

N° 542

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2009

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général

Tome I : Exposé général et examen des articles

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

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1695, 1175, et T.A. 306

Sénat : 502 (2008-2009)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. DU BUDGET INITIAL À LA LOI DE RÈGLEMENT DES COMPTES	9
A. DES RECETTES EN NET REcul SOUS L'EFFET DE LA CRISE	9
1. <i>Le freinage brutal de la croissance</i>	9
2. <i>Une diminution des recettes de 12 milliards d'euros</i>	11
B. DE FORTES TENSIONS SUR LA DÉPENSE	13
1. <i>L'impact sur la dépense du « dérapage » de la charge de la dette</i>	13
a) L'évolution des dépenses du budget général	13
b) L'évolution au sens de la norme élargie en débat	16
c) Les retraitements opérés par la Cour des comptes	18
2. <i>Les modifications législatives et réglementaires de crédits en cours d'exercice</i>	19
a) Les lois de finances rectificatives	19
b) Les décrets d'avance	20
c) Les autres mouvements réglementaires de crédits	22
d) Les ajustements opérés par le présent projet de loi de règlement	23
C. LE SOLDE DÉFICITAIRE ET SON FINANCEMENT	24
1. <i>Un déficit en augmentation de moitié par rapport à l'exécution 2007</i>	24
2. <i>Les modalités de couverture du besoin de financement</i>	25
a) Déficit, amortissements et reprises de dettes	25
b) Les ressources de financement mobilisées	26
II. LA GESTION BUDGÉTAIRE ET L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE	30
A. LA RÉGULARITÉ DE LA GESTION	30
1. <i>La persistance de sous-budgétisations en loi de finances initiale</i>	30
2. <i>Les reports de charges</i>	32
B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE	33
1. <i>La persistance de limites de nature technique</i>	33
2. <i>Des objectifs atteints à plus de 75 % pour moins d'1 % des crédits</i>	34
C. LES APPORTS DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE	36
1. <i>La certification des comptes : des avancées significatives en dépit de nouvelles réserves</i>	36
a) Les réserves levées	36
(1) Les deux réserves levées intégralement	36
(2) Les deux réserves substantielles partiellement levées	37
b) Les réserves récurrentes	38
c) Une nouvelle réserve substantielle portant sur la CADES	40
2. <i>Une approche en termes de comptabilité patrimoniale plus utile que jamais</i>	41
a) Une approche complémentaire de la comptabilité budgétaire	41
b) Une approche qui reste largement à développer	45

EXAMEN DES ARTICLES	47
• <i>ARTICLE PREMIER</i> Résultats du budget de l'année 2008	47
• <i>ARTICLE 2</i> Tableau de financement de l'année 2008.....	48
• <i>ARTICLE 3</i> Résultats de l'exercice 2008 - Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe.....	49
• <i>ARTICLE 4</i> Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	52
• <i>ARTICLE 5</i> Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	53
• <i>ARTICLE 6</i> Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés - Affectation des soldes.....	54
• <i>ARTICLE 7</i> Règlement du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » clos au 31 décembre 2008.....	56
• <i>ARTICLE 8</i> Constatation d'une perte au titre d'avances consenties	59
• <i>ARTICLE 9</i> Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans une gestion de fait.....	63
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 10</i> Plafond de variation de la dette de l'Etat à court terme	66
• <i>ARTICLE 10 (nouveau)</i> Contenu de l'annexe « Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres » jointe aux projets de loi de finances initiale.....	73
TRAVAUX DE LA COMMISSION	75
AUDITION DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, SUR LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2008	77
AUDITION DE M. ÉRIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, SUR LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008	83
EXAMEN DU RAPPORT	87
TABLEAU COMPARATIF	91

INTRODUCTION

L'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion constitue une **phase charnière du cycle budgétaire**. C'est à la fois un « moment de vérité » permettant de confronter les prévisions aux dépenses effectives, les promesses aux réalisations, et un « moment de cohérence », où l'on est en mesure de tirer les conséquences de l'exécution du dernier budget N-1 en vue de l'élaboration de celui de l'année N+1.

Le débat d'orientation budgétaire pour 2010 en cours devant le Parlement peut ainsi s'appuyer sur l'état des lieux auquel procède votre commission des finances sur la base des chiffres de l'exécution 2008.

Cette année 2008 apparaît significative à un double titre : elle est à la fois le produit de tendances antérieures et la première à subir, de façon déjà marquée, l'impact de la crise sans précédent que traverse l'économie mondiale depuis le second semestre de 2008.

- **Un déficit budgétaire difficilement soutenable indépendamment de la crise, malgré la maîtrise des dépenses**

Le déficit budgétaire s'établit à 56,3 milliards d'euros en nette augmentation tant par rapport aux 41,7 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale que par rapport aux 38,4 milliards d'euros de déficit effectivement constaté en 2007.

La dégradation tient, d'abord, au recul brutal de l'activité et à ses conséquences en matière de recettes mais elle résulte, aussi, pour une large part, de la gestion budgétaire passée. Il ne faudrait pas que la crise ait en quelque sorte « bon dos » et vienne masquer le fait que le déficit budgétaire structurel se situe aux alentours de 40 milliards d'euros, ce qui n'est pas soutenable à long terme.

Certes, il n'y a pas que des points négatifs dans le constat établi par votre commission des finances. En particulier, il convient, en tout premier lieu, de se féliciter - indépendamment des questions de méthode sur lesquelles votre rapporteur général reviendra - de la **maîtrise des dépenses, dont la progression reste limitée à la hausse des prix**. Sans doute, le surcroît d'inflation a-t-il pour conséquence une hausse en valeur supérieure à celle prévue en loi de finances initiale mais la performance reste appréciable eu égard au gonflement de la charge de la dette.

- **Les dangers d'une fuite en avant en matière de baisses d'impôt non compensées**

En revanche, du côté des recettes, le présent projet de loi de règlement des comptes vient conforter des évolutions, il est vrai inquiétantes, déjà amorcées depuis quelques années.

La diminution des recettes nettes de près de 12 milliards par rapport à la loi de finances initiale alimente de légitimes inquiétudes sur la soutenabilité de la trajectoire budgétaire à l'horizon d'une loi de programmation des finances publiques, dont il était clair, dès l'origine, qu'elle sous-estimait l'impact de la crise.

Au-delà des effets de la détérioration de la conjoncture et même de l'impact des premières mesures de relance, il faut voir dans le décalage croissant entre recettes brutes et recettes nettes, la conséquence d'une **propension à multiplier les allègements fiscaux**.

Quelles que soient les raisons invoquées et notamment l'importance des prélèvements obligatoires ou la nécessité de récompenser le risque et l'initiative, on ne peut que s'inquiéter de voir se multiplier des allègements fiscaux non compensés et donc en définitive financés par un endettement accru.

- **Une nouvelle politique de la dette plus opportuniste**

L'année 2008 est aussi l'amorce, sous la pression des événements, d'une nouvelle politique de la dette, comme l'a fait remarquer la Cour des comptes dans son rapport *Résultats et gestion budgétaire de l'Etat- exercice 2008*¹.

D'abord, afin de collecter les fonds nécessaires pour mettre en œuvre les mesures de refinancement de l'économie décidées dans le cadre des lois de finances rectificatives d'octobre 2008 et de février 2009, l'Etat a décidé de préfinancer, dès la fin de l'exercice 2009, une partie des mesures des plans de soutien, à hauteur de 10 milliards d'euros.

D'une façon générale, les conditions de marché ont conduit à une **très forte augmentation de la dette à moins d'un an**. C'est ainsi que l'encours des bons du trésor à taux fixe constitue désormais 13,6 % de l'encours de la dette négociable de l'Etat. Le même exercice a vu le développement des émissions d'obligations indexées qui, avec 15,5 milliards d'euros en 2008, ont représenté 12 % du total des emprunts. Corrélativement, le supplément d'inflation observé entre 2007 et 2008 a conduit à provisionner 4,6 milliards d'euros au lieu des 2,2 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale. Au total la charge de la dette atteint 44,4 milliards d'euros en 2008 soit 5 milliards d'euros de plus qu'en exécution 2007.

¹ <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RRGB/RRGB.pdf> La Documentation française. Mai 2009.

Sans doute le ralentissement de la hausse des prix va-t-il induire en 2009 et en 2010 un reflux ou du moins une stabilisation de la charge de la dette. Mais, dans l'ensemble, **l'année 2008 se présente comme la préfiguration du contexte dans lequel se trouveront nos finances publiques en 2009 et sans doute en 2010** : augmentation des dépenses de transfert aux ménages, recul des recettes fiscales, pression latente de la dette qui peut à tout moment connaître une crue en cas d'augmentation des taux d'intérêt.

- **Les questions de méthode**

Le projet de loi de règlement est aussi l'occasion de réfléchir à des questions de méthode. Les controverses avec la Cour des comptes mettent à juste titre l'accent sur certaines ambiguïtés des indicateurs utilisés de façon insuffisamment cohérente pour guider le jugement sur les comptes publics. On peut en prendre deux exemples.

En premier lieu, il est clair que la **définition de la norme de dépense** sur laquelle s'appuie le Gouvernement, fait toujours débat. Les chiffres fournis à l'occasion des comptes 2008 soulignent des **difficultés de périmètre comme de base de référence**. Ces questions sont examinées en détail dans le corps du présent rapport mais, sur la forme, il conviendrait sans doute que le Gouvernement cherche *ex ante* à se mettre d'accord avec les commissions des finances des deux assemblées sur la méthode adéquate.

En second lieu, ainsi que le mentionne la Cour des comptes dans son rapport précité qui souligne « *la portée réduite du plafond de variation annuel de la dette* », il conviendrait de trouver un dispositif de nature à donner au Parlement une meilleure visibilité sur l'endettement de l'Etat.

Comme votre rapporteur général l'a déploré à maintes reprises, faire voter le Parlement sur la variation du seul plafond de la dette d'une maturité supérieure à un an prive son vote de toute portée, dès lors que l'essentiel du refinancement peut aujourd'hui s'effectuer hors plafond par des emprunts à court terme. Sans doute serait-il plus clair de supprimer purement et simplement cette obligation mais cela pourrait être interprété, dans le contexte actuel, comme un signal de « douce insouciance » tout à fait malvenu.

