérieur à la moyenne en Europe. L'objectif majeur consiste à ramener notre

niveau de dépense publique à la moyenne européenne. Quelle est votre philosophie en la matière ?

**M. Dominique de Legge.** – On augmente aujourd’hui les impôts pour réduire le déficit public. En 2014, certaines dépenses vont également être limitées et on voit bien que ce sera notamment le cas des dotations aux collectivités locales. Mais pouvez-vous nous indiquer quels autres postes feront l’objet d’économies ?

La RGPP est remplacée par la modernisation des actions publiques (MAP). Votre collègue Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée à la décentralisation, vient de nous indiquer en séance publique que la MAP n’avait pas pour finalité de régler des problèmes budgétaires. Alors pouvez-vous nous préciser quels sont vos objectifs en matière de rationalisation et de baisse de la dépense publique ?

**M. Philippe Dallier.** – Je voudrais en venir à la politique du logement. On constate une augmentation des engagements hors bilan mais comment s’explique cette progression. Par ailleurs, au regard de la doctrine établie par Bruxelles, les mécanismes français de défiscalisation réservés aux nationaux font courir un risque juridique et financier à notre pays. Pouvez-vous nous fournir une évaluation de ce risque communautaire ?

**M. Jean-Vincent Placé.** – Des retards au niveau de la fiscalité écologique sont à déplorer dans notre pays aujourd’hui. Comment comptez-vous avancer sur ce terrain ? A cet égard, je veux rappeler que le Premier ministre avait pris des engagements lors de l’annonce de la mise en place du crédit d’impôt « compétitivité emploi » (CICE). En outre, un protocole vient d’être signé aujourd’hui entre le parti d’Europe écologie-les Verts (EELV) et le parti socialiste. Notre arsenal fiscal est très développé, mais malheureusement la question de la fiscalité écologique est un peu en retard. Je pense par exemple à l’impôt sur le diesel, aux soixante engagements du Président de la République dont l’un portait sur la contribution climat-énergie, à la taxe sur les jets privés, à l’éco-contribution, à la production agricole... Il faut réfléchir à ces sujets à l’échelle du quinquennat, voire de la décennie.

**M. Philippe Marini, président.** – A la suite de ces nombreuses interventions, je voudrais à mon tour évoquer deux points. Le premier renvoie à la question suivante : faut-il un collectif ? Cette interrogation me paraît un peu prématurée, tout comme la réponse qui pourrait y être apportée. Répondre non, comme le fait aujourd’hui le Gouvernement, me semble aventureux car nul ne peut prévoir l’avenir.

Le second point correspond aux premières analyses livrées par le HCFP. Le Haut Conseil a noté que les dépenses publiques ont augmenté davantage que prévu en 2012 – 0,9 % en volume contre un objectif de 0,4 % – du fait notamment de dépenses exceptionnelles telles que la recapitalisation de « Dexia » ou l’évolution du prélèvement européen. Aussi, je souhaiterais savoir si des dépenses exceptionnelles ont déjà été identifiées par le Gouvernement pour l’année 2013. De même, le HCFP a recommandé, à mon

avis de manière fort opportune, de définir de manière claire et précise le périmètre des mesures ponctuelles et temporaires devant être déduites du solde structurel. Quand le Gouvernement pourra-t-il nous apporter des précisions sur l'avancée de ces travaux méthodologiques ?

**M. Bernard Cazeneuve.** – Je vous remercie beaucoup pour l'ensemble de vos questions. Concernant les normes comptables et le projet sur lequel travaille l'Union européenne (UE), la France figure parmi les pays précurseurs et nous sommes soucieux de pouvoir nous appuyer sur des normes contribuant à la transparence et à la convergence budgétaire. Nous sommes favorables à la poursuite de ces travaux et je dois même vous dire que nous sommes très proactifs en la matière.

**M. Jean Arthuis.** – Monsieur le ministre, avant d'admettre un nouvel Etat au sein de l'UE, ne pourrait-on pas préciser les obligations incombant à un pays membre dans ce domaine ?

**M. Bernard Cazeneuve.** – Je crois me souvenir que, lors de l'adhésion de la Croatie, ces questions ont été traitées en même temps que celles concernant les critères purement économiques. Le dialogue autour de ces sujets est toujours très long et tous les thèmes sont abordés.

S'agissant d'EDF, il faut bien constater que le mécanisme de compensation des charges de service public initialement imaginé n'a pas fonctionné, d'où la dette de près de 5 milliards d'euros. L'Etat s'est engagé à résorber cette dette d'ici 2018. Le montant de cette dette figure dans les engagements hors bilan de l'Etat.

**M. Jean Arthuis.** – L'Etat ne constate pas sa dette ! Ce n'est pas seulement un engagement hors bilan... On fait là de la cosmétique !

**M. Bernard Cazeneuve.** – Du point de vue comptable il s'agit d'un engagement hors bilan. Il n'y a pas de la part de l'Etat de sorties de ressources. C'est la raison pour laquelle nous avons maintenu ce dispositif hors bilan et que nous avons décidé d'apurer la situation, ce qui n'avait pas été le cas jusqu'à présent. Vous l'avez reconnu vous-même, le système de compensation qui avait été mis en place ne fonctionnait pas. Nous pensons désormais que la situation sera assainie. Cette affaire ne nous est pas imputable mais je sens malgré tout quelques reproches...

**M. Jean Arthuis.** – Il ne s'agit pas de vous en faire le reproche. Cette dette ne vous est pas imputable, mais il faudra augmenter le prix de l'électricité.

**M. Bernard Cazeneuve.** – Non, ce n'est pas tout à fait le même sujet. La Commission de régulation de l'électricité (CRE) a indiqué que l'accumulation des dispositifs dans ce domaine n'a pas permis une évaluation du risque à sa juste mesure. Si on voulait répercuter sur les prix de l'électricité le montant restant à percevoir, il faudrait alors augmenter les tarifs de 17 %.

**M. Philippe Marini, président.** – Il ne s'agit pas d'une critique...

**M. Jean Arthuis.** – Non, il s’agit seulement de constater une dette dans les comptes de l’Etat.

**M. Philippe Marini, président.** – Comment comptez-vous régler la question de la nature juridique de la contribution au service public de l’électricité (CSPE) ? Est-ce un impôt... ou autre chose ? C’est là un sujet de méthode qui vaut pour aujourd’hui comme pour hier.

**M. Bernard Cazeneuve.** – La question est légitime et la réponse doit être la plus incontestable techniquement parlant. La créance d’EDF est réglée par la CSPE.

**M. Philippe Marini, président.** – Si la CSPE est un impôt, alors on parle bien d’une dette de l’Etat.

**M. Bernard Cazeneuve.** – Si vous estimez que Bercy est en train de faire de la cosmétique sur ce sujet, je suis ouvert à la discussion et nous pouvons retravailler cette question ensemble.

Pour répondre à Marie-Hélène Des Esgaulx et à Roland du Luart, il faut bien admettre une réalité : le précédent Gouvernement voulait baisser de 4 % la pression fiscale mais en réalité il l’a augmentée de 1,5 % en 2011 et 2012, soit un appel à contribution supplémentaire de 35 milliards d’euros. A notre arrivée au Gouvernement, nous avons décidé de tenir les engagements européens de la France et de commencer à agir sur le levier des prélèvements car le calendrier était très contraint. Toutefois, l’augmentation des taux ne rime pas nécessairement avec l’augmentation des recettes et le Gouvernement en est parfaitement conscient. Nous privilégions la modernisation de l’action de l’Etat et la maîtrise des dépenses.

Côté dépense, il faut bien reconnaître que la RGPP avait une « intelligence marketing » en s’appuyant sur l’objectif de non renouvellement d’un fonctionnaire sur deux...

**M. Philippe Marini, président.** – Le non renouvellement d’un fonctionnaire sur deux... partant en retraite !

**M. Bernard Cazeneuve.** – Quel a été l’impact budgétaire de la RGPP ? 12 milliards d’euros dont 2 milliards ont été rétrocédés sous forme de mesures catégorielles. Au total, la RGPP a permis de dégager 2 milliards d’euros par an.

En 2013, 10 milliards d’euros d’économie sont prévus et nous vérifierons si l’objectif est atteint. En 2014, ce sont 14 milliards d’euros d’économie qui sont envisagés. Nous sommes aujourd’hui dans le temps de la préparation du budget pour l’année prochaine et je préciserai le moment venu où seront réalisées ces économies.

Prétendre qu’il y aurait d’un côté les tenants du matraquage et de l’autre les partisans de la calinothérapie fiscale relève du raccourci. S’il y a bien une différence, elle réside dans le fait que nous n’avons pas adopté les mêmes méthodes, ni ciblé les mêmes acteurs. La MAP correspond à quatorze

chantiers, couvrant 20 % de la dépense publique. On peut citer par exemple, dans le champ de cette réflexion, la branche famille de la sécurité sociale avec la baisse du quotient familial mais aussi des économies à hauteur de 780 millions d'euros. Je pourrai citer d'autres domaines comme la formation professionnelle.

Ce qui est vrai c'est que trop d'impôt tue l'impôt, surtout en période de récession, mais aussi que l'impôt doit être juste et ne pas relever d'une logique anti-économique.

S'agissant d'un collectif budgétaire, Marie-Hélène Des Esgaulx a dit quelque chose de très juste : notre désaccord est politique. Pour des raisons politiques, nous ne voulons pas faire de loi de finances rectificative, car nous ne menons pas la même politique économique. D'ailleurs, s'il y avait un lien entre le nombre de lois de finances rectificatives et la réduction des déficits, cela se saurait ! Lors du dernier quinquennat, quinze collectifs budgétaires n'ont pas permis de résorber le déficit. Ce matin, les députés nous ont reproché les dépenses nouvelles non gagées figurant dans la loi de finances rectificative en 2012 – et je pense notamment à la contribution de la France au Mécanisme européen de stabilité. Nous les avons constatées, car pour ce Gouvernement comme pour le précédent, elles avaient le caractère de dépenses exceptionnelles, et il aurait été très compliqué de chercher près 9,5 milliards d'euros d'économies dans les services en cours d'année.

Les routes sont valorisées à 130 milliards d'euros, et la revalorisation des actifs routiers est effectuée au coût de remplacement déprécié ; l'augmentation de la valeur en 2012 tient notamment compte des mises en sécurité et d'une indexation fiabilisée des coûts de reconstruction.

Un travail est mené avec la Cour des comptes s'agissant des engagements hors bilan. Nous faisons nôtre la recommandation n° 4, qui vise à mettre en place une information des commissions lorsqu'il y a des risques d'encours. Cette recommandation est de nature à permettre une bonne information du Parlement mais il faudra être prudent quant à ses modalités de mise en œuvre en raison des risques que Jean-Claude Frécon a évoqués.

Sur les pistes de progrès en matière de qualité comptable, la Cour des comptes a noté en 2012 une impulsion nouvelle, alors que le rythme s'était ralenti depuis 2007. En 2012, les efforts ont repris notamment en matière de système d'informations. Nous allons poursuivre les efforts pour les sécuriser et optimiser l'utilisation de Chorus, ce qui répond également à une question de Michèle André : l'outil monte en puissance malgré les difficultés rencontrées en 2010 et 2011 – ce qui est fréquent s'agissant d'un outil informatique nouvellement mis en place.

Les chiffres donnés correspondant aux variations de TVA s'entendent cumulés sur le début de l'année, ce qui est plutôt encourageant.

S'agissant de l'analyse des effets de la crise sur le rendement de l'impôt sur les sociétés, nous avons encore besoin de temps, et notamment que

soit versé le second acompte, le 15 juin. Je propose de revenir devant votre commission lorsque nous aurons ces éléments. Concernant les éléments qualitatifs, il nous faut analyser plus finement les bases fiscales, ce qui prend également du temps.

L'impact de la récession européenne sur notre économie n'est pas chiffré, mais il est réel.

À Aymeri de Montesquiou, je souhaiterais rappeler que la dépense publique a augmenté de 4 points de PIB au cours du précédent quinquennat. Notre objectif est de la diminuer de 3 points sur cinq ans.

Les aides au logement font l'objet d'un engagement hors bilan à hauteur de 106 milliards d'euros. L'évolution à la hausse est liée à la fiabilisation des données. Par ailleurs, nous avons apuré de nombreux contentieux fiscaux, et nous ne voulons pas en ouvrir de nouveaux. Deux ont été perdus : il s'agit du précompte mobilier, avec un enjeu de l'ordre de 2 milliards d'euros, et le contentieux relatif aux organismes de placement collectif en valeur mobilière (OPCVM), qui représente une charge pour le budget de l'Etat de 5 milliards d'euros. D'où un total de 7 milliards d'euros totalement intégrés dans la trajectoire de nos finances publiques.