Telle est la raison pour laquelle, dans la perspective du débat d'orientation sur les finances publiques de 2010, il est proposé d'utiliser le support que constitue le présent projet de loi de finances, pour prévoir, à titre expérimental, la **fixation d'un plafond spécifique pour la variation de la dette à court terme**. Celle-ci serait entendue comme celle résultant des emprunts d'une durée comprise entre trois mois et un an inclus. En revanche les emprunts à très court terme, inférieurs à trois mois, ne seraient pas affectés, car il faut laisser une marge de manœuvre totale au pouvoir exécutif pour faire face aux échéances immédiates. Il s'agit d'un dispositif temporaire, qui, une fois ajusté pour tenir compte de l'expérience, pourra être, le cas échéant, introduit dans la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

*

* *

Enfin comme les années précédentes le rapport de votre commission des finances ne se contente pas de retracer les grandes lignes de l'exécution budgétaire mais comporte dans un deuxième temps une analyse des rapports de performance relatifs pour chaque mission.

La loi de règlement reste en effet l'heure de vérité où on peut apprécier de façon synthétique l'adéquation des dotations budgétaires aux objectifs ainsi que d'une façon générale le niveau de performance des administrations de l'Etat dont dépend à terme notre capacité à maîtriser nos dépenses.

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

L'exercice 2008 s'est soldé par un déficit budgétaire de 56,3 milliards d'euros, supérieur de près de la moitié à celui constaté pour 2007, qui s'établissent à 38,4 milliards d'euros.

Cette détérioration est la conséquence des effets conjugués d'une baisse sensible des ressources nettes de l'Etat de - 4,6 % par suite du freinage de l'activité économique et d'une nette poussée des dépenses qui, entendues nettes de remboursements et dégrèvements, se sont accrues de + 2,8 %.

A. DES RECETTES EN NET RECUL SOUS L'EFFET DE LA CRISE

1. Le freinage brutal de la croissance

Sur le plan macroéconomique, l'année 2008 a été caractérisée au printemps par un ralentissement progressif de l'activité puis, après la crise financière du mois d'octobre, qui a conduit au vote d'une loi de finances rectificative dite pour le financement de l'économie, à une chute brutale de l'activité. Au total, selon l'Insee, la croissance du PIB a été en 2008 de **0,4 %**.

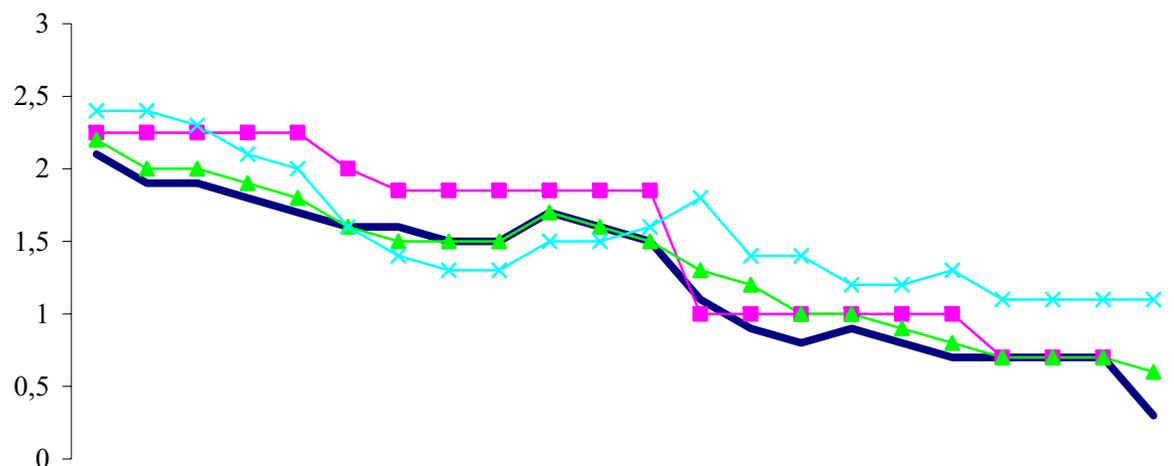
La prévision de croissance a été constamment revue à la baisse depuis son estimation initiale, comme le montre le graphique ci-après.

Cette révision à la baisse provient largement de la faillite de Lehman Brothers, par nature imprévisible, le 16 septembre 2008.

La révision à la baisse en juin 2009 vient de la prise en compte des chiffres de l'Insee de mai 2009. En particulier, la croissance au dernier trimestre 2008 a été plus négative que prévu (- 1,5 % au lieu de - 1,2 %).

La croissance du PIB en 2008 : l'évolution des prévisions

(en %)



	sept-07	oct-07	nov-07	déc-07	janv-08	févr-08	mar-s-08	avr-08	mai-08	juin-08	juil-08	août-08	sept-08	oct-08	nov-08	déc-08	janv-09	févr-09	mar-s-09	avr-09	mai-09	juin-09	
France (consensus)	2,1	1,9	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,7	1,6	1,5	1,1	0,9	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,3
France (gouvernement)(1)	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	2,00	1,85	1,85	1,85	1,85	1,85	1,85	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,70	0,70	0,70		
Zone euro (consensus)	2,2	2	2	1,9	1,8	1,6	1,50	1,5	1,5	1,7	1,6	1,5	1,3	1,2	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Etats-Unis (consensus)	2,4	2,4	2,3	2,1	2	1,6	1,4	1,3	1,3	1,5	1,5	1,6	1,8	1,4	1,4	1,2	1,2	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1

(1) Y compris les déclarations publiques de membres du gouvernement.

Sources : Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi ; Consensus Forecasts ; Insee

2. Une diminution des recettes de 12 milliards d'euros

Les recettes nettes du budget général se sont établies à 221,25 milliards d'euros, soit 12 milliards d'euros de moins que prévu.

Cet écart provient pour les trois quarts des **remboursements et dégrèvements**, comme le montre le tableau ci-après.

Les recettes du budget général en 2008 : prévision et exécution

(en millions d'euros)

	Prévision	Exécution	Ecart
Recettes fiscales brutes	354 839	352 135	-2 704
À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts	83 217	92 174	8 957
Recettes fiscales nettes (a)	271 622	259 961	-11 661
Recettes non fiscales (b)	28 051	27 958	-93
Montant net des recettes, hors fonds de concours (c) = (a) + (b)	299 673	287 919	-11 754
À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes (d)	69 610	69 876	266
Total net des recettes, hors prélèvements sur recettes (e) = (c) - (d)	230 063	218 043	-12 020
Fonds de concours (f)	3 438	3 202	-236
Montant net des recettes, y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)	233 501	221 245	-12 256

Sources : loi de finances initiale pour 2008, présent projet de loi de finances rectificative

L'écart par rapport à la loi de finances initiale correspond en quasi-totalité à la TVA nette et à l'impôt sur les sociétés net, dans chaque cas de l'ordre de 5 milliards d'euros, comme le montre le tableau ci-après.

Les recettes fiscales nettes en 2008

(en milliards d'euros)

	Prévision		Exécution		Ecart /LFI (1)	Variation /2008	
	LFI 2008	LFR 2008	2007	2008		Périmètre courant	Périmètre constant
Recettes fiscales (a)	271,62	264,59	266,71	259,96	-11,66	-2,5%	-0,2%
Impôt sur le revenu net (b)	53,75	51,53	50,03	51,74	-2,01	3,4%	3,4%
Impôt sur les sociétés net (c)	53,82	51,42	50,84	49,18	-4,64	-3,3%	-3,3%
Taxe sur les produits pétroliers	16,51	16,09	17,29	16,1	-0,41	-6,9%	-0,8%
Taxe sur la valeur ajoutée nette	134,98	133,1	131,51	129,85	-5,13	-1,3%	0,9%
Autres recettes fiscales nettes (d)	12,55	12,45	17,04	13,09	0,54	-23,1%	-9,7%

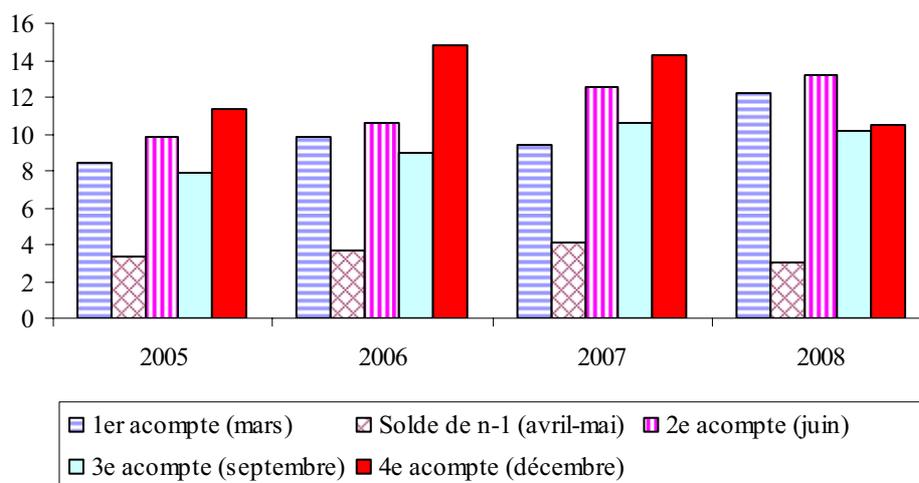
(1) Calculé par votre commission des finances.

Source : Cour des comptes, sauf (1)

Une comparaison du profil d'entrée des recettes nettes d'impôt sur les sociétés en 2008 et les années précédentes montre que cette année s'est caractérisée par un quatrième acompte quasiment identique au troisième, comme le montre le graphique ci-après.

Le profil des recettes nettes d'impôt sur les sociétés en 2008 : comparaison avec les années précédentes

(en milliards d'euros)



NB : la décomposition a été effectuée de manière conventionnelle, en fonction des recettes perçues les 31 mars, 31 mai, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre.