Concernant le Haut Conseil des finances publiques qui a indiqué qu'il fallait bien définir les mesures ponctuelles et temporaires, j'ai lu avec attention les propos du Premier président de la Cour des comptes, qui considère qu'il est singulier que l'on mette les recettes gagées en recettes de droit commun, et en dépenses exceptionnelles ce qui peut relever par exemple de Dexia ou d'autres dépenses. Il faut que nous trouvions un accord consensuel avec le Parlement sur les normes et sur les méthodes. Avec les rapporteurs généraux et les présidents des commissions des finances, et en liaison avec le HCFP, nous devons travailler à définir une nomenclature et des normes, qui rendent les mesures incontestables et permettent de travailler dans des conditions de transparence accrue.

**M. Philippe Marini, président.** – Bien volontiers, monsieur le Ministre !

**M. Bernard Cazeneuve.** – Un quart du financement du CICE doit provenir de la fiscalité environnementale. Je suis favorable à l'ouverture de ce chantier dès 2014. Il y a des obstacles de nature constitutionnelle sur lesquels nous avons buté par le passé. Je suis favorable à la fiscalité écologique car nous sommes en retard par rapport aux autres pays de l'UE, et car des comportements vertueux peuvent résulter de la mise en place d'une telle fiscalité. Nous devons démontrer qu'elle n'est pas nécessairement anti-industrielle. Il faut que nous travaillions de façon moderne, en prenant en compte les avis et propositions de tous les groupes parlementaires.

Sur les contentieux liés à la défiscalisation en matière de logement, évoqués par Philippe Dallier, pourriez-vous préciser de quelle défiscalisation il s'agit ?

**M. Philippe Dallier.** – Il s’agit des mécanismes qui incitent les citoyens à acheter des logements neufs, et dont les ressortissants de l’UE non français ne bénéficient pas. Je crains que si la France était condamnée, le coût soit très important. A-t-on anticipé cette charge ?

**M. Bernard Cazeneuve.** – Une partie de ces contentieux est prise en compte dans la trajectoire. C’est d’ailleurs cette différenciation entre Français et ressortissants de l’UE qui est à l’origine de la condamnation dans le cadre du contentieux sur les OPCVM. Je ne dispose pas d’éléments précis sur cette question, je vous propose d’y répondre par écrit.

**M. Philippe Dallier.** – Très bien !

**M. Jean Arthuis.** – Je souhaiterais vous poser une question subsidiaire sur les cadres pluriannuels européens : ils ont été définis pour la période 2007-2014. Or, à la fin de l’année 2012, il y a une différence entre les crédits et les engagements pris, c’est-à-dire des restes à liquider d’environ 200 milliards d’euros. Un collectif budgétaire de 13 milliards d’euros a dû être adopté au plan européen, et qui n’était pas pris en compte dans le calcul de la contribution de la France au budget de l’UE : y aura-t-il des liquidations substantielles en fin d’année qui pèseront sur l’équilibre budgétaire ?

**M. Philippe Marini, président.** – C’était la question sur les dépenses exceptionnelles prévisibles de 2013, monsieur le Ministre.

**M. Bernard Cazeneuve.** – Nous ne sommes pas dans cette situation par hasard. Il y a près de sept ans, le précédent budget européen a prévu un niveau de crédits d’engagement à hauteur de 986 milliards. On a décidé que 940 milliards d’euros de crédits de paiement seraient mobilisés pour que les politiques européennes soient mises en œuvre. Vous le savez, dans le cadre européen, le niveau de crédits de paiement correspond au niveau de crédits d’engagement moins 5 à 7 %.

Ce qui s’est produit et qui explique l’impasse dans laquelle nous sommes et les difficultés que nous avons rencontrées pour négocier le budget suivant, c’est qu’en novembre 2010, certains chefs d’Etat et de Gouvernement, dont le nôtre, ont dit qu’ils n’avaient pas les crédits nécessaires au financement des politiques de l’UE. Donc il y a eu un raboutage délibéré des crédits de paiement, si bien que 865 milliards d’euros ont été effectivement dépensés et non 980 milliards d’euros, et dans le prochain budget nous devons dépenser en réalité 910 milliards d’euros, soit environ 60 milliards d’euros de plus. C’est la raison pour laquelle je n’ai jamais compris pourquoi on présentait le nouveau budget comme étant en baisse par rapport au précédent. C’est totalement faux quand on regarde la réalité des équilibres budgétaires précédents.

Cette politique a des conséquences : en octobre 2012, on s’est demandé comment financer les politiques de l’Union alors qu’il n’y avait plus de crédits – et pour cause. Aussi, nous avons dû abonder de 2,8 milliards d’euros, la France ayant pris à sa charge 800 millions d’euros. Le président

Schultz a considéré qu'il ne pouvait pas commencer le budget sans avoir apuré le solde de 13 milliards d'euros. La question est donc de savoir si nous devons prendre ces 13 milliards d'euros à notre charge. Ils ne seront pas intégralement à notre charge, mais nous les avons déjà été intégrés dans notre trajectoire.

La continuité de l'Etat a ses vertus, elle a aussi ses contraintes. Ceux qui succèdent à ceux qui ont précédé doivent parfois rendre compte des modalités de règlement d'un certain nombre de problèmes qui ne leur sont pas imputables. Nous l'avons prévu, et nous le ferons en 2013, lorsque cet aléa sera acté.

**M. Philippe Marini, président.** – Monsieur le Ministre, merci beaucoup pour votre disponibilité et le caractère précis de vos réponses.

### III. EXAMEN DU RAPPORT

**Réunie le mercredi 3 juillet 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. François Marc, rapporteur général, sur le projet de loi n° 1083 (AN – XIV<sup>ème</sup> législature) de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012.**

**M. Philippe Marini, président.** – François Marc nous présente son rapport sur le projet de loi de règlement pour 2012.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je n'évoquerai pas la dimension comptable de la loi de règlement, que nous avons déjà largement étudiée avec l'audition du Premier président de la Cour des comptes et l'audition des magistrats ayant réalisé à notre demande une enquête sur les engagements hors bilan de l'Etat.

En 2012, la croissance a été nulle : elle est retombée de manière imprévue et nous sommes passés d'une phase de relance, qui a permis le retour à la croissance en 2010 et 2011, à une phase de désendettement. Ce phénomène n'est pas propre à la France : le produit intérieur brut (PIB) de la zone euro a crû de 1,4 % en 2011, mais diminué de 0,6 % en 2012. Nous avons donc mieux résisté que la plupart de nos voisins. C'est une caractéristique de notre économie qui, en raison de ses amortisseurs, profite également moins de la reprise. Tout le monde a été surpris par l'ampleur du retournement au cours du second semestre 2011 : à la mi-mai, la Commission européenne prévoyait encore, pour la zone euro, une croissance de 1,6 % en 2011 et de 1,8 % en 2012.

Alors que la loi de finances initiale tablait sur une croissance de 1,75 %, l'estimation a été révisée à 1 % dès la fin octobre. Entre ces deux dates, l'agence Moody's avait dégradé la note de la France et le *spread* de taux avec l'Allemagne s'était creusé de manière vertigineuse pour dépasser 200 points de base à la mi-novembre. L'hypothèse de croissance a ensuite été abaissée à 0,5 % dans la loi de finances rectificative de mars puis à 0,3 % dans celle de l'été, avant d'être constatée à zéro à l'issue de l'exercice.

Le climat des affaires, c'est-à-dire de la confiance des entrepreneurs, s'est dégradé de manière quasi-continue entre l'été 2011 et l'automne 2012. Son évolution reflète comme en miroir celle du marché du travail, en baisse à compter du second semestre 2011. En 2012, 51 000 emplois ont été détruits, augmentant le taux de chômage de 0,8 point sur l'année.

La croissance nulle s'explique en outre par la baisse de la consommation, celle des investissements et la diminution des stocks. Seul le commerce extérieur a contrebalancé ces évolutions, la contraction de la demande intérieure limitant les importations.

Les tentatives manquées de retour à l'équilibre de nos finances publiques sont nombreuses. Les dernières programmations tendent toutes vers l'équilibre à l'horizon 2017, mais nous avons en 2012 remonté la pente un peu

moins vite qu'en 2011, et moins vite que prévu : pour la première fois depuis 2010, nous nous sommes écartés de la programmation de 0,3 point. Cela s'explique par des éléments exceptionnels comme la recapitalisation de Dexia.

Soulignons l'importance du creux de 2009-2010 : la crise nous a précipités dans une crevasse plus longue et plus profonde que la précédente de 2003. Le retour de la croissance qui doit favoriser le retour à l'équilibre de nos comptes publics se fait attendre : d'abord, car le contexte international est globalement déprimé ; ensuite, car nous ne pouvons plus engager une relance budgétaire comme en 2009 ; enfin car cette crise a sans doute détruit des capacités de production, avec la baisse des investissements et du capital humain. On connaît le niveau élevé du chômage, en particulier des jeunes.

Le déficit public, qui devait être de 4,5 % du PIB, s'est donc finalement établi à 4,8 %, contre 5,3 % en 2011. Cette amélioration résulte d'un ajustement structurel important, dont les effets ont été limités par l'impact négatif de la conjoncture économique et par des éléments exceptionnels.

Notre capacité à atteindre l'objectif à moyen terme (OMT) n'est toutefois pas compromise.

**M. Jean Arthuis.** – Ah bon ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Le solde structurel s'est établi à 3,9 % en 2012, soit un écart de 0,3 % par rapport à la loi de programmation, correspondant à la révision de la hausse du solde de 2011, « reporté » sur 2012. On peut déplorer le niveau élevé du déficit structurel, mais le Gouvernement rappelle que, depuis 2002, il s'est élevé en moyenne à 4,5 %. L'ajustement structurel accompli en 2012 est en outre très important puisqu'il s'élève à 1,1 point de PIB. C'est moins qu'attendu, mais tout de même conséquent.

La dette publique, sans surprise, a augmenté et passé en 2012 le cap de 90 %, en atteignant 90,2 % du PIB. La semaine dernière, l'Insee a indiqué qu'elle se situait à 91,7 % à la fin du premier trimestre 2013. Son poids devrait diminuer à partir de 2015.

S'agissant de l'Etat, le déficit budgétaire s'améliore – modestement – de 4 %, soit 3,5 milliards d'euros, pour s'établir à 87,15 milliards d'euros en 2012, grâce à la maîtrise des dépenses de l'Etat, dont la baisse est historique, et la progression des recettes fiscales, dont la faible croissance spontanée est compensée par le produit des mesures votées à l'été 2012.

Le taux de couverture des dépenses du budget général par les recettes est passé de 69,1 % à 70,6 %. Mais nous sommes loin de retrouver les niveaux d'avant 2007, proches de 85 %.

Les recettes fiscales nettes ont progressé de 13,4 milliards d'euros en 2012. Cette augmentation résulte en totalité des mesures nouvelles, car l'évolution spontanée a été négative, ce qui veut dire qu'à législation constante, les recettes n'auraient pas rapporté autant en 2012 qu'en 2011. Le manque à

gagner s'élève à environ 10 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, principalement au titre de l'impôt sur les sociétés et de la TVA, dont la chute des recettes en fin d'année demeure pour partie inexpliquée. Le rendement de la TVA reste difficilement compréhensible en 2013 également, comme le montrent les chiffres d'avril ou de mai.

Les dépenses de l'Etat, mieux maîtrisées, ont été réduites par rapport à 2011. Les deux normes, « zéro volume » et « zéro valeur », ont été durcies au cours des dernières années et renforcées par l'inclusion de certaines dépenses jusqu'ici non prises en compte. Elles ont été plus que respectées en 2012 puisque les dépenses ont baissé sur les deux périmètres. Cette performance historique s'explique d'abord par une stricte maîtrise de l'exécution, grâce notamment à la mise en réserve supplémentaire de 1,5 milliard d'euros de crédits à l'été pour gager le dérapage de certaines dépenses ; ensuite, pour la norme zéro volume, par une charge de la dette inférieure de 2,5 milliards d'euros aux prévisions, grâce à des taux eux-mêmes plus faibles qu'escompté.

Enfin, pour l'ensemble des administrations publiques, la dépense n'a augmenté que de 0,7 % en volume, hors éléments exceptionnels, contre 0,9 % en 2011 et 1,7 % en moyenne sur les cinq années précédentes.

La charge de la dette de l'Etat a été pratiquement stable entre 2011 et 2012, à 46,3 milliards d'euros. Il y a eu compensation entre un effet volume, entraînant un alourdissement de la charge, et un effet taux, favorable – sur les émissions à moins d'un an, 0,08 % en moyenne, sur les titres moyen et long terme, 1,86 %, contre 2,8 % en 2011.

Cette marge offerte risque cependant de se réduire progressivement, ce qui rendrait à l'avenir le pilotage de l'exécution plus exigeant.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci pour cet exposé d'une grande clarté.