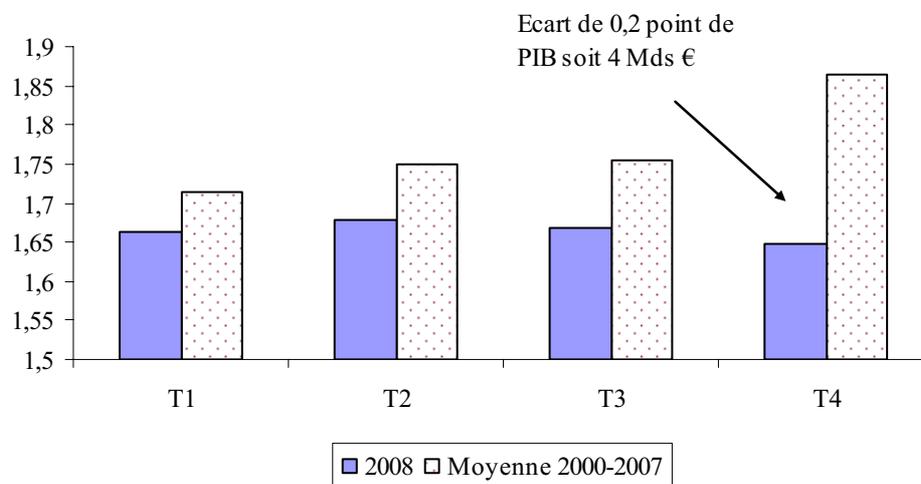
Source : d'après les situations mensuelles du budget de l'Etat

Cela vient du fait que les grandes entreprises, dont le quatrième acompte est assis sur leurs bénéfices de l'année en cours, n'ont plus vu leurs revenus augmenter comme les années précédentes, du fait de la crise économique. Cette moins-value de recettes est donc imputable à cette dernière.

De même, dans le cas de la TVA, les recettes nettes ont été nettement inférieures au profil moyen au dernier trimestre. Ainsi, alors qu'en moyenne les recettes nettes du dernier trimestre sont de 1,9 point de PIB, elles n'ont été que de 1,7 point de PIB, ce qui représente un écart de l'ordre de 4 milliards d'euros.

Le profil des recettes nettes de TVA en 2008 : comparaison avec les années précédentes

(en points de PIB)



Source : d'après les situations mensuelles du budget de l'Etat

B. DE FORTES TENSIONS SUR LA DÉPENSE

1. L'impact sur la dépense du « dérapage » de la charge de la dette

a) L'évolution des dépenses du budget général

Les dépenses nettes¹ du budget général s'établissent, en exécution, à 275 milliards d'euros, soit un **dépassement de la prévision en LFI de 3,8 milliards d'euros**. Par rapport à l'exécution 2007, l'augmentation des dépenses du budget général s'établit à 8,8 milliards d'euros à périmètre constant.

Le différentiel constaté sur les dépenses nettes du budget général résulte essentiellement de **l'accroissement de la charge de la dette, supérieure de 3,3 milliards d'euros à la prévision** (soit 44,464 milliards d'euros exécutés contre 41,196 milliards d'euros prévus)². Cet accroissement s'explique :

1) pour 2,5 milliards d'euros, par le doublement de la **provision pour charge d'indexation**³ entre la LFI pour 2008 et le présent projet de loi de règlement, en raison du ressaut d'inflation constaté en 2008 ;

¹ Hors fonds de concours.

² La loi de finances rectificative du 16 octobre 2008 pour le financement de l'économie avait réévalué cette charge à hauteur de 4 milliards d'euros.

³ La charge liée aux emprunts indexés (OATi et BTANi) donne en effet lieu à provisionnement budgétaire dont le cumul sert à rembourser l'emprunt à échéance. Cette charge s'est élevée à 4,6 milliards d'euros en 2008, contre 2,2 milliards d'euros anticipés.

2) pour 815 millions d'euros de l'augmentation du besoin de financement de l'Etat, sous l'effet notamment du creusement du déficit budgétaire et de la nécessité d'assurer le préfinancement des mesures du plan de relance.

Hors charge de la dette, un dépassement de 0,5 milliard d'euros est observé, essentiellement imputable aux dépenses de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », dont l'exécution a excédé de 1,1 milliard d'euros la prévision (13,1 milliards d'euros contre 12 prévus). Le dynamisme de l'allocation adultes handicapés et la prime de Noël aux bénéficiaires du RMI expliquent une partie de cette évolution, qui n'a été compensée qu'à hauteur de 600 millions d'euros par des réductions de crédits sur d'autres programmes¹.

Les **dépenses de fonctionnement** sont en augmentation de 3,3 % (de 33,8 milliards d'euros en 2007 à 34,8 milliards d'euros en 2008). Cette augmentation est imputable, pour l'essentiel, à l'augmentation des subventions pour charges de service public des opérateurs, et plus précisément à l'inscription au budget général de la subvention au profit de l'Agence nationale de la recherche². Il y a là une manifestation du phénomène, déjà souligné à maintes reprises par votre commission des finances, de « **l'agencisation** » de l'Etat

Les **dépenses de personnel** apparaissent maîtrisées (+ 1 %), passant de 118,4 à 119,6 milliards d'euros entre 2007 et 2008. Cette tendance peut être rapprochée de l'évolution des effectifs de l'Etat. Ceux-ci affichent tout d'abord une consommation des emplois en **diminution de 78.339 ETPT par rapport à l'exécution 2007, soit - 3,5 %**. Celle-ci est essentiellement imputable aux mesures de décentralisation ou de transferts de missions à certains opérateurs (- 55.000 ETPT). Selon l'exposé général des motifs du projet de loi de règlement, « *la diminution réelle des ETPT est ainsi évaluée à - 23.300* ».

On constate par ailleurs une **sous-consommation de 21.861 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** par rapport au plafond d'autorisation d'emplois autorisé en loi de finances initiale pour 2008³. Cette sous-consommation résulte d'une surévaluation des plafonds d'emplois en LFI, de mouvements de décentralisation de personnel supérieurs de 1.000 ETPT à la prévision, et d'une **diminution des effectifs réels des ministères supérieure d'environ 5.300 ETPT à la prévision**.

Certains ministères semblent, à l'instar du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), **avoir anticipé, en 2008 les suppressions d'emplois programmées par le budget triennal de 2009-2011**.

¹ Dont 0,3 milliard d'euros de titre 2.

² Soit 965 millions d'euros dans le PAP 2008.

³ Cette sous-consommation est imputable au budget général pour 21.726 ETPT et aux budgets annexes pour 135 ETPT.

Evolution des effectifs de l'Etat

(En ETPT)

	Budget général	Budgets annexes	Total
Consommation en 2007	2 245 101	12 301	2 257 402
Plafond en 2008	2 188 626	12 298	2 200 924
Consommation en 2008	2 166 900	12 163	2 179 063
Ecart consommation 2008/2007	-78 201 -3,5%	-138 -1,1%	-78 339 -3,5%
Ecart consommation/plafond	-21 726 -1,0%	-135 -1,1%	-21 861 -1,0%

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008

La portée réelle d'une politique de diminution des effectifs ne saurait être correctement mesurée à la seule lumière des évolutions affectant l'Etat. **La question doit en effet être posée des effets sur l'emploi public qu'emporte le transfert de certaines missions à des opérateurs.** Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2008, la Cour des comptes indique que « la baisse des effectifs payés directement par l'Etat doit être appréciée en prenant aussi en compte le fait que les principaux opérateurs de l'Etat, qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques et qui bénéficient pour beaucoup de subventions de l'Etat, ont vu leurs effectifs croître très rapidement dans la période récente et rémunéraient en 2008 près de 240.000 agents ».

A l'initiative du Sénat¹, le principe de la fixation **plafond d'emplois pour les opérateurs de l'Etat** a été adopté dans le cadre de la loi de finances pour 2008². Ce principe a trouvé sa première application en loi de finances pour 2009, dont l'article 77 a fixé à 266.061 le plafond d'emplois des opérateurs. Pour des raisons techniques³, ce plafond n'a toutefois pu être exprimé qu'en équivalents temps plein⁴ (ETP), ce qui atténue la portée des comparaisons que l'on pourrait dresser avec l'évolution des effectifs de l'Etat. **Il est donc souhaitable que les conditions d'une comptabilisation des effectifs des opérateurs en ETPT soient rapidement réunies, afin que**

¹ Il s'agissait d'un amendement de notre collègue Michel Charasse. Par ailleurs, et sur l'initiative de nos collègues Michel Charasse et Adrien Gouteyron, le Sénat a introduit un article 76 dans la loi de finances pour 2009, prévoyant, à compter de l'exercice 2010, que la loi de finances fixe chaque année le plafond d'emploi des établissements à autonomie financière visés à l'article 66 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974, soit principalement les centres culturels dépendant du ministère chargé des affaires étrangères.

² Article 64.

³ Nombre d'opérateurs ne disposent pas encore d'un outil de décompte des emplois en ETPT auditable par l'autorité chargée du contrôle financier.

⁴ Un agent à temps plein présente toute l'année consomme 1 ETPT. Le décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année. L'ETP diffère de l'ETPT en ce qu'il ne prend pas en compte la durée de la période d'emploi, ni la sur-rémunération éventuelle du temps partiel.

L'analyse des exécutions futures permette d'utiles rapprochements entre les trajectoires suivies par les effectifs de l'Etat et de ses démembrements.

b) L'évolution au sens de la norme élargie en débat

En 2008, le Gouvernement s'était assigné un « *objectif de stabilisation en volume des dépenses de l'Etat dans le projet de loi de finances, par rapport aux dépenses de la loi de finances initiale pour 2007* »¹. Cette même année, la norme de dépense de l'Etat a été **élargie** aux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne, ainsi qu'aux taxes affectées.

Au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2008, la progression de la norme de dépense élargie devait être **nulle**, sur la base d'une hypothèse d'inflation d'1,6 % :

**L'évolution de la norme de dépense telle que prévue
par le projet de loi de finances pour 2008**

(en milliards d'euros)

Dépenses	LFI 2007	PLF 2008 (périmètre constant)
Dépenses du budget général	266,9	271,9
Psr ² collectivités territoriales	49,5	50,1
Psr union européenne	18,7	18,4
Total des psr	68,1	68,5
Affectations de taxes	-	0,1
Total des dépenses « norme élargie »	335,0	340,5
Evolution de la norme en valeur		+ 1,6%
Evolution de la norme en volume		0,0 %

Source : projet de loi de finances pour 2008

La progression **observée** de la dépense au sens de la norme élargie, c'est-à-dire mesurée **de LFI pour 2007 à exécution 2008** dépasse de **4,1 milliards d'euros** la prévision, **soit une augmentation en valeur de 2,8 %**. Ces 4,1 milliards de dépassement sont imputables aux 3,8 milliards d'euros de surplus de dépenses nettes du budget général évoqué plus haut, ainsi qu'à une augmentation du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, pour 300 millions d'euros. En tout état de cause, et dans la mesure où l'inflation en moyenne annuelle 2008 s'établit également à 2,8 %, **la règle du zéro volume apparaît respectée**².

¹ Extrait de la charte de budgétisation figurant dans le projet de loi de finances pour 2008.

² Sous réserve des biais résultant des arrondis entrant dans les calculs, elle est égale, en toute rigueur, à 0,06 %.

L'évolution de la norme de dépense de LFI 2007 à exécution 2008

(en milliards d'euros)

Dépenses	LFI 2007	Exécution 2008 (périmètre constant)
Dépenses du budget général	266,9	275,7
<i>PSR collectivités territoriales</i>	49,5	50,1
<i>PSR Union européenne</i>	18,7	18,7
Total des PSR	68,1	68,8
Affectations de taxes	-	0,1
Total des dépenses « norme élargie »	335,0	344,6
<i>Evolution de la norme en valeur</i>		2,8 %
<i>Evolution de la norme en volume</i>		0 %

Source : projet de loi de finances pour 2008

Une **réserve** doit toutefois être formulée sur ce résultat. En premier lieu, **le respect de la règle du « zéro volume » est largement permis par le surcroît d'inflation observé en 2008.**

Il est exact d'affirmer, avec le gouvernement, que ce surcroît d'inflation est **aussi** responsable du dépassement constaté, puisqu'il a créé *« un choc sans précédent sur la charge de la dette »*.

Mais ledit dépassement **ne résulte qu'en partie** des effets de l'inflation sur la charge d'endettement. En effet, et comme indiqué précédemment, l'accroissement de la provision d'indexation n'est responsable du « dérapage » de la dépense qu'à hauteur de 2,5 milliards d'euros sur les 4,1 milliards constatés. **Pour les 1,6 milliard d'euros restants, l'accroissement de l'inflation constitue une sorte d'aubaine permettant de rester « dans les clous » de la norme de dépense.**

Un regard complémentaire peut être porté sur la norme de dépense en calculant quelle a été sa progression **effective**, c'est-à-dire en prenant pour point de départ du calcul, non plus la prévision établie en LFI pour 2007, **mais l'exécution constatée cette même année.**

Cette comparaison entre exécutions n'a pas vocation à apprécier la sincérité des hypothèses dont le Gouvernement a pu faire preuve dans la construction de la norme, **mais simplement à porter un regard rétrospectif sur ce qu'aura réellement été l'évolution de la dépense d'une année sur l'autre.**

Or, d'exécution 2007 à exécution 2008, la progression de la norme de dépense s'établit à 3,3 % en valeur et à 0,5 % en volume (cf. tableau infra).

L'évolution de la norme de dépense d'exécution 2007 à exécution 2008

(en milliards d'euros)

Dépenses	Exécution 2007	Exécution 2008 (périmètre constant)
Dépenses du budget général	266,8	275,7
PSR collectivités territoriales	49,6	50,1
PSR Union européenne	17,2	18,7
Total des PSR	68,1	68,8
Affectations de taxes	-	0,1
Total des dépenses « norme élargie »	333,6	344,6
<i>Evolution de la norme en valeur</i>		3,3 %
<i>Evolution de la norme en volume</i>		0,5 %

Source : réponses du ministère du budget au questionnaire

Le ministère du budget émet des réserves quant à cette méthode de comptabilisation, notamment au motif que l'exercice même de **construction** de la norme de dépense pour l'année n ne peut se fonder, au moment de sa réalisation, que sur la **prévision** de la LFI de l'année $n-1$ ¹, et non l'exécution. Il arrive pourtant **au gouvernement lui-même** d'utiliser l'exécution $n-1$ comme base de calcul pour l'évolution de la norme élargie. L'exposé des motifs du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009 faisait ainsi valoir que la règle du « zéro volume » serait strictement respectée en 2009 en prenant pour point de départ **l'exécution budgétaire 2008**. On saisit donc mal pourquoi une méthode de calcul valable pour 2009 ne le serait pas pour 2008.

c) Les retraitements opérés par la Cour des comptes

Enfin, dans l'ensemble des calculs auxquels il s'est livré précédemment, votre rapporteur général s'est fondé sur les chiffres publiés par le Gouvernement. Or, dans son *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2008*, la Cour des comptes estime que « deux opérations ont eu pour effet de **minorer artificiellement** les dépenses de l'Etat en 2008, d'un montant total de 1,7 milliard d'euros :

« - une part croissante (953 millions d'euros) des primes d'épargne logement a été financée par des avances du Crédit foncier de France ;

« - d'autre part, l'exercice 2008 a été marqué par une opération d'apurement partiel des dettes de l'Etat envers certains régimes de sécurité sociale, effectuée en janvier 2009 au titre de 2008 pour 753 millions d'euros, dont le montant n'est pas comptabilisé dans les dépenses de l'exercice mais en minoration de recettes fiscales ».

¹ Il peut notamment résulter de cette situation un biais défavorable dans le calcul, en particulier lorsque la norme de dépense est construite à partir d'une prévision en LFI qui se révélera **supérieure** à l'exécution, ce qui a été le cas en 2007.

Sous réserve de faire droit à l'analyse de la Cour, dont le ministère du budget considère qu'elle repose sur une « *base méthodologique contestable* »¹, la réintégration de ces dépenses dans la norme élargie conduirait à une exécution de 346,3 milliards d'euros, soit une progression en valeur de 3,4 % par rapport à la LFI pour 2007, et de 0,6 % en volume.

C'est par conséquent **du retraitement de certaines opérations que résultent les divergences d'interprétation** entre le ministère chargé du budget et la Cour des comptes sur la progression de la norme de dépense.

Au total, votre rapporteur général a conscience que les évolutions erratiques de l'inflation rendent aujourd'hui **très complexe** le pilotage de la norme de dépense.

Certes, **la volonté du ministère du budget de respecter cet objectif et les efforts déployés en ce sens ne sont pas en cause.**

Néanmoins, il serait souhaitable que la norme élargie, en tant qu'outil indispensable de maîtrise de la dépense, **fasse à l'avenir l'objet d'une évaluation consensuelle**, fût-ce au prix de quelques clarifications méthodologiques, notamment entre grandeurs *ex ante* et *ex post*.

2. Les modifications législatives et réglementaires de crédits en cours d'exercice

En dépenses, la différence entre la prévision et l'exécution 2008 est imputable aux **mouvements réglementaires de crédits** intervenus et aux **lois de finances rectificatives** votées en cours d'exercice, ainsi qu'aux **ajustements** opérés par le présent projet de loi de règlement.

L'analyse des ouvertures opérées en loi de finances rectificative et au moyen de décrets d'avance atteste à nouveau du **calibrage insuffisant** de certaines dotations en loi de finances initiale.

a) Les lois de finances rectificatives

Deux lois de finances rectificatives sont intervenues au cours de l'exercice 2008.

¹ Une note transmise par le cabinet du ministre chargé du budget conteste plusieurs analyses de la Cour. Selon le ministère, et en ce qui concerne les primes d'épargne logement, la Cour comptabilise l'intégralité de l'avance constatée au 31 décembre 2008 auprès du Crédit foncier de France, dont une large partie relevait de l'exercice 2008. Ce retraitement la conduit « à imputer à l'exercice 2008 des dépenses relevant en large partie des années antérieures ». S'agissant de l'apurement de dette envers la sécurité sociale, la Cour rattache à l'exercice 2008 des dépenses relevant de dettes au titre du passé, retracées dans l'état semestriel des sommes restant dues par l'État au 31 décembre 2007, et telles qu'estimées au 30 juin 2008. Selon le ministère chargé du budget, « en poussant le raisonnement jusqu'au bout, il faudrait comparer l'apurement de dette réalisé en 2008 à celui opéré l'exercice précédent (753 millions d'euros en 2008 contre 5,1 milliards d'euros en 2007). La conclusion de la Cour sur la progression des dépenses entre 2007 et 2008 serait radicalement différente ».

La **loi de finances rectificative pour le financement de l'économie** (n° 2008-1016 du 16 octobre 2008) a procédé à l'ouverture complémentaire de 11,1 milliards d'euros sur le budget général, montant correspondant, pour 4 milliards d'euros, à l'augmentation des crédits évaluatifs afférents à la **charge de la dette** et, pour 7,1 milliards d'euros, à la majoration des crédits évaluatifs afférents aux **remboursements et dégrèvements**¹.

Par ailleurs, 1,5 milliard d'euros ont été annulés sur le compte de concours financiers « Prêt à des Etats étrangers », résultant du report de 2008 à 2009 d'une opération de consolidation de la dette de la Côte-d'Ivoire.

La **loi de finances rectificative n° 2008-1443 du 30 décembre 2008** a opéré des ouvertures pour un montant de 2,9 milliards d'euros en CP et en AE, à raison :

1) d'1,8 milliard d'euros sur le budget général, en partie destinés à remédier à certaines sous-budgétisations en loi de finances initiale² ;

2) d'1,1 milliard d'euros sur les comptes spéciaux « Pensions » (800.000 euros) et « Participations financières de l'Etat » (1.050 millions d'euros destinés à reconstituer la fraction de crédits dévolus à l'opération « Campus » en faveur des universités, qui avait été mobilisée en urgence, au mois de septembre 2008, pour recapitaliser Dexia).