**M. Francis Delattre.** – Notre rapporteur général a sélectionné, parmi les observations de la Cour des comptes, celles qui servent son propos, en ignorant l'essentiel.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous vous faisons confiance pour le rétablir !

**M. Francis Delattre.** – De gros efforts ont été faits sur les dépenses publiques, dites-vous : la Cour des comptes révèle pourtant que les dépenses publiques ont progressé de 2 % dans toute l'Europe, mais de 4 % chez nous. Les mesures nouvelles introduites dans la loi de finances rectificative ont rapporté treize et quelque milliards d'euros, dites-vous encore : c'est justement le produit attendu de la TVA sociale que vous avez abrogée... On ne peut soutenir qu'alourdir de 22 milliards d'euros les prélèvements sur les entreprises n'a pas d'effets sur la TVA. De fait, c'est la principale touchée.

Je regrette en outre que notre rapporteur général passe sous silence les dossiers emblématiques de l'année passée. Le crédit d'impôt compétitivité emploi

(CICE), qui ambitionne de diminuer les charges des entreprises de 6 %, reste, cela va sans dire, l'alpha et l'oméga du retour à la compétitivité. En 2013, ses effets seront nuls. Quant à 2014 et 2015, la Cour des comptes estime son impact non pas à 10, ni 20, ni même 30 milliards d'euros, mais seulement 7 ! En réalité, derrière les grands discours sur la compétitivité, les charges des entreprises ne seront amoindries que de 2 %.

Autre dossier brûlant : la Banque publique d'investissement (BPI). Celle-ci regroupe trois entités, dont Oséo qui fonctionnait pourtant bien jusqu'à ce jour. Les modalités et délais fixés pour sa création ne lui permettent toujours pas d'être opérationnelle. Les 20 à 40 milliards d'euros prévus pour relancer l'investissement des petites et moyennes entreprises sont à rapporter aux 1 000 milliards d'euros d'investissement que les banques françaises financent chaque année... Ne perdons pas de vue ces ordres de grandeur.

Nous pensons que la loi de finances rectificative a eu des effets négatifs. On invoque souvent la macroéconomie, et l'on oublie de se préoccuper de l'impact des multiples petites décisions sur les entreprises : sans revenir sur les déclarations incroyables relatives à la taxation à 75 % des entrepreneurs, notez l'incohérence qu'il y a à créer une BPI et simultanément à rendre les intérêts d'emprunt des entreprises non déductibles. Après les pigeons, vous avez les dindons : les personnes d'un certain âge qui souhaitent transmettre leur entreprise familiale – dont on dit que ce sont les plus solides – se verront, tous prélèvements pris en compte, ponctionnées à près de 60 %.

**M. Philippe Marini, président.** – Et nous sommes les dindons de la farce ! Vous nous annoncez donc un vote négatif sur ce projet de loi de règlement ?

**M. Francis Delattre.** – Négatif de chez négatif !

**M. Jean-Paul Emorine.** – Nous n'avons que les mots de croissance, croissance nulle ou décroissance à la bouche. Changeons nos éléments de langage : il serait plus clair vis-à-vis de l'opinion publique de parler de l'évolution de notre produit intérieur brut, qui peut être inférieur ou supérieur à celui de l'année précédente.

Évoquant les recettes fiscales supplémentaires, vous faites références aux mesures introduites dans la loi de finances rectificative de l'été 2012. Espérons qu'elles soient pérennes.

S'agissant de la maîtrise des dépenses et de la norme « zéro volume », lorsque vous prenez en compte les pensions et la charge de la dette, il ne s'agit que d'une économie de 100 millions d'euros.

Nous venons d'entendre un représentant de l'OCDE. Je souhaite qu'au-delà des comparaisons avec les années précédentes, l'on puisse comparer nos niveaux de dépenses publiques, d'endettement, de prélèvements obligatoires, avec ceux de nos partenaires de l'OCDE. De tels tableaux nous seraient utiles pour nous situer.

**M. Yannick Botrel.** – La charge de la dette s'est stabilisée à 46,3 milliards d'euros en 2012, et les mesures d'économie prises par l'Etat continueront de porter leurs fruits. Néanmoins, l'exécution budgétaire se traduit par une progression de la dette : pourriez-vous préciser les parts respectives de l'Etat, des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale dans cette évolution ?

**M. Jean Arthuis.** – Pourquoi n'avoir pas, en vertu de la convention signée en décembre 2012 avec EDF, constaté la dette de l'Etat envers l'opérateur ? Le ministre du budget nous a dit être attaché aux droits constatés : je cherche vainement les 4,9 milliards d'euros correspondants. Il ne s'agit certes pas de tout faire porter sur l'exercice 2012, mais de donner une idée de la dégradation du patrimoine de l'Etat. D'aucuns ont suggéré de créer une taxe pour rembourser cette dette au fil du temps, mais cela n'apparaît guère conforme à l'exigence de sincérité des comptes publics. Peut-être le rapporteur général peut-il nous éclairer sur ce point.

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'année 2012 a été de transition. Le taux de croissance escompté initialement était de 1,75 % : il a été de zéro. Personne, ni à droite ni à gauche, ne l'avait anticipé. Le Gouvernement a donc élaboré un collectif destiné à trouver les recettes nécessaires. Mon analyse est aussi neutre que possible.

Le CICE et la BPI sont absents du budget pour 2012 : je n'ai pas conséquent rien à répondre. Nous verrons comment les choses s'engagent en 2013 et surtout en 2014. Les entreprises bénéficieront pleinement du CICE en 2014. Cette année, nous sommes dans la phase de préfinancement de la part de la BPI ou, rappelons-le, des banques.

**M. Francis Delattre.** – La conditionnalité est stricte, si bien que les banques n'accordent guère de financements.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Les dossiers sont certes complexes à monter car ils requièrent une attestation fiscale. Mais d'après les banques elles-mêmes, les entreprises qui n'ont pas recours au dispositif sont celles qui ont suffisamment de trésorerie.

La BPI fonctionne bien. La mise en place des comités dans les régions a fait l'objet d'un intérêt marqué de la part de tous les acteurs locaux.

**M. Francis Delattre.** – Trois sièges seulement pour les régions...

**M. Jean Arthuis.** – La gouvernance est un peu compliquée.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Monsieur Emorine, nous tâcherons de rassembler des éléments de comparaisons internationales que vous demandez.

La dette publique a bondi en 2012 de 85 % à 90 % du PIB. Cette évolution vient principalement de l'Etat : sa part est passée de 66,7 % à 70,9 %, celle des administrations locales de 8,3 % à 8,5 % et celle des administrations de sécurité sociale de 10,2 % à 10,3 %.

Enfin, monsieur Arthuis, vous n'avez pu obtenir la réponse du ministre lui-même à votre question – récurrente – et je crains de ne pouvoir être plus explicite...

**M. Jean Arthuis.** – Mais au fond de vous-même, quel est votre sentiment ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je ne suis pas insensible à votre analyse.

**M. Jean Arthuis.** – La création de la BPI entraîne des coûts imprévus – je ne parle pas des honoraires dont on connaîtra sans doute un jour le montant global. Pour rassembler les actions de CDC Entreprise, la BPI a dû racheter des actions gratuites distribuées à certains de ses cadres. Le rapporteur général le sait aussi, qui siège comme moi à la commission de surveillance de l'institution. Or cette dépense de 7 millions d'euros n'était pas prévue.

**M. Philippe Marini, président.** – Le président Arthuis souligne les ambiguïtés de cette construction : la BPI a été annoncée comme le Messie par certains, elle a suscité le scepticisme chez d'autres. Nous la jugerons sur ses réalisations.

**M. Jean Arthuis.** – Il faudra d'abord se demander comment des actions gratuites ont pu être distribuées à des cadres de la Caisse des dépôts et consignations pour des missions qui relèvent largement de l'intérêt général. Seconde question, le montant : comment expliquer que certains d'entre eux gagnent de telles sommes en si peu de temps ?

**M. Philippe Marini, président.** – Votre acuité d'esprit, en tant que membre de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts, est salutaire. J'ignore comment cette commission fonctionne aujourd'hui. J'y ai siégé pendant huit ans et j'ai parfois éprouvé le sentiment d'être enseveli sous une avalanche de papier efficacement conçue pour dissimuler les vrais sujets stratégiques.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Vous vous sous-estimez !

A nous désormais de corriger les dysfonctionnements relevés par Jean Arthuis, qui a raison de souligner qu'il y a urgence à revoir certains éléments du fonctionnement et du secteur public, comme du secteur privé. L'autorégulation ne se suffit jamais à elle seule.

**La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption du projet de loi n° 710 (2012-2013), adopté par l'Assemblée nationale, de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année 2012.**

## **TABLEAU COMPARATIF**



## TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Propositions de la  
Commission

**Article liminaire**

**Article liminaire**

**Article liminaire**

Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2012 s'établissent comme suit :

Sans modification.

Sans modification.

*(en points de produit intérieur brut)*

	Exécution 2012	Soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques	Écart avec les soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques
<b>Solde structurel (1)</b>	- 3,9	- 3,6	- 0,3
<i>Solde conjoncturel (2)</i>	- 0,8	- 0,8	0,1
<i>Mesures ponctuelles et temporaires (3)</i>	- 0,1	- 0,1	0,0
<b>Solde effectif (1+2+3)</b>	- 4,8	- 4,5	- 0,3

**Texte du projet de loi**

**Article premier**

I.– Le résultat budgétaire de l'État en 2012 est arrêté à la somme de – 87 149 974 441,19 euros.

II.– Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2012 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

Budget général	Dépenses	Recettes	Soldes
Recettes			
Recettes fiscales brutes		358 996 920 074,37	
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>		90 559 027 204,01	
Recettes fiscales nettes (a)		268 437 892 870,36	
Recettes non fiscales (b)		14 109 662 855,91	
Montant net des recettes hors fonds de concours (c) = (a) + (b)		282 547 555 726,27	
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit</i>			
<i>des collectivités territoriales et de l'Union européenne (d)</i>		74 635 235 421,91	
Total net des recettes hors prélèvements sur recettes (e) = (c) – (d)		207 912 320 304,36	
Fonds de concours (f)		3 466 518 397,52	
Montant net des recettes y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)		211 378 838 701,88	
Dépenses			
Dépenses brutes hors fonds de concours	386 627 793 508,31		
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	90 559 027 204,01		
Montant net des dépenses (h)	296 068 766 304,30		
Fonds de concours (i)	3 466 518 397,52		
Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)	299 535 284 701,82		
<b>Total du budget général, y compris fonds de concours</b>	<b>299 535 284 701,82</b>	<b>211 378 838 701,88</b>	<b>– 88 156 445 999,94</b>

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Article premier**

Sans modification.

**Propositions de la  
Commission**

**Article premier**

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la  
Commission**

<b>Budgets annexes</b>			
Contrôle et exploitation aériens	2 040 088 373,02	2 040 088 373,02	
Publications officielles et information administrative	210 746 065,54	210 746 065,54	
Montant des budgets annexes hors fonds de concours	2 250 834 438,56	2 250 834 438,56	
Fonds de concours	23 216 247,00	23 216 247,00	
<b>Total des budgets annexes y compris fonds de concours</b>	<b>2 274 050 685,56</b>	<b>2 274 050 685,56</b>	
<b>Comptes spéciaux</b>	<b>Dépenses</b>	<b>Recettes</b>	<b>Soldes</b>
Comptes d'affectation spéciale	69 260 353 036,60	68 986 401 488,23	- 273 951 548,37
Comptes de concours financiers	98 374 650 894,36	99 503 322 823,42	1 128 671 929,06
Comptes de commerce (solde)	- 82 975 678,43		82 975 678,43
Comptes d'opérations monétaires hors Fonds monétaire international (solde)	- 68 775 499,63		68 775 499,63
<b>Total des comptes spéciaux, hors Fonds monétaire international</b>	<b>167 483 252 752,90</b>	<b>168 489 724 311,65</b>	<b>1 006 471 558,75</b>
<b>Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds monétaire international</b>			<b>- 87 149 974 441,19</b>

**Texte du projet de loi**

**Article 2**

Le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2012 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement ci-après :

*(en milliards d'euros)*

	<b>Exécution 2012</b>
<b>Besoin de financement</b>	
Amortissement de la dette à long terme (y compris rachats de titres d'échéance 2012 avant leur maturité)	55,6
Amortissement de la dette à moyen terme (y compris rachats de titres d'échéance 2012 avant leur maturité)	42,3
Amortissement de dettes reprises par l'État	1,3
Variation des dépôts de garantie	0,2
Variation d'autres besoins de trésorerie	0
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2012	89,2
<b>Total du besoin de financement</b>	<b>188,6</b>
<b>Ressources de financement</b>	
Émissions à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels), nettes des rachats	177,9
Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	- 11,2
Variation des dépôts des correspondants (EPIC, EPA, collectivités territoriales) et assimilés	11,1
Autres ressources de trésorerie	12,8
Variation du solde du compte du Trésor	- 2,0
<b>Total des ressources de financement</b>	<b>188,6</b>

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Article 2**

Sans modification.