La LFR de décembre 2008 a par ailleurs annulé 2,2 milliards de crédit en CP, portant les ouvertures nettes à 800 millions d'euros.

b) Les décrets d'avance

Trois décrets d'avance sont intervenus au cours de l'année 2008, pour un montant total de **1.784,3 millions d'euros** en crédits de paiement. En application de la loi organique, les ouvertures de crédits opérées par décret d'avance sont **intégralement compensées** par des annulations, le plus souvent imputées sur la réserve de précaution.

¹ Cette augmentation du montant des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat s'est répartie comme suit : 0,9 milliard d'euros en raison d'un coût plus élevé de la prime pour l'emploi, 2,7 milliards d'euros au titre des restitutions d'impôt sur les sociétés, 2 milliards d'euros au titre des remboursements de crédits de TVA, 1,4 milliard d'euros pour ce qui concerne les autres impôts d'Etat.

² Concernant en particulier l'aide médicale d'Etat ou le financement des opérations d'aide au maintien de la paix.

Rappel des mesures financées par voie de décret d'avance en 2008

Décret	Ouvertures et annulations	Mesures
<i>N° 2008-629 du 27 juin 2008</i>	AE = 326,8 millions d'euros CP = 307,7 millions d'euros	Soutien à la pêche Hébergement d'urgence Administration de mission « Grand Paris »
<i>N° 2008-1089 du 24 octobre 2008</i>	AE = 233 millions d'euros C = 223,4 millions d'euros	Soutien à l'agriculture et à la pêche Hébergement des demandeurs d'asile Chaîne française d'information internationale
<i>N° 2008-1244 du 28 novembre 2008</i>	AE = 1.294,4 millions d'euros C = 1.253,2 millions d'euros	Ajustement de dotations relatif aux dépenses de personnel Financement des opérations extérieures de la défense Prévention de l'exclusion des personnes vulnérables Mesures en faveur de l'emploi Mesures en faveur de l'épargne réglementée

Source : commission des finances

Si votre commission des finances a émis un **avis favorable** sur chaque projet de décret d'avance, elle a assorti cet avis de plusieurs **réserves**¹, relevant le caractère **prévisible** de certaines dépenses et critiquant le recours fréquent au décret d'avance pour pallier les insuffisances de crédits résultant de **sous-budgétisations** en loi de finances initiale.

Le décret d'avance, conçu pour faire face aux situations urgentes, **ne saurait devenir un outil banalisé de gestion en cours d'exercice**.

Dans ces conditions, votre rapporteur général ne peut que réitérer l'invitation faite au Gouvernement de prendre toutes dispositions nécessaires pour inscrire, dès le projet de loi de finances initiale, les crédits correspondants aux besoins prévisibles.

¹ Ces réserves ont concerné, en 2008, le financement des dépenses relatives à la lutte contre la fièvre catarrhale ovine, l'absence systématique de dotation du Fonds national de garantie des calamités agricoles, l'insuffisance des crédits destinés aux aides aux Français rapatriés et à la chaîne française d'information internationale, le caractère récurrent des ouvertures en fin d'année des crédits liés aux opérations extérieures de la défense, aux contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE), à l'hébergement d'urgence et à la prime de Noël versée aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), ainsi que la sous-évaluation manifeste du coût des OPEX.

c) Les autres mouvements réglementaires de crédits

Les **mouvements sans incidence** sur le montant net global des crédits ont atteint **810 millions d'euros en CP¹**, dont 86 millions d'euros au titre des virements, 559 millions d'euros au titre des transferts et 165 millions d'euros au titre des répartitions.

Ainsi que le détaille le tableau ci-dessous, les **reports** de crédits de paiement de 2007 vers 2008 se sont élevés à un montant global de 8,7 milliards d'euros et les reports de 2008 vers 2009 atteignent 8,5 milliards d'euros. Selon le ministère chargé du budget, l'évolution des reports en 2008 s'inscrit dans la continuité des efforts entrepris depuis plusieurs années pour réduire le montant des reports de crédits de paiement.

Les reports de crédits

(en crédit de paiement et en millions d'euros)

	2006 vers 2007 <i>(Ouvertures sur 2007)</i>	2007 vers 2008 <i>(Annulations sur 2007 et ouvertures sur 2008)</i>	2008 vers 2009 <i>(Annulations sur 2008)</i>
Budget général	3 989,8	3 831,6	3 171,8
Budgets annexes	3,4	8,7	3,1
Comptes spéciaux	1 350,9	4 857,2	5 295,0
Total	5 344,1	8 697,5	8 469,9

Source : commission des finances

Les rattachements de **fonds de concours** s'élèvent à 3,2 milliards d'euros en CP et 2,7 milliards d'euros en AE, soit un recul de respectivement 7,4 % et 18,2 % par rapport à la prévision. Ils s'élevaient à 3,8 milliards d'euros en 2007.

Le niveau élevé observé en 2007 s'expliquait, en particulier, par un fonds de concours de 400 millions d'euros versé par l'Agence de l'innovation industrielle préalablement à sa dissolution. Ce fonds de concours revêtait, par conséquent, un caractère exceptionnel principalement à l'origine de la baisse des rattachements constatée en 2008.

« Défense », « Ecologie, développement et aménagement durables », Recherche et enseignement supérieur », « Sécurité sanitaire » et « Travail et emploi » constituent les cinq missions dont les rattachements en exécution sont les plus importants : elles totalisent à elles seules **89 % de la totalité des rattachements bruts du budget général** en 2008 (*cf.* tableau).

¹ et 786 millions d'euros en AE.

Les fonds de concours rattachés en 2008

(en euros)

	Prévision	Exécution	Ecart
Défense	663 569 002	704 257 340	6,1%
Ecologie, développement et aménagement durables	2 359 476 398	1 930 956 726	-18,2%
Recherche et enseignement supérieur	50 763 000	69 893 665	37,7%
Sécurité sanitaire	35 964 151	51 199 807	42,4%
Travail et emploi	58 040 000	79 583 318	37,1%

Source : commission des finances

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

Le présent projet de loi de finances rectificative procède à **l'annulation de crédits non consommés** à hauteur de 7,9 milliards d'euros en AE et de 5,7 milliards d'euros en CP.

Les **ouvertures de crédits complémentaires** portent :

1) sur la mission « **Remboursements et dégrèvements** » du budget général, à hauteur de 1,1 milliard d'euros (AE=CP). Cette hausse des remboursements et dégrèvements est imputable à **l'accélération du rythme des remboursements des crédits de TVA en fin d'année** (800 millions d'euros), à l'augmentation des **restitutions d'impôt sur les sociétés**¹ (supérieures de 700 millions d'euros par rapport à la seconde LFR pour 2008), ainsi qu'à une exécution inférieure à la prévision des remboursements et dégrèvements **d'impôt sur le revenu**² (- 100 millions d'euros) et d'autres produits directs, indirects et divers (- 200 millions d'euros) ;

2) sur les budgets annexes « Contrôle et exploitation aérien » (1,4 million d'euros en AE et CP afin de couvrir des dépenses de personnel) et « Publications officielles et information administrative » (63,5 millions d'euros en CP au titre de l'augmentation du fond de roulement) ;

3) sur les comptes spéciaux, et principalement sur le compte « Prêts à des Etats étrangers » (227,6 millions d'euros en AE et 44,8 millions d'euros en CP – crédits évaluatifs).

Une autorisation de découvert de 9,6 milliards d'euros est enfin ouverte sur le compte d'opérations monétaires « Opérations avec le Fonds monétaire international », soit une diminution de ce découvert égale à

¹ Les entreprises qui ne clôturent pas leur exercice au 31 décembre ont demandé des restitutions d'impôts plus importantes que prévues. L'exercice de ce type d'entreprises étant « à cheval » sur 2008, leur résultat a ainsi été davantage impacté par le ralentissement de l'activité en 2008 que les entreprises qui clôturent au 31 décembre, ce qui s'est traduit directement sur les recettes d'IS en 2008.

² Cet écart s'explique essentiellement par un moindre coût du crédit d'impôt « développement durable » (- 200 millions d'euros) et par un coût plus élevé de la prime pour l'emploi (+ 100 millions d'euros).

1,6 milliard d'euros par rapport à fin 2007, où celui-ci s'établissait à 11,2 milliards d'euros. Les opérations du FMI étant, par nature, déterminées par ses propres besoins et ceux de ses pays membres, elles sont susceptibles de connaître des variations imprévisibles.

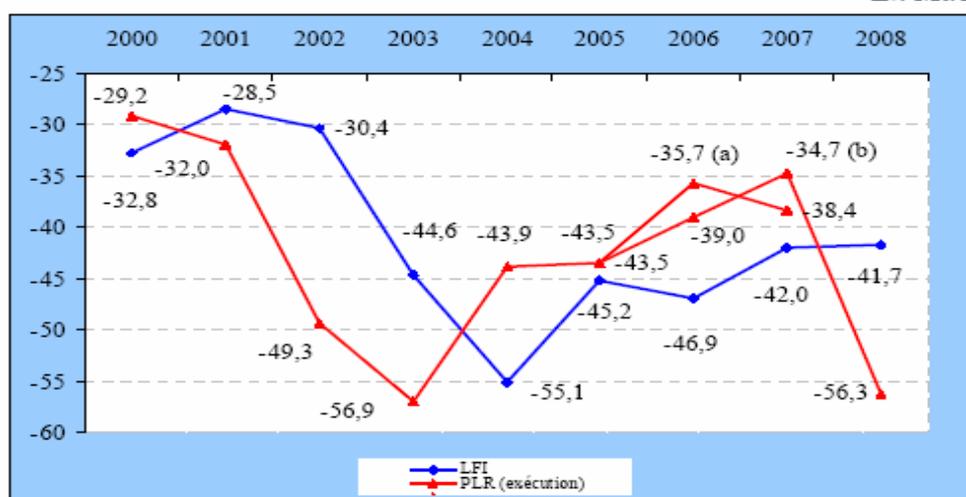
C. LE SOLDE DÉFICITAIRE ET SON FINANCEMENT

1. Un déficit en augmentation de moitié par rapport à l'exécution 2007

L'exercice 2008 s'est clôturé sur un solde déficitaire de 56,3 milliards d'euros soit 17,9 milliards d'euros au-delà du solde de 2007 qui s'est monté à 38,4 milliards d'euros. Par suite du renversement de la conjoncture, le solde en exécution est plus déficitaire - de près de 15 milliards d'euros - que celui fixé en la loi de finances initiale.

Graphique n° 1 – Résultats budgétaires 2000-2008 (hors FMI et FSC)³

En Md€



Source : Cour des comptes, MINEFE

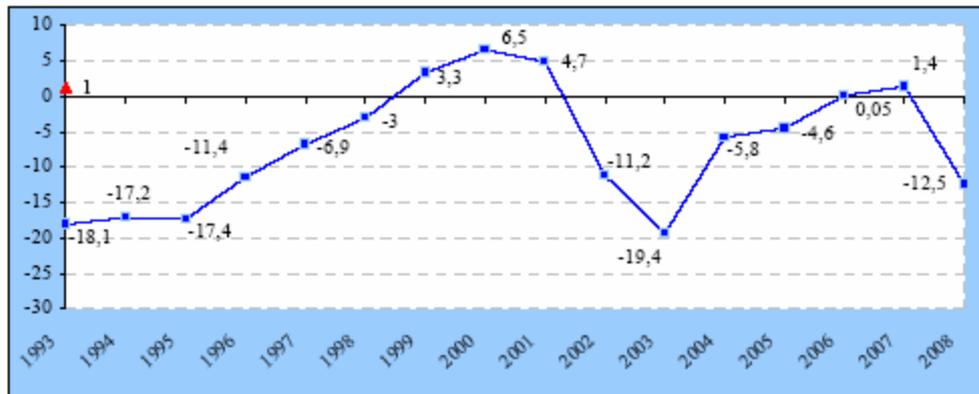
a) hors la modification des dates de versement des pensions des agents de l'Etat, qui avait accru de 3,27 Md€ les dépenses de 2006, le déficit de cet exercice aurait été ramené de 39,0 à 35,7 Md€ ;

b) le Gouvernement a fait figurer deux soldes budgétaires (-34,7 et -38,4 Md€) dans la loi de règlement pour 2007, selon qu'était ou non intégrée la recette exceptionnelle procurée par le produit de cession d'EDF (3,7 Md€).

Comme le montre le tableau ci-dessous issu comme le précédent du rapport précité de la Cour des comptes, le solde primaire, c'est-à-dire le solde hors charge de la dette est à nouveau négatif en 2008.

Graphique n° 2 – Solde primaire de l'Etat

En Md€



Source : Cour des comptes

Depuis 1993, le solde primaire n'aura donc été positif, si l'on met de côté l'année 2007 où il était quasi-équilibré, que pendant trois années : 1999, 2000 et 2001.

2. Les modalités de couverture du besoin de financement

Le besoin de financement de l'Etat, initialement estimé à **146,9 milliards d'euros** par la loi de finances initiale pour 2008, est arrêté par le présent projet de loi de règlement à **164 milliards d'euros**.

Ce besoin de financement avait été successivement réévalué à 149,4 milliards d'euros par la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie (n° 2008-1016 du 16 octobre 2008) et à 159,5 milliards d'euros par la loi de finances rectificative n° 2008-1443 du 30 décembre 2008.

a) Déficit, amortissements et reprises de dettes

En exécution 2008, le besoin de financement de l'Etat est en accroissement de 59,1 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2007, **soit une augmentation de 56 %**, et de 17,1 milliards d'euros par rapport à la prévision inscrite en loi de finances initiale, **soit une augmentation de 11,6 %**.

Ces évolutions sont tout d'abord imputables au **creusement du déficit budgétaire**, dont l'impact en trésorerie s'élève à 56,4 milliards d'euros, contre 41,7 milliards d'euros prévus en LFI pour 2008 (+ 35,3 %).

Par ailleurs, le montant exceptionnel des **remboursements d'emprunts arrivés à échéance** se traduit par l'augmentation substantielle des amortissements de dette à moyen et long terme, qui passent de 69,1 milliards d'euros en exécution 2007 à 97,6 milliards d'euros en 2008, soit une augmentation de 41,2 %.

Enfin, la hausse du besoin de financement résulte de la reprise par l'Etat de la **dette du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA)**, remboursée par émission de BTF à la fin de l'année 2008. Cette reprise de dette s'est traduite par un accroissement de **7,9 milliards d'euros** de la ligne « Amortissement de dettes reprises par l'Etat ».

Evolution du tableau de financement de l'Etat

(en milliards d'euros)

	Exécution 2007	LFI 2008	LFR oct. 2008	LFR déc. 2008	Exécution 2008
Besoin de financement					
Amortissement de la dette à long terme	31,9	41,3	39,3	39,3	39,3
Amortissement de la dette à moyen terme	37,2	61,5	58,3	58,3	58,3
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	0,6	2,4	2,4	10,4	10,3
Variation des dépôts de garantie	0,5				-0,4
Variation d'autres besoins de trésorerie	0,1				0,1
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2008	34,6	41,7	49,4	51,5	56,4
Total du besoin de financement	104,9	146,9	149,4	159,5	164,0
Ressources de financement					
Emissions à moyen et long terme nettes des rachats	97,6	119,5	116,5	128,9	128,5
Annulations de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique		3,7	0,0	0,0	0,0
Variation des BTF	12,2	24,3	42,7	57,0	59,8
Variation des dépôts des correspondants	2,6	-2,7	-6,9	-4,2	-1,6
Variation d'avances de trésorerie	0,1				0,1
Variation du compte du Trésor	-8,1	0,0	-5,0	-23,6	-25,3
Autres ressources de trésorerie	0,5	2,1	2,1	1,4	2,4
Total des ressources de financement	104,9	146,9	149,4	159,5	164,0

Source : commission des finances

b) Les ressources de financement mobilisées

La couverture du besoin de financement de l'Etat a tout d'abord été assurée par une augmentation des émissions à moyen et long terme, qui ont été portées à 128,5 milliards d'euros (soit une augmentation de 30,9 milliards d'euros par rapport à 2007).

Les **conditions de marché** ont contribué à l'augmentation de ces émissions, dont on rappelle qu'elles sont **nettes des rachats**. En effet, l'Etat a jugé inopportun de procéder à des rachats de titres de maturité 2009 dans les conditions dégradées de la fin de l'année 2008 et n'a pas procédé à l'intégralité des rachats programmés.

La crise financière a également accru la demande de titres de court et moyen terme, conduisant l'Etat à **augmenter ses émissions de BTF**, dont la variation a été portée à 59,8 milliards d'euros, soit 35,5 milliards d'euros de plus qu'anticipé en LFI pour 2008 (+ 146 %). Cette augmentation a en partie servi à **augmenter le solde du compte du Trésor à la fin de l'année 2008**.

Votre rapporteur général rappelle que, depuis 2006, l'Agence France Trésor s'est vu assigner un objectif de **réduction de l'excédent de trésorerie libre** de l'Etat non exigé par la sécurité de gestion de la dette, et ce afin de faire contribuer la trésorerie de l'Etat à la réduction de l'endettement.

La stratégie observée fin 2008 a donc délibérément pris le contrepied de cet objectif, dans le but de **sécuriser les liquidités destinées à préfinancer les actions de soutien au secteur bancaire, le versement de l'État au Fonds stratégique d'investissement et le plan de relance de l'économie**¹.

Selon le rapport annuel de performance de la mission « Engagements financiers de l'Etat », *« seul cet accroissement du solde du compte a permis de gérer la dette et la trésorerie en début d'année 2009 dans des conditions de sécurité maximales, la mise en œuvre rapide du plan de relance entraînant des décaissements accélérés dès le tout début de l'année qu'il n'était pas possible de financer sur les seuls premiers jours de 2009 »*.

Au titre des **ressources de trésorerie**, votre rapporteur général relève enfin une légère variation à la baisse de l'encours des **dépôts des correspondants du Trésor** (- 1,6 milliard d'euros), alors que les lois de finances rectificatives d'octobre et décembre 2008 avaient anticipé cette diminution à respectivement - 6,9 et - 4,2 milliards d'euros.

L'encours de ces dépôts connaît des **fluctuations sensibles** en cours d'année, dont le rapport annuel 2009 de la Cour des comptes a souligné les effets potentiellement **perturbateurs** pour la gestion de la trésorerie de l'Etat (cf. encadré).

¹ Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2008, « l'évolution de la conjoncture financière a conduit l'Etat à adapter notablement la stratégie de gestion de sa trésorerie pour sécuriser au mieux ses liquidités. Comme les banques, le Trésor a placé chaque soir auprès de la banque centrale un volume élevé de liquidités rémunérées au taux de la facilité de dépôt. Au 31 décembre 2008, le solde du compte du Trésor à la Banque de France s'élevait, pour cette raison, à 10,3 milliards d'euros, contre 0,3 milliard d'euros fin 2007. Les autres composantes de la trésorerie (qui s'élevaient à 26,9 milliards d'euros contre 13,6 milliards d'euros fin 2007) ont servi à financer le dispositif d'apport en fonds propres aux banques par la SPPE. Enfin, le solde a été affecté au financement des mesures annoncées du plan de financement de l'économie adopté par le Parlement en février 2009. En effet, afin de prendre en compte les volumes massifs de financement mis sur les marchés de taux par les Etats occidentaux au début de l'année 2009, l'Etat a décidé de préfinancer une partie des mesures du plan précité, à hauteur de 10 milliards d'euros ».

**Les dépôts des correspondants du Trésor :
une cause d'aléas importants et non maîtrisés pour la trésorerie de l'Etat**

En dépit de l'enjeu considérable qu'il représente pour la gestion de la trésorerie de l'Etat, le comportement des correspondants est encore mal appréhendé. Les établissements publics nationaux sont à l'origine de près d'un tiers des dépôts des correspondants du Trésor. Malgré l'importance de l'enjeu, le suivi de leur trésorerie est encore très imprécis. L'obligation pour les établissements publics nationaux soumis au règlement général de comptabilité publique d'annoncer au préalable toutes les opérations financières supérieures à 1 million d'euros a certes contribué à fiabiliser les prévisions de trésorerie à un jour. Mais la visibilité sur un horizon plus lointain reste très faible compte tenu de la grande volatilité de leurs opérations. Après une croissance régulière ces dernières années, l'encours des établissements publics nationaux a brusquement reculé, diminuant d'environ 13 milliards d'euros entre septembre 2007 et septembre 2008. Les raisons de cette baisse sont mal connues. Cette méconnaissance ne fait qu'accroître l'incertitude sur l'évolution à moyen terme de l'encours des correspondants, et par suite de la trésorerie de l'Etat.