**Propositions de la  
Commission**

**Article 2**

Sans modification.

Texte du projet de loi

Article 3

I.– Le compte de résultat de l'exercice 2012 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2012 s'établit à – 92 769 669 977,60 €.

Charges nettes

(En millions d'euros)

		2012
<i>Charges de fonctionnement nettes</i>		
	Charges de personnel	134 531
	Achats, variations de stocks et prestations externes	20 600
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	44 997
	Autres charges de fonctionnement	8 172
	<b>Total des charges de fonctionnement direct (I)</b>	<b>208 300</b>
	Subventions pour charges de service public	26 696
	Dotations aux provisions	0
	<b>Total des charges de fonctionnement indirect (II)</b>	<b>26 696</b>
	<b>Total des charges de fonctionnement (III = I + II)</b>	<b>234 997</b>
	Ventes de produits et prestations de service	2 771
	Production stockée et immobilisée	95
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	32 800
	Autres produits de fonctionnement	26 168
	<b>Total des produits de fonctionnement (IV)</b>	<b>61 834</b>
	<b>Total des charges de fonctionnement nettes (V = III – IV)</b>	<b>173 163</b>
<i>Charges d'intervention nettes</i>		
	Transferts aux ménages	35 321
	Transferts aux entreprises	12 007
	Transferts aux collectivités territoriales	75 444
	Transferts aux autres collectivités	23 546
	Charges résultant de la mise en jeu de garanties	5
	Dotations aux provisions et aux dépréciations	10 524
	<b>Total des charges d'intervention (VI)</b>	<b>156 847</b>
	Contributions reçues de tiers	1 798
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	10 291
	<b>Total des produits d'intervention (VII)</b>	<b>12 089</b>
	<b>Total des charges d'intervention nettes (VIII = VI – VII)</b>	<b>144 759</b>

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 3

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article 3

Sans modification.

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Propositions de la  
Commission

<i>Charges financières nettes</i>	
Intérêts	43 562
Pertes de change liées aux opérations financières	71
Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	9 003
Autres charges financières	6 363
<b>Total des charges financières (IX)</b>	<b>58 999</b>
Produits des immobilisations financières	6 474
Gains de change liés aux opérations financières	58
Reprises sur provisions et sur dépréciations	5 845
Autres intérêts et produits assimilés	2 734
<b>Total des produits financiers (X)</b>	<b>15 111</b>
<b>Total des charges financières nettes (XI = IX - X)</b>	<b>43 888</b>
<b>Total des charges nettes (XII = V + VIII + XI)</b>	<b>361 810</b>

Produits régaliens nets

(En millions d'euros)

	2012
Impôt sur le revenu	60 274
Impôt sur les sociétés	37 344
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	12 619
Taxe sur la valeur ajoutée	136 525
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	13 547
Autres produits de nature fiscale et assimilés	21 404
<b>Total des produits fiscaux nets (XIII)</b>	<b>281 714</b>
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	6 371
<b>Total des autres produits régaliens nets (XIV)</b>	<b>6 371</b>
Ressource propre de l'Union européenne basée sur le revenu national brut	- 15 168
Ressource propre de l'Union européenne basée sur la taxe sur la valeur ajoutée	- 3 877
<b>Total ressources propres du budget de l'Union européenne basées sur le revenu national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)</b>	<b>- 19 045</b>
<b>Total des produits régaliens nets (XVI = XIII + XIV - XV)</b>	<b>269 040</b>

**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)*

	<b>2012</b>
Charges de fonctionnement nettes (V)	173 163
Charges d'intervention nettes (VIII)	144 759
Charges financières nettes (XI)	43 888
<b>Charges nettes (XII)</b>	<b>361 810</b>
Produits fiscaux nets (XIII)	281 714
Autres produits régaliens nets (XIV)	6 371
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le revenu national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	- 19 045
<b>Produits régaliens nets (XVI)</b>	<b>269 040</b>
<b>Solde des opérations de l'exercice (XVI – XII)</b>	<b>- 92 770</b>

II.– Le résultat comptable de l'exercice 2012 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

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

*(En millions d'euros)*

En millions d'euros	31 décembre 2012		
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net
<b>Actif immobilisé</b>			
Immobilisations incorporelles	42 773	13 781	28 992
Immobilisations corporelles	536 246	68 613	467 633
Immobilisations financières	337 570	38 414	299 156
<b>Total actif immobilisé</b>	<b>916 589</b>	<b>120 808</b>	<b>795 781</b>
<b>Actif circulant (hors trésorerie)</b>			
Stocks	36 060	5 326	30 735

Texte du projet de loi				Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—				—	—
Créances	106 944	25 913	81 031		
<i>Redevables</i>	80 773	24 809	55 964		
<i>Clients</i>	9 519	963	8 556		
<i>Autres créances</i>	16 653	141	16 512		
Charges constatées d'avance	172	0	172		
<b>Total actif circulant (hors trésorerie)</b>	<b>143 176</b>	<b>31 239</b>	<b>111 938</b>		
<b>Trésorerie</b>					
Fonds bancaires et fonds en caisse	2 196		2 196		
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	- 1 784		- 1 784		
Autres composantes de trésorerie	24 995		24 995		
Équivalents de trésorerie	5 147	0	5 147		
<b>Total trésorerie</b>	<b>30 554</b>	<b>0</b>	<b>30 554</b>		
<b>Comptes de régularisation</b>	<b>11 189</b>		<b>11 189</b>		
<b>Total actif (I)</b>	<b>1 101 508</b>	<b>152 047</b>	<b>949 461</b>		
<b>Dettes financières</b>					
Titres négociables			1 406 019		
Titres non négociables			235		
Dettes financières et autres emprunts			5 890		
<b>Total dettes financières</b>			<b>1 412 144</b>		
<b>Dettes non financières (hors trésorerie)</b>					
Dettes de fonctionnement			6 706		
Dettes d'intervention			7 036		
Produits constatés d'avance			13 720		
Autres dettes non financières			140 874		
<b>Total dettes non financières</b>			<b>168 337</b>		

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Propositions de la  
Commission

<b>Provisions pour risques et charges</b>			
Provisions pour risques			16 468
Provisions pour charges			89 118
<b>Total provisions pour risques et charges</b>			<b>105 586</b>
<b>Autres passifs (hors trésorerie)</b>			<b>27 306</b>
<b>Trésorerie</b>			
Correspondants du Trésor et personnes habilitées			99 536
Autres			46
<b>Total trésorerie</b>			<b>99 583</b>
<b>Comptes de régularisation</b>			<b>46 252</b>
<b>Total passif (hors situation nette) (II)</b>			<b>1 859 208</b>
Report des exercices antérieurs			- 1 161 432
Écart de réévaluation et d'intégration			344 455
Solde des opérations de l'exercice			- 92 770
<b>Situation nette (III = I - II)</b>			<b>- 909 747</b>

IV. – L'annexe du compte général de l'État de l'exercice 2012 est approuvée.

**Texte du projet de loi**

**Article 4**

I. – Le montant des autorisations d’engagement engagées sur le budget général au titre de l’année 2012 est arrêté par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d’engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce même tableau.

*(En euros)*

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
<b>Action extérieure de l'État</b>	<b>2 716 558 139,16</b>		<b>112 915 311,15</b>
– Action de la France en Europe et dans le monde	1 605 087 408,74		108 986 706,44
– Diplomatie culturelle et d'influence	739 407 312,28		1 468 704,86
– Français à l'étranger et affaires consulaires	368 832 338,51		2 169 907,48
– Présidence française du G20 et du G8	3 231 079,63		289 992,37
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	<b>2 714 699 189,78</b>		<b>23 162 336,43</b>
– Administration territoriale	1 698 729 996,83		15 035 074,35
– Vie politique, culturelle et associative	359 403 867,60		5 988 994,53
– Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	656 565 325,35		2 138 267,55
<b>Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	<b>3 721 425 575,22</b>		<b>6 043 043,67</b>
– Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	2 081 920 438,99		2 284 208,16
– Forêt	338 112 846,88		37 098,75
– Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	543 281 123,33		314 854,97
– Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	758 111 166,02		3 406 881,79

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Article 4**

Alinéa sans modification.

Tableau sans modification.

**Propositions de la Commission**

**Article 4**

Sans modification.

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Propositions de la  
Commission

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
<b>Aide publique au développement</b>	<b>2 526 860 435,52</b>		<b>50 256 659,52</b>
– Aide économique et financière au développement	679 034 162,18		6 144 748,82
– Solidarité à l'égard des pays en développement	1 843 460 299,20		27 950 803,84
– Développement solidaire et migrations	4 365 974,14		16 161 106,86
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>	<b>3 133 981 313,97</b>		<b>13 572 807,39</b>
– Liens entre la nation et son armée	122 782 753,77		5 161 982,57
– Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 909 776 980,72		1 865 716,30
– Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	101 421 579,48		6 545 108,52
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>	<b>592 949 227,75</b>		<b>9 524 698,45</b>
– Conseil d'État et autres juridictions administratives	347 750 245,85		3 532 793,20
– Conseil économique, social et environnemental	38 988 602,50		
– Cour des comptes et autres juridictions financières	206 210 379,40		5 991 905,25
<b>Culture</b>	<b>2 546 433 463,63</b>		<b>18 095 275,46</b>
– Patrimoines	774 417 475,97		8 676 305,90
– Création	727 602 180,14		558 984,48
– Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 044 413 807,52		8 859 985,08

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Propositions de la  
Commission

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
<b>Défense</b>	<b>34 837 828 675,56</b>		<b>1 635 883 323,83</b>
– Environnement et prospective de la politique de défense	1 791 182 970,16		80 400 037,91
– Préparation et emploi des forces	23 341 965 716,39		384 620 849,14
– Soutien de la politique de la défense	3 233 002 350,74		190 796 311,44
– Équipement des forces	6 471 677 638,27		980 066 125,34
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	<b>1 181 793 603,39</b>		<b>25 193 871,09</b>
– Coordination du travail gouvernemental	566 612 330,35		10 106 419,52
– Protection des droits et libertés	76 752 591,24		863 005,16
– Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	538 428 681,80		14 224 446,41
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>	<b>11 362 525 367,79</b>		<b>192 570 140,88</b>
– Infrastructures et services de transports	5 396 006 430,46		94 361 527,37
– Sécurité et circulation routières	49 976 974,15		1 119 941,84
– Sécurité et affaires maritimes	141 140 364,04		824 143,10
– Météorologie	203 678 520,00		
– Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	325 281 903,29		17 933 927,24
– Information géographique et cartographique	94 795 350,06		1 311,94

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Propositions de la  
Commission

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
– Prévention des risques	228 067 981,92		64 764 703,28
– Énergie, climat et après-mines	630 755 789,06		4 454 198,67
– Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	4 292 822 054,81		9 110 387,44
<b>Économie</b>	<b>2 007 099 963,16</b>		<b>17 420 900,70</b>
– Développement des entreprises et de l'emploi	1 008 931 639,21		11 279 870,97
– Tourisme	35 686 220,55		922 909,45
– Statistiques et études économiques	459 563 446,31		3 426 315,70
– Stratégie économique et fiscale	502 918 657,09		1 791 804,58
<b>Engagements financiers de l'État</b>	<b>56 370 051 554,53</b>		<b>125 613 036,47</b>
– Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	46 302 717 838,32		56 282 161,68
– Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	121 784 296,21		67 615 703,79
– Épargne	653 776 591,00		
– Majoration de rentes	183 284 829,00		1 715 171,00
– Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité	6 523 488 000,00		
– Recapitalisation de Dexia	2 585 000 000,00		
<b>Enseignement scolaire</b>	<b>62 018 945 303,90</b>	<b>9 827,38</b>	<b>86 486 861,06</b>
– Enseignement scolaire public du premier degré	18 310 487 626,05		4 781 899,79
– Enseignement scolaire public du second degré	29 550 037 245,36	9 827,38	4 221 920,42
– Vie de l'élève	3 952 678 820,50		2 509 554,02

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Propositions de la  
Commission

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
– Enseignement privé du premier et du second degrés	7 074 140 644,25		313 562,75
– Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 121 509 349,40		10 760 525,42
– Enseignement technique agricole	1 010 091 618,34		63 899 398,66
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	<b>11 507 373 756,51</b>		<b>147 375 151,75</b>
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 376 701 084,64		38 689 301,23
– Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	257 766 676,51		2 059 551,14
– Conduite et pilotage des politiques économique et financière	890 121 808,43		95 812 288,33
– Facilitation et sécurisation des échanges	1 594 485 120,34		2 197 860,55
– Entretien des bâtiments de l'État	178 147 236,30		137 704,91
– Fonction publique	210 151 830,29		8 478 445,59
<b>Immigration, asile et intégration</b>	<b>748 246 147,65</b>		<b>1 196 966,44</b>
– Immigration et asile	670 713 081,77		404 670,85
– Intégration et accès à la nationalité française	77 533 065,88		792 295,59
<b>Justice</b>	<b>9 215 575 507,89</b>		<b>746 878 533,64</b>
– Justice judiciaire	4 300 393 706,95		128 626 856,36
– Administration pénitentiaire	3 338 009 294,08		610 126 914,12
– Protection judiciaire de la jeunesse	771 532 241,27		2 269 275,71
– Accès au droit et à la justice	311 068 988,49		52 928,51

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Propositions de la  
Commission

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
– Conduite et pilotage de la politique de la justice	491 654 208,10		5 802 557,94
– Conseil supérieur de la magistrature	2 917 069,00		1,00
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>	<b>1 228 865 385,28</b>		<b>9 433 148,72</b>
– Presse	374 885 205,15		409 554,85
– Livre et industries culturelles	233 703 095,19		9 015 538,81
– Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	461 639 776,94		8 055,06
– Action audiovisuelle extérieure	158 637 308,00		
<b>Outre-mer</b>	<b>2 157 969 034,36</b>		<b>28 982 914,44</b>
– Emploi outre-mer	1 337 215 367,25		2 893 630,99
– Conditions de vie outre-mer	820 753 667,11		26 089 283,45
<b>Politique des territoires</b>	<b>262 506 498,41</b>		<b>53 612 043,61</b>
– Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	189 999 861,94		52 384 051,08
– Interventions territoriales de l'État	72 506 636,47		1 227 992,53
<b>Pouvoirs publics</b>	<b>991 227 457,00</b>		<b>5 981 920,00</b>
– Présidence de la République	102 899 893,00		5 981 920,00
– Assemblée nationale	517 890 000,00		
– Sénat	323 584 600,00		
– La Chaîne parlementaire	35 037 514,00		
– Indemnités des représentants français au Parlement européen			
– Conseil constitutionnel	10 998 000,00		
– Haute Cour			
– Cour de justice de la République	817 450,00		

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	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
<b>Provisions</b>			<b>195 324 622,00</b>
– Provision relative aux rémunérations publiques			
– Dépenses accidentelles et imprévisibles			195 324 622,00
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	<b>25 657 372 005,01</b>		<b>53 336 602,59</b>
– Formations supérieures et recherche universitaire	12 778 097 608,32		8 004 757,47
– Vie étudiante	2 323 120 889,58		3,46
– Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 097 084 543,63		1,32
– Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 239 649 027,00		
– Recherche spatiale	1 375 691 958,00		
– Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 283 268 545,59		28 500 293,77
– Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	965 339 101,77		16 399 039,94
– Recherche duale (civile et militaire)	177 672 832,00		913,00
– Recherche culturelle et culture scientifique	118 822 180,36		292 099,39
– Enseignement supérieur et recherche agricoles	298 625 318,76		139 494,24
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>	<b>6 711 031 938,44</b>		<b>0,56</b>
– Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 030 663 658,44		0,56
– Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	856 456 092,00		
– Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 823 912 188,00		

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	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>	<b>2 677 313 866,31</b>		<b>63 490 214,94</b>
– Concours financiers aux communes et groupements de communes	766 772 942,68		49 181 253,32
– Concours financiers aux départements	480 664 924,67		844 634,33
– Concours financiers aux régions	908 179 210,60		37 073,40
– Concours spécifiques et administration	521 696 788,36		13 427 253,89
<b>Remboursements et dégrèvements</b>	<b>90 593 908 908,67</b>	<b>164 389 267,74</b>	<b>1 182 337 359,07</b>
– Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	79 119 519 640,93		1 182 337 359,07
– Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	11 474 389 267,74	164 389 267,74	
<b>Santé</b>	<b>1 318 196 248,32</b>		<b>1 292 309,68</b>
– Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	683 705 814,91		1 074 874,09
– Protection maladie	634 490 433,41		217 435,59
<b>Sécurité</b>	<b>17 009 598 596,44</b>		<b>60 718 473,25</b>
– Police nationale	9 127 675 519,50		49 013 322,56
– Gendarmerie nationale	7 881 923 076,94		11 705 150,69
<b>Sécurité civile</b>	<b>407 410 321,24</b>		<b>4 192,25</b>
– Interventions des services opérationnels	268 076 912,18		4 190,33
– Coordination des moyens de secours	139 333 409,06		1,92
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	<b>12 811 797 779,56</b>		<b>13 950 375,37</b>
– Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	238 716 311,57		1 218,43
– Actions en faveur des familles vulnérables	235 601 679,61		7 027,39
– Handicap et dépendance	10 821 307 048,73		7 185 133,40

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Propositions de la  
Commission

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
– Égalité entre les hommes et les femmes	19 542 045,24		76 697,32
– Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 496 630 694,41		6 680 298,83
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>	<b>458 718 543,46</b>		<b>947 339,59</b>
– Sport	260 663 060,76		641 450,96
– Jeunesse et vie associative	198 055 482,70		305 888,63
<b>Travail et emploi</b>	<b>10 631 781 478,73</b>		<b>128 985 904,80</b>
– Accès et retour à l'emploi	6 056 503 970,33		23 234 305,27
– Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 760 376 546,99		80 158 979,67
– Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	67 515 885,30		12 247 174,10
– Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	747 385 076,11		13 345 445,76
<b>Ville et logement</b>	<b>8 031 040 007,86</b>		<b>93 521 310,96</b>
– Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 299 038 638,36		86 751,56
– Aide à l'accès au logement	5 749 645 051,00		
– Développement et amélioration de l'offre de logement	478 418 127,29		93 130 974,40
– Politique de la ville et Grand Paris	503 938 191,21		303 585,00
<b>Total</b>	<b>388 151 085 294,50</b>	<b>164 399 095,12</b>	<b>5 104 107 649,76</b>

II.– Le montant des dépenses relatives au budget général au titre de l'année 2012 est arrêté par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits de paiement ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce même tableau.

Alinéa sans  
modification.

Texte du projet de loi

<i>(En euros)</i>			
Désignation des missions et des programmes	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
<b>Action extérieure de l'État</b>	<b>2 768 426 469,80</b>		<b>3 134 243,01</b>
– Action de la France en Europe et dans le monde	1 641 006 067,05		1 334 446,20
– Diplomatie culturelle et d'influence	740 182 792,88		496 050,26
– Français à l'étranger et affaires consulaires	370 587 238,43		984 242,99
– Présidence française du G20 et du G8	16 650 371,44		319 503,56
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	<b>2 734 972 852,48</b>	<b>1,65</b>	<b>76 289,38</b>
– Administration territoriale	1 702 303 060,68	0,29	17 189,89
– Vie politique, culturelle et associative	361 914 767,11		0,89
– Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	670 755 024,69	1,36	59 098,60
<b>Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	<b>3 838 809 643,91</b>	<b>1,49</b>	<b>3 180 826,50</b>
– Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	2 196 134 550,49	0,21	
– Forêt	348 048 867,09		0,40
– Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	544 286 995,76		86 701,46
– Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	750 339 230,57	1,28	3 094 124,64
<b>Aide publique au développement</b>	<b>3 041 982 693,36</b>		<b>844 895,64</b>
– Aide économique et financière au développement	1 156 654 632,97		0,03
– Solidarité à l'égard des pays en développement	1 867 548 029,77		704 417,23
– Développement solidaire et migrations	17 780 030,62		140 478,38
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>	<b>3 123 301 518,29</b>		<b>11 645 642,07</b>
– Liens entre la nation et son armée	116 156 725,69		1 296 832,65
– Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 909 777 176,72		0,30
– Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	97 367 615,88		10 348 809,12
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>	<b>607 913 239,59</b>	<b>0,93</b>	<b>6 114 242,46</b>
– Conseil d'État et autres juridictions administratives	364 441 865,88	0,93	597 394,88
– Conseil économique, social et environnemental	38 988 602,50		
– Cour des comptes et autres juridictions financières	204 482 771,21		5 516 847,58
<b>Culture</b>	<b>2 650 191 179,81</b>		<b>1 207 506,15</b>
– Patrimoines	801 843 412,50		0,71
– Création	787 495 949,96		1,08

<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>	<b>10 948 119 125,46</b>	<b>3 723,77</b>	<b>6 765 152,95</b>
– Infrastructures et services de transports	5 470 288 087,00	5,04	
– Sécurité et circulation routières	50 236 073,32	1,14	
– Sécurité et affaires maritimes	139 528 587,44		919 639,51
– Météorologie	203 678 520,00		
– Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	326 308 040,35		1,06
– Information géographique et cartographique	94 727 277,92		0,08
– Prévention des risques	261 363 942,06		3 083 898,20
– Énergie, climat et après-mines	642 444 561,90		2 761 614,10
– Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	3 759 544 035,47	3 717,59	
<b>Économie</b>	<b>2 025 654 644,46</b>		<b>4 771 427,49</b>
– Développement des entreprises et de l'emploi	1 026 946 873,11		1 233 780,66
– Tourisme	42 325 619,37		10 000,63
– Statistiques et études économiques	452 801 403,50		2 584 056,38
– Stratégie économique et fiscale	503 580 748,48		943 589,82
<b>Engagements financiers de l'État</b>	<b>56 370 051 554,53</b>		<b>125 613 036,47</b>
– Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	46 302 717 838,32		56 282 161,68
– Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	121 784 296,21		67 615 703,79
– Épargne	653 776 591,00		
– Majoration de rentes	183 284 829,00		1 715 171,00
– Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité	6 523 488 000,00		
– Recapitalisation de Dexia	2 585 000 000,00		
<b>Enseignement scolaire</b>	<b>62 344 948 302,98</b>		<b>15 215 766,85</b>
– Enseignement scolaire public du premier degré	18 310 609 782,09		5 077 513,75
– Enseignement scolaire public du second degré	29 550 279 290,15		4 219 127,25
– Vie de l'élève	4 009 043 714,90		2 506 985,62
– Enseignement privé du premier et du second degrés	7 074 665 944,06		313 592,94
– Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 096 245 326,77		2 696 823,30
– Enseignement technique agricole	1 304 104 245,01		401 723,99
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	<b>11 524 689 812,88</b>	<b>0,13</b>	<b>6 681 268,94</b>
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 377 861 212,33	0,13	1 615 737,10
– Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	285 575 261,32		636 234,68
– Conduite et pilotage des politiques économique et financière	865 238 568,84		2 564 379,28
– Facilitation et sécurisation des échanges	1 586 038 274,08		1 802 833,11
– Entretien des bâtiments de l'État	189 016 600,71		0,71
– Fonction publique	220 959 895,60		62 084,06
<b>Immigration, asile et intégration</b>	<b>734 200 394,19</b>		<b>174 171,08</b>
– Immigration et asile	655 020 652,45		174 170,35
– Intégration et accès à la nationalité française	79 179 741,74		0,73

<b>Justice</b>	<b>7 300 239 557,70</b>	<b>0,93</b>	<b>74 442,11</b>
– Justice judiciaire	2 998 892 523,09	0,93	190,13
– Administration pénitentiaire	2 965 644 376,32		6 913,70
– Protection judiciaire de la jeunesse	754 551 564,19		15 590,01
– Accès au droit et à la justice	311 098 773,34		0,66
– Conduite et pilotage de la politique de la justice	267 032 495,50		51 746,87
– Conseil supérieur de la magistrature	3 019 825,26		0,74
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>	<b>1 267 373 416,52</b>		<b>25 795,48</b>
– Presse	384 916 450,93		17 740,07
– Livre et industries culturelles	262 092 193,65		0,35
– Contribution au financement de l'audiovisuel public	461 727 463,94		8 055,06
– Action audiovisuelle extérieure	158 637 308,00		
<b>Outre-mer</b>	<b>2 024 355 165,58</b>		<b>1 860 280,51</b>
– Emploi outre-mer	1 355 883 920,62		1 767 817,83
– Conditions de vie outre-mer	668 471 244,96		92 462,68
<b>Politique des territoires</b>	<b>303 286 591,87</b>		<b>518 486,13</b>
– Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	251 049 885,73		518 485,27
– Interventions territoriales de l'État	52 236 706,14		0,86
<b>Pouvoirs publics</b>	<b>991 227 457,00</b>		<b>5 981 920,00</b>
– Présidence de la République	102 899 893,00		5 981 920,00
– Assemblée nationale	517 890 000,00		
– Sénat	323 584 600,00		
– La Chaîne parlementaire	35 037 514,00		
– Indemnités des représentants français au Parlement européen			
– Conseil constitutionnel	10 998 000,00		
– Haute Cour			
– Cour de justice de la République	817 450,00		
<b>Provisions</b>			<b>4 324 622,00</b>
– Provision relative aux rémunérations publiques			
– Dépenses accidentelles et imprévisibles			4 324 622,00
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	<b>25 279 142 103,75</b>		<b>1 487 172,69</b>
– Formations supérieures et recherche universitaire	12 545 289 714,83		952 778,92
– Vie étudiante	2 318 719 023,99		1,75
– Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4 959 395 067,43		1,52
– Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 239 649 027,00		
– Recherche spatiale	1 375 691 958,00		
– Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 245 493 341,78		345,22
– Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	998 310 502,34		393 637,66
– Recherche duale (civile et militaire)	177 672 832,00		913,00
– Recherche culturelle et culture scientifique	118 805 092,62		0,38
– Enseignement supérieur et recherche agricoles	300 115 543,76		139 494,24
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>	<b>6 711 370 473,44</b>		<b>0,56</b>
– Régimes sociaux et de retraite des transports	4 031 002 193,44		0,56