L'encours des collectivités locales sur le compte du Trésor présente une saisonnalité très marquée en fin d'année. L'AFT enregistre un afflux massif de liquidités dans les derniers jours de l'année suivi d'un retrait de niveau comparable dans les premiers jours de l'année suivante. Ce phénomène s'est accentué ces dernières années avec une hausse des dépôts pouvant atteindre entre 6 et 8 milliards d'euros.

Ce sursaut massif et temporaire s'explique par plusieurs facteurs dont l'administration n'est pas en mesure aujourd'hui d'estimer les parts respectives : souscription d'emprunts dits de « clôture » de fin d'année liés à l'obligation d'équilibre réel du budget des collectivités locales ; solde des lignes de trésorerie mises en place dans le cadre d'une stratégie de trésorerie « zéro » ; opérations exceptionnelles se concentrant sur les derniers jours de l'année.

Ce phénomène, qui concerne la plupart des régions et des départements ainsi que certaines grandes communes et communautés (urbaines, d'agglomération ou de communes) est particulièrement difficile à prévoir. L'enquête menée auprès de certaines collectivités n'a pour l'instant pas permis d'accroître la visibilité sur ce pic de dépôts pour lequel demeure une incertitude dépassant le milliard d'euros.

Source : Cour des comptes – Rapport public annuel 2009

Au total, l'encours de la dette négociable sera passé de 921 milliards d'euros fin 2007 à 1.017 milliards d'euros fin 2008¹. L'accroissement de la demande pour les titres de court terme se traduit par l'accroissement de la part des BTF, dont l'encours représente 13,6 % du total fin 2008, contre 8,5 % fin 2007, et par la réduction de la durée de vie moyenne de la dette avant swaps, qui passe de 7 ans et 51 jours à 6 ans et 292 jours sur la même période.

Cette évolution n'est pas sans susciter des interrogations quant à la portée réelle de l'encadrement parlementaire de l'évolution de la dette. En effet, le 9° de l'article 34 de la LOLF dispose que la loi de finances de l'année

¹ Pour mémoire, et sous l'effet de la mise en œuvre des mesures du plan de relance, l'encours de la dette négociable atteignait 1.075 milliards d'euros à la fin du mois d'avril 2009.

« fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée **supérieure à un an** ».

L'évolution de la dette à court terme n'est donc **pas visée** par ces dispositions, alors même que l'accroissement de la part des bons de Trésor dans l'encours global expose les finances de l'Etat à un **aléa réel en cas de tension** sur les taux courts. Votre rapporteur général reviendra en détails sur cette question dans ses travaux préliminaires au débat d'orientation des finances publiques.

Telle est la raison pour laquelle, votre rapporteur général a décidé, en liaison avec le rapporteur spécial en charge des engagements financiers de l'Etat, notre collègue Jean-Pierre Fourcade, de prendre l'initiative d'un amendement assurant une meilleure information du Parlement, par l'intermédiaire des commissions de finances des deux assemblées, sur l'évolution de la dette comprise entre 3 mois et 1 an.

Encours de la dette négociable de l'Etat

(en milliards d'euros)

	Fin 2007		Fin 2008	
OAT	641	69,60%	681	66,96%
BTAN	202	21,93%	198	19,47%
BTF	78	8,47%	138	13,57%
Total	921	100,00%	1 017	100,00%
Durée de vie	7 ans 51 jours		6 ans 292 jours	

Source : Commission des finances, d'après l'Agence France Trésor

II. LA GESTION BUDGÉTAIRE ET L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

Pour faire suite à une demande de votre commission des finances, le gouvernement a pris, l'année dernière, l'initiative de modifier l'intitulé de l'acte législatif clôturant les comptes qui s'appelle désormais « projet de loi de règlement et rapport de gestion ».

Cette innovation avait pour objet de marquer de façon symbolique le rôle de ce texte qui ne tend plus seulement à prendre acte de l'exécution budgétaire mais également à porter une appréciation sur l'adéquation des moyens aux fins telles qu'elles résultent de la loi de finances initiale.

A cet égard, et en s'appuyant aussi bien sur le nouvel article 47-2 de la Constitution qui prévoit que les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères et doivent donner une image fidèle du résultat de leur gestion que sur la LOLF elle-même, votre commission examine à la fois la régularité de la gestion et le niveau de performance des services de l'Etat.

Ce dernier point fait l'objet du tome II du présent rapport au niveau de chaque mission. Mais il est apparu pertinent d'en donner une image globale dans ce tome I. Enfin, toujours dans le même souci d'amélioration de la gestion de l'Etat, ces développements sont l'occasion d'examiner les apports de la comptabilité générale.

A. LA RÉGULARITÉ DE LA GESTION

Bien que 2008 ait vu la **constitutionnalisation** des principes de régularité et de sincérité des comptes des administrations publiques¹, l'exercice demeure marqué par plusieurs **entorses aux règles budgétaires**, affectant notamment la budgétisation en loi de finances initiale.

1. La persistance de sous-budgétisations en loi de finances initiale

Votre commission des finances, dans les avis qu'elle a rendus sur les trois décrets d'avance intervenus en 2008, a souligné la persistance de **sous-budgétisations significatives en loi de finances initiale**.

Cette appréciation a trouvé confirmation dans le rapport adressé par la Cour des comptes au Parlement, conjointement au projet de loi de finances rectificative pour 2008.

¹ Selon le nouvel article 47-2 de la Constitution, tel qu'il résulte de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République, « 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. ».

Aux termes de ce rapport, « *plusieurs ouvertures de crédits ont été rendues nécessaires du seul fait de sous-évaluations à la fois significatives, manifestes et avérées en LFI, qui affectent la sincérité de plusieurs dotations* ». Le même rapport estimait à **6,7 milliards d'euros** les insuffisances apparues au cours de la gestion 2008 en raison des sous-évaluations en loi de finances initiale pour 2008, insuffisances comblées à hauteur de **1,1 milliard d'euros** par décret d'avance (*cf.* tableau).

Ces insuffisances ont affecté un grand nombre de mesures ou politiques, résumées dans le tableau qui suit, et où prédominent nettement les dettes contractés par l'Etat à l'égard des régimes de sécurité sociale, ainsi que les politiques publiques mettant en œuvre des aides à guichet ouvert (interventions agricoles, mesures en faveur de l'emploi ou de la solidarité).

Les insuffisances survenues en gestion 2008 selon la Cour des comptes

(CP en millions d'euros)

	Mesures concernées ou observations	Sous-dotations comblées par décret d'avance	Autres sous-dotations	Total
<i>Action extérieure de l'Etat</i>	Opérations de maintien de la paix, contributions internationales.		125	125
<i>Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales</i>	Fonds national de garantie des calamités agricoles, enseignement agricole privé, dette à l'égard de la Mutualité sociale agricole, exonérations de cotisations sociales.	32	233	265
<i>Défense</i>	Opérations militaires extérieures.	259		259
<i>Engagements financiers de l'Etat</i>	Epargne logement.	150		150
<i>Médias</i>	France 24.	42		42
<i>Outre-mer</i>	Aménagement du territoire, contrats de plan.		98	98
<i>Régimes sociaux et de retraite</i>	SNCF, RATP, transporteurs.		106	106
<i>Santé</i>	Prévention de l'exclusion, aide sociale, rapatriés, allocation de logement temporaire.		47	47
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	Prime de Noël pour les bénéficiaires du RMI, allocation aux adultes handicapés, garantie de ressources des travailleurs handicapés.	379	289	668
<i>Travail et emploi</i>	Accès et retour à l'emploi, accompagnement des mutations.	251		251
<i>Ville et logement</i>	Aides personnelles au logement.		100	100
<i>Contrôle et exploitation aériens</i>	NC.		35	35
<i>Montants restant à payer aux régimes de sécurité sociale</i>	3 milliards d'euros au titre des années antérieures à 2008 et 1,6 milliard d'euros au titre de 2008.		4 600	4 600
	Total	1 113	5 633	6 746

Source : commission des finances, d'après le rapport de la Cour des comptes joint au projet de loi de finances rectificative pour 2008

Votre rapporteur général prend acte de la démarche amorcée par le gouvernement pour « rebaser » certaines dotations. **Un effort de remise à niveau a été accompli en 2009, pour un montant global d'1,1 milliard d'euros**, et concernant plus particulièrement les opérations de maintien de la paix (+ 40 millions d'euros), les opérations extérieures du ministère de la défense (+ 50 millions d'euros), les exonérations de charges sociales (+ 370 millions d'euros, dont 150 millions d'euros outre-mer), le régime de retraite du personnel de la RATP (+ 120 millions d'euros), l'aide médicale d'Etat (+ 80 millions d'euros) ou encore l'hébergement d'urgence (+ 140 millions d'euros).

Certaines « poches » de sous-budgétisations persistent toutefois, qui invitent à ne pas diminuer les efforts tendant à améliorer la sincérité de la prévision.

2. Les reports de charges

Faute d'ouvertures complémentaires de crédits par décret d'avance ou loi de finances rectificative, les insuffisances constatées en 2008 se traduiront par des **reports de charge** sur 2009, pour un montant estimé par la Cour des comptes à **6,9 milliards d'euros**. Ces reports se concentrent en particulier sur les missions « Défense », « Ville et logement » et « Agriculture ».