terrestres			
– Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	856 456 092,00		
– Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 823 912 188,00		
<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>	<b>2 661 359 026,08</b>	<b>0,15</b>	<b>27 902 984,75</b>
– Concours financiers aux communes et groupements de communes	743 446 287,56		27 825 756,44
– Concours financiers aux départements	480 665 751,09		40 154,91
– Concours financiers aux régions	908 179 210,60		37 073,40
– Concours spécifiques et administration	529 067 776,83	0,15	
<b>Remboursements et dégrèvements</b>	<b>90 559 027 204,01</b>	<b>156 018 018,91</b>	<b>1 208 847 814,90</b>
– Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	79 093 009 185,10		1 208 847 814,90
– Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	11 466 018 018,91	156 018 018,91	
<b>Santé</b>	<b>1 317 314 889,43</b>		<b>751 731,57</b>
– Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	682 824 383,11		534 368,89
– Protection maladie	634 490 506,32		217 362,68
<b>Sécurité</b>	<b>17 054 558 411,42</b>	<b>1,42</b>	<b>3 184 363,48</b>
– Police nationale	9 205 278 485,23		3 162 598,83
– Gendarmerie nationale	7 849 279 926,19	1,42	21 764,65
<b>Sécurité civile</b>	<b>444 524 273,74</b>		<b>3 483 514,33</b>
– Interventions des services opérationnels	269 875 376,58		3 483 513,00
– Coordination des moyens de secours	174 648 897,16		1,33
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	<b>12 782 532 249,12</b>		<b>2 024 462,54</b>
– Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	238 846 923,09		25 254,91
– Actions en faveur des familles vulnérables	235 674 332,86		24 652,14
– Handicap et dépendance	10 807 481 629,85		15 188,28
– Égalité entre les hommes et les femmes	19 724 842,85		0,71
– Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 480 804 520,47		1 959 366,50
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>	<b>464 371 452,33</b>	<b>0,41</b>	<b>307 535,92</b>
– Sport	265 366 721,92	0,41	
– Jeunesse et vie associative	199 004 730,41		307 535,92
<b>Travail et emploi</b>	<b>10 344 254 820,16</b>		<b>2 749 138,85</b>
– Accès et retour à l'emploi	5 714 633 155,86		0,74
– Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 781 246 728,11		0,75
– Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	86 679 430,76		1 325 011,24
– Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	761 695 505,43		1 424 126,12
<b>Ville et logement</b>	<b>7 937 591 669,12</b>		<b>14 744,01</b>
– Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 300 696 354,44		1,48

– Aide à l'accès au logement	5 749 645 051,00		
– Développement et amélioration de l'offre de logement	374 999 453,77		14 742,23
– Politique de la ville et Grand Paris	512 250 809,91		0,30
<b>Total</b>	<b>390 094 311 905,83</b>	<b>156 021 749,79</b>	<b>1 466 830 958,10</b>

Texte adopté par l'Assemblée nationale

<i>(En euros)</i>			
		<b>Ajustements de la loi de règlement</b>	
<b>Désignation des missions et des programmes</b>	<b>Dépenses</b>	<b>Ouvertures de crédits complémentaires</b>	<b>Annulations de crédits non consommés et non reportés</b>
<b>Action extérieure de l'État</b>	<b>2 768 426 469,80</b>		<b>3 134 243,01</b>
– Action de la France en Europe et dans le monde	1 641 006 067,05		1 334 446,20
– Diplomatie culturelle et d'influence	740 182 792,88		496 050,26
– Français à l'étranger et affaires consulaires	370 587 238,43		984 242,99
– Présidence française du G20 et du G8	16 650 371,44		319 503,56
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	<b>2 734 972 852,48</b>	<b>1,65</b>	<b>76 289,38</b>
– Administration territoriale	1 702 303 060,68	0,29	17 189,89
– Vie politique, culturelle et associative	361 914 767,11		0,89
– Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	670 755 024,69	1,36	59 098,60
<b>Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	<b>3 838 809 643,91</b>	<b>1,49</b>	<b>3 180 826,50</b>
– Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	2 196 134 550,49	0,21	
– Forêt	348 048 867,09		0,40
– Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	544 286 995,76		86 701,46
– Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	750 339 230,57	1,28	3 094 124,64
<b>Aide publique au développement</b>	<b>3 041 982 693,36</b>		<b>844 895,64</b>
– Aide économique et financière au développement	1 156 654 632,97		0,03
– Solidarité à l'égard des pays en développement	1 867 548 029,77		704 417,23
– Développement solidaire et migrations	17 780 030,62		140 478,38
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>	<b>3 123 301 518,29</b>		<b>11 645 642,07</b>
– Liens entre la nation et son armée	116 156 725,69		1 296 832,65
– Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 909 777 176,72		0,30
– Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	97 367 615,88		10 348 809,12
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>	<b>607 913 239,59</b>	<b>0,93</b>	<b>6 114 242,46</b>
– Conseil d'État et autres juridictions administratives	364 441 865,88	0,93	597 394,88
– Conseil économique, social et environnemental	38 988 602,50		

Texte adopté par l'Assemblée nationale

– Cour des comptes et autres juridictions financières	204 482 771,21		5 516 847,58
<b>Culture</b>	<b>2 650 191 179,81</b>		<b>1 207 506,15</b>
– Patrimoines	801 843 412,50		0,71
– Création	787 495 949,96		1,08
– Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 060 851 817,35		1 207 504,36
<b>Défense</b>	<b>38 876 029 875,77</b>		<b>8 757 217,29</b>
– Environnement et prospective de la politique de défense	1 780 937 574,26		714 900,35
– Préparation et emploi des forces	23 445 367 823,49		4 821 108,93
– Soutien de la politique de la défense	3 113 694 290,74		3 096 526,68
– Équipement des forces	10 536 030 187,28		124 681,33
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	<b>1 062 491 837,05</b>		<b>9 110 261,99</b>
– Coordination du travail gouvernemental	533 160 045,99		8 408 588,29
– Protection des droits et libertés	88 708 288,18		697 956,72
– Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	440 623 502,88		3 716,98
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>	<b>10 948 119 125,46</b>	<b>3 723,77</b>	<b>6 765 152,95</b>
– Infrastructures et services de transports	5 470 288 087,00	5,04	
– Sécurité et circulation routières	50 236 073,32	1,14	
– Sécurité et affaires maritimes	139 528 587,44		919 639,51
– Météorologie	203 678 520,00		
– Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	326 308 040,35		1,06
– Information géographique et cartographique	94 727 277,92		0,08
– Prévention des risques	261 363 942,06		3 083 898,20
– Énergie, climat et après-mines	642 444 561,90		2 761 614,10
– Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	3 759 544 035,47	3 717,59	
<b>Économie</b>	<b>2 025 654 644,46</b>		<b>4 771 427,49</b>
– Développement des entreprises et de l'emploi	1 026 946 873,11		1 233 780,66
– Tourisme	42 325 619,37		10 000,63
– Statistiques et études économiques	452 801 403,50		2 584 056,38
– Stratégie économique et fiscale	503 580 748,48		943 589,82
<b>Engagements financiers de l'État</b>	<b>56 370 051 554,53</b>		<b>125 613 036,47</b>
– Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	46 302 717 838,32		56 282 161,68
– Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	121 784 296,21		67 615 703,79
– Épargne	653 776 591,00		
– Majoration de rentes	183 284 829,00		1 715 171,00
– Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité	6 523 488 000,00		
– Recapitalisation de Dexia	2 585 000 000,00		
<b>Enseignement scolaire</b>	<b>62 344 948 302,98</b>		<b>15 215 766,85</b>
– Enseignement scolaire public du premier degré	18 310 609 782,09		5 077 513,75
– Enseignement scolaire public du second degré	29 550 279 290,15		4 219 127,25

Texte adopté par l'Assemblée nationale

– Vie de l'élève	4 009 043 714,90		2 506 985,62
– Enseignement privé du premier et du second degrés	7 074 665 944,06		313 592,94
– Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 096 245 326,77		2 696 823,30
– Enseignement technique agricole	1 304 104 245,01		401 723,99
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	<b>11 524 689 812,88</b>	<b>0,13</b>	<b>6 681 268,94</b>
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 377 861 212,33	0,13	1 615 737,10
– Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	285 575 261,32		636 234,68
– Conduite et pilotage des politiques économique et financière	865 238 568,84		2 564 379,28
– Facilitation et sécurisation des échanges	1 586 038 274,08		1 802 833,11
– Entretien des bâtiments de l'État	189 016 600,71		0,71
– Fonction publique	220 959 895,60		62 084,06
<b>Immigration, asile et intégration</b>	<b>734 200 394,19</b>		<b>174 171,08</b>
– Immigration et asile	655 020 652,45		174 170,35
– Intégration et accès à la nationalité française	79 179 741,74		0,73
<b>Justice</b>	<b>7 300 239 557,70</b>	<b>0,93</b>	<b>74 442,11</b>
– Justice judiciaire	2 998 892 523,09	0,93	190,13
– Administration pénitentiaire	2 965 644 376,32		6 913,70
– Protection judiciaire de la jeunesse	754 551 564,19		15 590,01
– Accès au droit et à la justice	311 098 773,34		0,66
– Conduite et pilotage de la politique de la justice	267 032 495,50		51 746,87
– Conseil supérieur de la magistrature	3 019 825,26		0,74
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>	<b>1 267 373 416,52</b>		<b>25 795,48</b>
– Presse	384 916 450,93		17 740,07
– Livre et industries culturelles	262 092 193,65		0,35
– Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	461 727 463,94		8 055,06
– Action audiovisuelle extérieure	158 637 308,00		
<b>Outre-mer</b>	<b>2 024 355 165,58</b>		<b>1 860 280,51</b>
– Emploi outre-mer	1 355 883 920,62		1 767 817,83
– Conditions de vie outre-mer	668 471 244,96		92 462,68
<b>Politique des territoires</b>	<b>303 286 591,87</b>		<b>518 486,13</b>
– Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	251 049 885,73		518 485,27
– Interventions territoriales de l'État	52 236 706,14		0,86
<b>Pouvoirs publics</b>	<b>991 227 457,00</b>		<b>5 981 920,00</b>
– Présidence de la République	102 899 893,00		5 981 920,00
– Assemblée nationale	517 890 000,00		
– Sénat	323 584 600,00		
– La Chaîne parlementaire	35 037 514,00		
– Indemnités des représentants français au Parlement européen			
– Conseil constitutionnel	10 998 000,00		
– Haute Cour			
– Cour de justice de la République	817 450,00		

Texte adopté par l'Assemblée nationale

<b>Provisions</b>			<b>4 324 622,00</b>
– Provision relative aux rémunérations publiques			
– Dépenses accidentelles et imprévisibles			4 324 622,00
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	<b>25 279 142 103,75</b>		<b>1 487 172,69</b>
– Formations supérieures et recherche universitaire	12 545 289 714,83		952 778,92
– Vie étudiante	2 318 719 023,99		1,75
– Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4 959 395 067,43		1,52
– Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 239 649 027,00		
– Recherche spatiale	1 375 691 958,00		
– Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 245 493 341,78		345,22
– Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	998 310 502,34		393 637,66
– Recherche duale (civile et militaire)	177 672 832,00		913,00
– Recherche culturelle et culture scientifique	118 805 092,62		0,38
– Enseignement supérieur et recherche agricoles	300 115 543,76		139 494,24
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>	<b>6 711 370 473,44</b>		<b>0,56</b>
– Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 031 002 193,44		0,56
– Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	856 456 092,00		
– Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 823 912 188,00		
<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>	<b>2 661 359 026,08</b>	<b>0,15</b>	<b>27 902 984,75</b>
– Concours financiers aux communes et groupements de communes	743 446 287,56		27 825 756,44
– Concours financiers aux départements	480 665 751,09		40 154,91
– Concours financiers aux régions	908 179 210,60		37 073,40
– Concours spécifiques et administration	529 067 776,83	0,15	
<b>Remboursements et dégrèvements</b>	<b>90 559 027 204,01</b>	<b>156 018 018,91</b>	<b>1 208 847 814,90</b>
– Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	79 093 009 185,10		1 208 847 814,90
– Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	11 466 018 018,91	156 018 018,91	
<b>Santé</b>	<b>1 317 314 889,43</b>		<b>751 731,57</b>
– Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	682 824 383,11		534 368,89
– Protection maladie	634 490 506,32		217 362,68
<b>Sécurité</b>	<b>17 054 558 411,42</b>	<b>1,42</b>	<b>3 184 363,48</b>
– Police nationale	9 205 278 485,23		3 162 598,83
– Gendarmerie nationale	7 849 279 926,19	1,42	21 764,65
<b>Sécurité civile</b>	<b>444 524 273,74</b>		<b>3 483 514,33</b>

Texte adopté par l'Assemblée nationale

– Interventions des services opérationnels	269 875 376,58		3 483 513,00
– Coordination des moyens de secours	174 648 897,16		1,33
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	<b>12 782 532 249,12</b>		<b>2 024 462,54</b>
– Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	238 846 923,09		25 254,91
– Actions en faveur des familles vulnérables	235 674 332,86		24 652,14
– Handicap et dépendance	10 807 481 629,85		15 188,28
– Égalité entre les hommes et les femmes	19 724 842,85		0,71
– Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 480 804 520,47		1 959 366,50
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>	<b>464 371 452,33</b>	<b>0,41</b>	<b>307 535,92</b>
– Sport	265 366 721,92	0,41	
– Jeunesse et vie associative	199 004 730,41		307 535,92
<b>Travail et emploi</b>	<b>10 344 254 820,16</b>		<b>2 749 138,85</b>
– Accès et retour à l'emploi	5 714 633 155,86		0,74
– Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 781 246 728,11		0,75
– Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	86 679 430,76		1 325 011,24
– Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	761 695 505,43		1 424 126,12
<b>Ville et logement</b>	<b>7 937 591 669,12</b>		<b>14 744,01</b>
– Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 300 696 354,44		1,48
– Aide à l'accès au logement	5 749 645 051,00		
– Développement et amélioration de l'offre de logement	374 999 453,77		14 742,23
– Politique de la ville et Grand Paris	512 250 809,91		0,30
<b>Total</b>	<b>390 094 311 905,83</b>	<b>156 021 749,79</b>	<b>1 466 830 958,10</b>

**Propositions de la commission**

—

Tableau sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Article 5**

I.– Le montant des autorisations d’engagement engagées sur les budgets annexes au titre de l’année 2012 est arrêté par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d’engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce même tableau.

*(En euros)*

Désignation des budgets annexes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
<b>Contrôle et exploitation aériens</b>	<b>2 009 175 320,32</b>		<b>48 649 920,15</b>
– Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 375 649 540,22		12 172 532,55
– Navigation aérienne	477 825 107,33		25 877 166,03
– Transports aériens, surveillance et certification	60 696 650,77		6 839 835,57
– Formation aéronautique	95 004 022,00		3 760 386,00
<b>Publications officielles et information administrative</b>	<b>176 855 782,42</b>		<b>7 404 738,29</b>
– Édition et diffusion	94 200 502,78		3 108 579,29
– Pilotage et activités de développement des publications	82 655 279,64		4 296 159,00
<b>Total</b>	<b>2 186 031 102,74</b>		<b>56 054 658,44</b>

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Article 5**

Sans modification.

**Propositions de la Commission**

**Article 5**

Sans modification.

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Propositions de la  
Commission

II.– Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2012 sont arrêtés par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce même tableau.

(En euros)

Désignation des budgets annexes	Dépenses	Recettes	Ajustements de la loi de règlement	
			Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations des crédits non consommés et non reportés
<b>Contrôle et exploitation aériens</b>	<b>2 063 304 620,02</b>	<b>2 063 304 620,02</b>	<b>21 332 083,06</b>	<b>45 669 002,50</b>
– Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 375 400 292,90			11 102 267,56
– Navigation aérienne	510 830 313,42			25 942 063,58
– Transports aériens, surveillance et certification	60 737 908,64			4 864 285,36
– Formation aéronautique	95 004 022,00			3 760 386,00
<i>Augmentation du fonds de roulement</i>	<i>21 332 083,06</i>		<i>21 332 083,06</i>	
<b>Publications officielles et information administrative</b>	<b>210 746 065,54</b>	<b>210 746 065,54</b>	<b>37 166 236,89</b>	<b>13 776 245,00</b>
– Édition et diffusion	92 308 134,04			6 654 951,00
– Pilotage et activités de développement des publications	81 271 694,61			7 121 294,00
<i>Augmentation du fonds de roulement</i>	<i>37 166 236,89</i>		<i>37 166 236,89</i>	
<b>Total</b>	<b>2 274 050 685,56</b>	<b>2 274 050 685,56</b>	<b>58 498 319,95</b>	<b>59 445 247,50</b>

**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 2013 est arrêté, au 31 décembre 2012, par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d’engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce même tableau.

*(En euros)*

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
<b>Aides à l'acquisition de véhicules propres</b>	<b>229 565 700,24</b>		<b>3 547 148,76</b>
– Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres	225 999 626,98		373,02
– Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants	3 566 073,26		3 546 775,74
<b>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</b>	<b>1 373 007 824,56</b>		<b>160 956 951,22</b>
– Radars	200 045 363,83		0,37
– Fichier national du permis de conduire	24 821 085,20		2,38
– Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	43 365 900,00		
– Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière	646 140 861,53		42 505 776,47
– Désendettement de l'État	458 634 614,00		118 451 172,00
<b>Développement agricole et rural</b>	<b>110 998 220,13</b>		<b>0,87</b>
– Développement et transfert en agriculture	55 501 812,72		0,28
– Recherche appliquée et innovation en agriculture	55 496 407,41		0,59

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Article 6**

Sans modification.

**Propositions de la Commission**

**Article 6**

Sans modification.

Texte du projet de loi			Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<b>Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique</b>			<b>30 000 000,00</b>	
– Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce			30 000 000,00	
– Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce				
<b>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</b>	<b>710 961 591,14</b>	<b>400 433 043,14</b>		
– Electrification rurale	696 562 638,21	394 034 090,21		
– Opérations de maîtrise de la demande d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries	14 398 952,93	6 398 952,93		
<b>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</b>	<b>557 988 325,30</b>		<b>0,70</b>	
– Péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage	200 000 000,00			
– Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage	348 196 879,00			
– Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance	9 791 446,30		0,70	
<b>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</b>	<b>397 632 757,23</b>		<b>999 720,74</b>	
– Contribution au désendettement de l'État	61 395 975,00		1,00	
– Contributions aux dépenses immobilières	336 236 782,23		999 719,74	
<b>Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien</b>	<b>1 455 975 003,19</b>		<b>282 518 506,81</b>	
– Désendettement de l'État				
– Optimisation de l'usage du spectre hertzien	1 455 975 003,19		282 518 506,81	
<b>Participation de la France au désendettement de la Grèce</b>	<b>198 700 000,00</b>			

Texte du projet de loi		Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
– Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre	198 700 000,00		
– Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France			
<b>Participations financières de l'État</b>	<b>10 223 233 048,97</b>	<b>1 379 249 554,03</b>	
– Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	10 223 233 048,97	1 379 249 554,03	
– Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État			
<b>Pensions</b>	<b>54 431 320 899,76</b>	<b>365 765 587,24</b>	
– Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	50 115 509 022,29	292 533 130,71	
– Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 878 207 036,98	1,02	
– Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 437 604 840,49	73 232 455,51	
<b>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</b>	<b>360 000 000,00</b>		
– Exploitation des services nationaux de transport conventionnés	260 200 000,00		
– Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés	99 800 000,00		
<b>Total des comptes d'affectation spéciale</b>	<b>70 049 383 370,52</b>	<b>400 433 043,14</b>	<b>2 223 037 470,37</b>
<b>Comptes de concours financiers</b>			
<b>Accords monétaires internationaux</b>			
– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine			
– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale			
– Relations avec l'Union des Comores			
<b>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</b>	<b>6 836 477 514,59</b>	<b>826 414 092,41</b>	
– Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du pré-financement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 726 210 325,59	773 789 674,41	
– Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des ser-	– 140 024 418,00	52 624 418,00	

Texte du projet de loi		Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
vices publics			
– Avances à des services de l'État	250 291 607,00		
<b>Avances à l'audiovisuel public</b>	<b>3 290 400 000,00</b>		
– France Télévisions	2 135 483 421,00		
– ARTE-France	268 145 230,00		
– Radio France	622 973 360,00		
– Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	171 438 329,00		
– Institut national de l'audiovisuel	92 359 660,00		
<b>Avances aux collectivités territoriales</b>	<b>87 468 121 537,28</b>	<b>2 774 878 462,72</b>	
– Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie		6 000 000,00	
– Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	87 468 121 537,28	2 768 878 462,72	
<b>Prêts à des États étrangers</b>	<b>1 075 290 559,28</b>	<b>723 349 440,72</b>	
– Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures		114 400 030,85	
– Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	387 690 590,13	598 949 409,87	
– Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	402 000 000,00	10 000 000,00	
– Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	285 599 969,15		
<b>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</b>	<b>22 724 855,10</b>	<b>75 150 000,90</b>	
– Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	491 522,10	0,90	
– Prêts pour le développement économique et social	21 933 333,00		
– Prêts à la filière automobile	300 000,00	75 150 000,00	
– Prêts et avances au Fonds de prévention des risques naturels majeurs			
<b>Avances aux organismes de sécurité sociale</b>			

Texte du projet de loi			Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
– Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée prévue au 3° de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale				
– Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée prévue au 9° de l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale				
– Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux organismes de sécurité sociale par l'article 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008				
<b>Total des comptes de concours financiers</b>	<b>98 693 014 466,25</b>		<b>4 399 791 996,75</b>	
<b>Total général</b>	<b>168 742 397 836,77</b>	<b>400 433 043,14</b>	<b>6 622 829 467,12</b>	

II.– Les résultats des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2013 sont arrêtés, au 31 décembre 2012, par mission et programme aux sommes mentionnées dans les tableaux ci-après. Les crédits de paiement ouverts et les découverts autorisés sont modifiés comme indiqué dans ces mêmes tableaux.

*(En euros)*

<i>Comptes d'affectation spéciale</i>				
<b>Aides à l'acquisition de véhicules propres</b>	<b>229 565 700,24</b>	<b>236 307 632,10</b>		<b>3 547 148,76</b>
– Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres	225 999 626,98			373,02
– Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants	3 566 073,26			3 546 775,74
<b>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</b>	<b>1 375 383 858,55</b>	<b>1 296 087 262,33</b>		<b>160 956 949,45</b>
– Radars	197 707 305,43			0,57
– Fichier national du permis de conduire	29 171 625,59			0,41
– Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	43 365 900,00			
– Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière	646 504 413,53			42 505 776,47
– Désendettement de l'État	458 634 614,00			118 451 172,00

Texte du projet de loi				Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—				—	—
<b>Développement agricole et rural</b>	<b>114 352 461,34</b>	<b>116 947 029,80</b>		<b>0,66</b>	
– Développement et transfert en agriculture	57 995 371,87			0,13	
– Recherche appliquée et innovation en agriculture	56 357 089,47			0,53	
<b>Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique</b>		<b>415 821,84</b>		<b>30 000 000,00</b>	
– Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce				30 000 000,00	
– Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce					
<b>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</b>	<b>241 345 399,96</b>	<b>367 457 966,79</b>		<b>11 215 700,04</b>	
– Electrification rurale	238 844 922,10			6 716 177,90	
– Opérations de maîtrise de la demande d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries	2 500 477,86			4 499 522,14	
<b>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</b>	<b>560 098 301,24</b>	<b>653 471 770,80</b>		<b>0,76</b>	
– Péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage	200 000 000,00				
– Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage	353 277 679,00				
– Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance	6 820 622,24			0,76	
<b>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</b>	<b>461 405 031,19</b>	<b>547 126 107,08</b>		<b>795 112,60</b>	
– Contribution au désendettement de l'État	61 395 975,00				
– Contributions aux dépenses immobilières	400 009 056,19			795 112,60	
<b>Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien</b>	<b>1 099 999 257,21</b>	<b>1 319 543 502,55</b>		<b>646 687 052,79</b>	

	Texte du projet de loi			Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	—			—	—
– Désendettement de l'État					
– Optimisation de l'usage du spectre hertzien	1 099 999 257,21			646 687 052,79	
<b>Participation de la France au désendettement de la Grèce</b>	<b>198 700 000,00</b>	<b>198 700 000,00</b>			
– Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre	198 700 000,00				
– Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France					
<b>Participations financières de l'État</b>	<b>10 223 233 048,97</b>	<b>9 729 238 445,38</b>		<b>1 379 249 554,03</b>	
– Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	10 223 233 048,97			1 379 249 554,03	
– Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État					
<b>Pensions</b>	<b>54 431 269 977,90</b>	<b>54 196 100 014,99</b>		<b>365 937 490,10</b>	
– Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	50 115 454 009,05			292 588 143,95	
– Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 878 207 036,98			1,02	
– Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 437 608 931,87			73 349 345,13	
<b>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</b>	<b>325 000 000,00</b>	<b>325 005 934,57</b>			
– Exploitation des services nationaux de transport conventionnés	225 200 000,00				
– Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés	99 800 000,00				
<b>Total des comptes d'affectation spéciale</b>	<b>69 260 353 036,60</b>	<b>68 986 401 488,23</b>		<b>2 598 389 009,19</b>	

Texte du projet de loi					Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—					—	—
<i>Comptes de concours financiers</i>						
<b>Accords monétaires internationaux</b>						
– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine						
– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale						
– Relations avec l'Union des Comores						
<b>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</b>						
– Avances à l'Agence de service et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune		6 836 477 514,59	6 868 338 701,73		826 414 092,41	
– Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics		6 726 210 325,59			773 789 674,41	
– Avances à des services de l'État		-140 024 418,00			52 624 418,00	
		250 291 607,00				
<b>Avances à l'audiovisuel public</b>						
– France Télévisions		3 290 400 000,00	3 290 449 964,23			
		2 135 483 421,00				
– ARTE-France		268 145 230,00				
– Radio France		622 973 360,00				
– Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure		171 438 329,00				
– Institut national de l'audiovisuel		92 359 660,00				
<b>Avances aux collectivités territoriales</b>						
– Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie		87 471 372 309,28	88 560 090 299,16		2 771 627 690,72	
– Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes					6 000 000,00	
		87 471 372 309,28			2 765 627 690,72	
<b>Prêts à des États étrangers</b>						
– Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures		754 176 715,39	776 527 320,51		957 463 284,61	
		157 485 052,90			232 514 947,10	
– Prêts à des États étrangers pour consolidation de		387 691 662,49			598 948 337,51	

Texte du projet de loi				Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—				—	—
dettes envers la France					
– Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	209 000 000,00			109 000 000,00	
– Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro				17 000 000,00	
<b>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</b>	<b>22 224 355,10</b>	<b>7 916 537,79</b>		<b>1 950 000,90</b>	
– Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	491 022,10			0,90	
– Prêts pour le développement économique et social	11 933 333,00				
– Prêts à la filière automobile	9 800 000,00			1 950 000,00	
– Prêts et avances au Fonds de prévention des risques naturels majeurs					
<b>Avances aux organismes de sécurité sociale</b>					
– Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée prévue au 3° de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale					
– Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée prévue au 9° de l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale					
– Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux organismes de sécurité sociale par l'article 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008					
<b>Total des comptes de concours financiers</b>	<b>98 374 650 894,36</b>	<b>99 503 322 823,42</b>		<b>4 557 455 068,64</b>	

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)	Majorations du découvert (en euros)
<b>Comptes de commerce</b>			
– Approvisionnement des armées en produits pétroliers	760 398 908,99	683 390 797,72	
– Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	158 236 087,70	159 356 968,19	-
– Couverture des risques financiers de l'État	1 160 255 352,33	1 160 255 352,32	-
– Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	623 412 851,77	523 044 127,35	-
– Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	49 253 428 510,30	49 560 594 928,61	-
– Gestion des actifs carbonés de l'État	119 144 388,86	47 634 900,00	-
– Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	5 321 750,00	8 435 823,57	-
– Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses			-
– Opérations commerciales des domaines	39 372 086,09	60 289 068,94	-
– Régie industrielle des établissements pénitentiaires	22 641 003,70	23 157 591,47	-
– Renouvellement des concessions hydrauliques	972 940,00		-
<b>Total des comptes de commerce</b>	<b>52 143 183 879,74</b>	<b>52 226 159 558,17</b>	
<b>Comptes d'opérations monétaires</b>			
– Émission des monnaies métalliques	188 559 254,43	247 697 342,33	
– Opérations avec le Fonds monétaire international	2 382 830 907,00	1 913 860 425,78	8 037 459 025,18
– Pertes et bénéfices de change	28 387 793,61	38 025 205,34	
<b>Total des comptes d'opérations monétaires</b>	<b>2 599 777 955,04</b>	<b>2 199 582 973,45</b>	<b>8 037 459 025,18</b>

III.– Les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2013 sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2012, aux sommes ci-après :

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Propositions de la  
Commission

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2012	
	Débiteurs	Créditeurs
	(en euros)	(en euros)
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>		
Aide à l'acquisition de véhicules propres		5 497 282 160,13
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers		6 741 931,86
Développement agricole et rural		704 631 142,65
Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique		52 069 979,27
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale		415 821,84
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage		126 112 566,83
Gestion du patrimoine immobilier de l'État		253 605 031,95
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien		902 527 557,02
Participation de la France au désendettement de la Grèce		1 066 360 068,90
Participations financières de l'État		1 567 079 391,25
Pensions		776 929 303,99
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs		40 809 364,57
	<b>29 441 018 447,85</b>	<b>2 384 318,44</b>
<i>Comptes de concours financiers</i>		
Accords monétaires internationaux		
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	2 375 487 743,22	
Avances à l'audiovisuel public		2 384 318,44
Avances aux collectivités territoriales	2 509 355 464,12	
Prêts à des États étrangers	23 261 281 548,35	
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	1 294 893 692,16	
	<b>180 774 785,91</b>	<b>3 604 612 317,98</b>
<i>Comptes de commerce</i>		
Approvisionnement des armées en produits pétroliers	98 082 688,53	
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	10 209 668,50	
Couverture des risques financiers de l'État	0,02	
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État		68 088 808,76
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État		3 266 628 690,43
Gestion des actifs carbonés de l'État	71 509 488,86	
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes		99 199 541,34
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses		17 465 796,94
Opérations commerciales des domaines		131 919 725,92
Régie industrielle des établissements pénitentiaires		21 309 754,59
Renouvellement des concessions hydroélectriques	972 940,00	

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la  
Commission**

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2012	
	Débiteurs	Créditeurs
	(en euros)	(en euros)
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>	<b>8 037 459 025,18</b>	<b>2 686 696 178,23</b>
Émission des monnaies métalliques		2 677 058 766,50
Opérations avec le Fonds monétaire international	8 037 459 025,18	
Pertes et bénéfices de change		9 637 411,73
<b>Totaux</b>	<b>37 659 252 258,94</b>	<b>11 790 974 974,78</b>

IV.– Les soldes arrêtés au III sont reportés à la gestion 2013 à l'exception :

– d'un solde débiteur global de 656 209 527,48 € concernant les comptes de concours financiers suivants : « Prêts à des États étrangers » (655 833 958,62 €) et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (375 568,86 €) ;

– d'un solde débiteur de 792 316,54 € relatif au compte de commerce « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes » ;

– d'un solde créditeur de 9 637 411,73 € afférent au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ».

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><i>Code des juridictions financières</i></p> <p style="text-align: center;">Article L. 141-5</p> <p>Les agents des services financiers ainsi que les commissaires aux comptes des organismes contrôlés sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et personnels de la Cour des comptes mentionnés aux sections I à IV du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du présent livre, à l'occasion des enquêtes que ceux-ci effectuent dans le cadre de leurs attributions.</p> <p>Pour les besoins des mêmes enquêtes, les membres et personnels de la Cour des comptes mentionnés aux mêmes sections 1 à 4 peuvent exercer directement le droit de communication que les agents des services financiers tiennent de la loi.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 7</b></p> <p>Le solde du compte spécial « Avances au Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » clos au 1<sup>er</sup> janvier 2012 est arrêté au montant de - 1 458 342 981,34 €.</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 8</b></p> <p>I.– L'article L. 141-5 du code des juridictions financières est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 7</b></p> <p>Sans modification.</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 8</b></p> <p>I.– L'article L. 141-5 du code des juridictions financières est <u>ainsi modifié</u> :</p> <p><u>1° (nouveau) Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I.- » :</u></p> <p><u>2° Il est ajouté un II ainsi rédigé :</u></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 7</b></p> <p>Sans modification.</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 8</b></p> <p>Sans modification.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p data-bbox="170 855 483 882"><i>Livre des procédures fiscales</i></p> <p data-bbox="250 914 403 941">Article L. 140</p> <p data-bbox="80 1034 577 1366">Conformément aux articles L. 141-5, L. 241-2 et L. 314-4 du code des juridictions financières, les agents des services financiers sont déliés du secret professionnel à l'égard des magistrats, conseillers maîtres en service extraordinaire et rapporteurs de la Cour des comptes, des magistrats de la chambre régionale des comptes ainsi que des rapporteurs auprès de la Cour de discipline budgétaire et financière, à l'occasion des enquêtes effectuées par ces magistrats,</p>	<p data-bbox="591 336 1088 791">« Les agents des services financiers sont également déliés du secret professionnel à l'égard des experts désignés par la Cour des comptes, en application de l'article L. 141-4, <del>qui sont</del> habilités à consulter dans les locaux de l'administration les données fiscales nominatives nécessaires à l'exercice de la mission de certification des comptes de l'État prévue au 5° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et de certification des comptes des branches des caisses nationales du régime général de la sécurité sociale prévue au VIII de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale. »</p> <p data-bbox="591 914 1088 1002">II.– Après le premier alinéa de l'article L. 140 du livre des procédures fiscales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p data-bbox="1102 336 1599 791">« <u>II.</u>– Les agents des services financiers sont également déliés du secret professionnel à l'égard des experts désignés par la Cour des comptes, en application de l'article L. 141-4, habilités à consulter dans les locaux de l'administration les données fiscales nominatives nécessaires à l'exercice de la mission de certification des comptes de l'État prévue au 5° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et de <u>la mission de</u> certification des comptes des branches des caisses nationales du régime général de la sécurité sociale prévue au VIII de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale. »</p> <p data-bbox="1178 914 1451 941">Alinéa sans modification.</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>conseillers et rapporteurs dans le cadre de leurs attributions.</p> <p>Conformément aux articles L. 141-9, L. 241-4 et L. 314-4 du code des juridictions financières, les agents des services financiers dont l'audition est jugée nécessaire pour les besoins du contrôle ont l'obligation de répondre à la convocation de la Cour des comptes ou à celle de la chambre régionale des comptes dans le ressort de laquelle ils exercent leurs fonctions. Ils peuvent être interrogés en qualité de témoins par les rapporteurs auprès de la Cour de discipline budgétaire et financière.</p>	<p>« Les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 141-5 du même code relatives aux experts désignés par la Cour des comptes sont également applicables. »</p>	<p>« Les dispositions du <u>II</u> de l'article L. 141-5 du même code relatives aux experts désignés par la Cour des comptes sont applicables. »</p>	
<p><i>Code des juridictions financières</i></p> <p>Article L. 211-2</p> <p>Font l'objet d'un apurement</p>	<p><b>Article 9</b></p> <p>I.– L'article L. 211-2 du code des juridictions financières n'est pas applicable dans les îles de Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.</p>	<p><b>Article 9</b></p> <p><u>Au premier alinéa de l'article 72 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, la référence : « et 22 » est remplacée par les références : « , 22 à 38, les II et III de l'article 39 et les articles 40 ».</u></p>	<p><b>Article 9</b></p> <p>Sans modification.</p>

### Texte en vigueur

### Texte du projet de loi

### Texte adopté par l'Assemblée nationale

### Propositions de la Commission

administratif par les autorités compétentes de l'État désignées par arrêté du ministre chargé du budget :

1° Les comptes des communes dont la population n'excède pas 3 500 habitants pour l'exercice 2012 et 5 000 habitants pour les exercices ultérieurs ou dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à un million d'euros pour l'exercice 2012 et à trois millions d'euros pour les exercices ultérieurs, ainsi que ceux de leurs établissements publics ;

2° Les comptes des établissements publics de coopération intercommunale dont la population n'excède pas 5 000 habitants pour l'exercice 2012 et 10 000 habitants pour les exercices ultérieurs et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à deux millions d'euros pour l'exercice 2012 et à cinq millions d'euros pour les exercices ultérieurs ;

3° Les comptes des associations syndicales autorisées et des associations de remembrement ;

4° Les comptes des établissements publics locaux d'enseignement, à compter de l'exercice 2012, dont le montant des ressources de fonctionnement figurant au dernier compte financier est inférieur à trois millions d'euros.

### Texte en vigueur

Le montant des recettes ordinaires pris en compte pour l'application du présent article est réévalué tous les cinq ans, à compter de 2013, en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

### Texte du projet de loi

II.– Les dispositions du I prennent effet le 15 décembre 2011.

### Texte adopté par l'Assemblée nationale

[cf. supra]

### Propositions de la Commission

.....  
*Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles*

#### Article 72

Les articles 1er, 2, 6, 14 et 22 à 70 de la présente loi sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Le III de l'article 4 de la présente loi est applicable dans les îles Wallis et Futuna.

L'article 7 de la présente loi est applicable dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.