S'agissant enfin des **dettes de l'Etat envers la Sécurité sociale**, les éléments du compte général de l'Etat relatifs aux **dettes non financières de l'Etat** fournissent un éclairage riche d'enseignements. La dette nette de l'Etat envers la sécurité sociale s'établit en **augmentation de 23,5 %** entre le 31 décembre 2007 et le 31 décembre 2008 (+ 1,4 milliard d'euros, *cf.* tableau). Les principaux déterminants de cette évolution sont :

1) l'augmentation de la dette au titre de l'aide médicale d'Etat (+ 264 millions d'euros), des exonérations de charges au titre des zones de revitalisation rurale (+ 277 millions d'euros) et des contrats d'apprentissage (+ 211 millions d'euros), ainsi que de l'allocation aux adultes handicapés (+ 211 millions d'euros) ;

2) la diminution de la dette relative aux exonérations de cotisations sociales prévues par les dispositions législatives relatives à l'outre-mer (- 251 millions d'euros) ;

3) les dettes de l'Etat à l'égard d'autres organismes sociaux, ayant fait l'objet d'un apurement en période complémentaire¹ 2008 (753 millions d'euros).

¹ La période complémentaire, qui permet de rattacher des dépenses exécutées dans les premiers jours de janvier de l'année n+1 à la gestion de l'année n, ne comprend pas d'équivalent en comptabilité générale.

Evolution des dettes de l'Etat envers la Sécurité sociale

(en millions d'euros)

	31-XII-2007	31-XII-2008	Evolution
Dettes non financières	6 149	7 664	24,6%
<i>Dettes d'intervention</i>	5 121	5 845	14,1%
Transferts aux ménages	84	1 061	1163,1%
Transferts aux entreprises	1 413	2 162	53,0%
Transferts aux autres collectivités	21	30	42,9%
Charges à payer	3 603	2 592	-28,1%
<i>Dettes de fonctionnement</i>	271	292	7,7%
Dettes de fonctionnement	46	0	-100,0%
Charges à payer	225	292	29,8%
<i>Autres dettes non financières</i>	757	1 527	101,7%
Total provisions pour charges	142	151	6,3%
Total dettes Etat / sécurité sociale (passif)	6 291	7 815	24,2%
Total avances et créances	263	371	41,1%
Total dettes Etat / sécurité sociale (actif)	263	371	41,1%
Total dette nette Etat / sécurité sociale	6 028	7 444	23,5%

Source : commission des finances, d'après le compte général de l'Etat

B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

1. La persistance de limites de nature technique

La pertinence des observations qui peuvent être formulées sur la performance de l'action publique est largement **tributaire de la fiabilité des dispositifs de mesure disponibles**. A cet égard, plusieurs limites techniques continuent d'affecter les outils d'évaluation contenus dans les projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP).

Bien qu'en régression, le pourcentage **d'indicateurs non renseignés** s'établit en moyenne à 9 % en 2008. L'absence d'information est d'autant plus regrettable qu'elle affecte parfois des missions à **forts enjeux budgétaires**. Sur des missions abondamment dotées telles « Recherche et enseignement supérieur », « Travail et emploi » ou « Solidarité, intégration et égalité des chances », **les indicateurs non renseignés avoisinent le quart du total**. La mission « **Ville et logement** » se caractérise quant à elle par le dispositif d'évaluation de la performance **le plus lacunaire** de l'ensemble des missions du budget général, avec près d'**un tiers des indicateurs non renseignés**.

Au-delà des limites liées à l'absence d'information, il convient de relever les difficultés que peuvent soulever les **modifications** affectant, d'une année sur l'autre, les objectifs et indicateurs de performance, ainsi que le **caractère parfois laconique ou au contraire excessivement technique des commentaires** qui y sont associés. A titre d'exemple, le Parlement n'est guère éclairé sur les performances de l'Institut géographique national en matière d'information cartographique lorsque le RAP mentionne que « *l'atteinte de*

l'objectif 2011 dépend de la mise en œuvre de la convergence entre le plan cadastral informatisé et la BD parcellaire, le passage de cette dernière en mode vecteur étant dépendant de la vectorisation du PCI image pilotée par les services du cadastre »¹.

D'une manière générale, votre rapporteur général estime donc nécessaire d'approfondir les efforts entrepris pour garantir **l'exhaustivité, la stabilité et l'intelligibilité** du dispositif d'évaluation de la performance.

2. Des objectifs atteints à plus de 75 % pour moins d'1 % des crédits

Nonobstant les réserves que peuvent inspirer les limites techniques précédemment évoquées, un aperçu général de la performance en 2008 enseigne que **seules trois missions, représentant moins d'1 % des crédits des missions du budget général², atteignent plus de 75 % des objectifs assignés dans les projets annuels de performances** (cf. tableau). Environ la moitié des missions du budget général, représentant 52 % des crédits, se caractérisent par 50 % à 75 % d'objectifs atteints, et un quart des crédits se concentrent sur des missions remplissant entre un quart et la moitié de leurs objectifs. Enfin, deux missions présentent un ratio d'objectifs atteints inférieur à 25 %, **dont la mission « Enseignement scolaire », dotée de près de 60 milliards d'euros.**

Le niveau de performance global d'une mission peut résulter de contraintes de gestion extrêmement diverses et les données générales qui précèdent méritent naturellement d'être complétées par les analyses développées dans les contributions sectorielles des rapporteurs spéciaux. En outre, votre rapporteur général juge nécessaire de développer une étude approfondie du chaînage entre performance et pilotage budgétaire, **afin d'identifier les conséquences concrètes que les résultats obtenus au cours d'une année peuvent avoir sur le calibrage des dotations futures.** Il semble en effet qu'à ce stade, et selon l'appréciation de la Cour des comptes, *« le lien ne (soit) encore fait que très exceptionnellement entre la démarche de performance et le pilotage budgétaire ».*

¹ Analyse des résultats de l'indicateur « Réalisation de la BD parcellaire » du programme « Information géographique et cartographique » (mission « Écologie, développement et aménagement durables »).

² Hors missions « Remboursements et dégrèvements », « Provisions » et « Pouvoirs publics ».

« Palmarès » de la performance des missions du budget général

Missions du budget général	Atteint ou dépassé	Progression significative	Non atteint	Non renseigné	Part des crédits
Plus des trois quarts des objectifs atteints					
Sécurité civile	86	0	14	0	0,9%
Direction de l'action du Gouvernement	85	15	0	0	
Développement et régulation économiques	76	7	3	14	
La moitié aux trois quarts des objectifs atteints					
Administration générale et territoriale de l'Etat	71	17	8	4	52,0%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	71	7	18	4	
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	65	13	12	10	
Pilotage de l'économie française	64	9	27	0	
Engagements financiers de l'Etat	62	8	19	11	
Aide publique au développement	57	19	5	19	
Ecologie, développement et aménagement durables	57	16	22	5	
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	56	13	31	0	
Défense	56	24	20	0	
Sécurité	55	13	32	0	
Régimes sociaux et de retraite	54	13	29	4	
Conseil et contrôle de l'Etat	52	24	16	8	
Sport, jeunesse et vie associative	52	19	24	5	
Politique des territoires	50	17	33	0	
Relations avec les collectivités territoriales	50	20	30	0	
Un quart à la moitié des objectifs atteints					
Santé	48	22	22	8	23,3%
Médias	47	16	37	0	
Action extérieure de l'Etat	46	33	14	7	
Travail et emploi	42	11	22	25	
Justice	40	22	28	10	
Immigration, asile et intégration	36	46	9	9	
Solidarité, insertion et égalité des chances	36	16	24	24	
Outre-mer	33	17	25	25	
Recherche et enseignement supérieur	33	19	24	24	
Culture	31	28	28	13	
Sécurité sanitaire	25	50	25	0	
Moins d'un quart des objectifs atteints					
Enseignement scolaire	23	20	41	16	23,8%
Ville et logement	23	19	26	32	

Source : commission des finances, d'après les fiches synthétiques par mission établies par le gouvernement

C. LES APPORTS DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE

1. La certification des comptes : des avancées significatives en dépit de nouvelles réserves

La Cour des comptes, dans le cadre de son rôle de certification des comptes de l'Etat, a formulé **douze réserves sur les comptes de 2008, dont les neuf premières sont qualifiées de « substantielles »**, et qui concernent :

- 1.- les systèmes d'information financière et comptable ;
- 2.- les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne ;
- 3.- les opérateurs ;
- 4.- les actifs de la défense ;
- 5.- les produits régaliens ;
- 6.- les passifs d'intervention ;
- 7.- le patrimoine immobilier ;
- 8.- les autres inventaires d'actifs et de passifs ;
- 9.- la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ;
- 10.- les comptes de trésorerie ;
- 11.- les autres immobilisations financières de l'Etat ;
- 12.- les concessions de service public.

Il convient d'observer que la plupart de ces réserves sont récurrentes : la Cour des comptes les avait déjà exprimées à l'occasion de la certification des comptes de l'Etat pour 2006 et/ou 2007. **Seules deux réserves sont nouvelles** : celle qui concerne les « autres immobilisations financières de l'Etat » (principalement les participations dans les organismes internationaux) et surtout, parmi les réserves à caractère substantiel, celle qui vise la **Caisse d'amortissement de la dette publique (CADES)**.

Néanmoins, la Cour des comptes a levé en tout ou partie quatre des réserves qu'elle avait formulées pour les comptes de l'année 2007, signe d'un relatif **progrès de la qualité de la présentation des comptes : deux réserves « simples » ont été intégralement levées, deux réserves substantielles ont été levées pour partie.**

a) Les réserves levées

- (1) Les deux réserves levées intégralement

Dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour 2007, la Cour des comptes avait maintenu une double réserve, déjà exprimée pour l'exercice 2006, relative à la **comptabilisation dans les comptes de l'Etat du compte des procédures publiques gérées par la Coface et de la section des**

fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

A la suite de cette réserve, en 2008 :

- d'une part, il a été créé au sein du compte des participations de l'Etat la catégorie des « *entités ad hoc* », où figure le compte des procédures publiques de la Coface. La valeur initiale de cette « entité » a été évaluée sur la base des fonds propres du compte au 31 décembre 2007, soit 8,9 milliards d'euros ;

- d'autre part, le coût d'acquisition de la participation de l'Etat dans la CDC a été ajouté à celui des fonds d'épargne, y compris le fonds pour risques bancaires généraux (soit 7,6 milliards d'euros au 31 décembre 2007, 4,6 milliards d'euros au 31 décembre 2008).

La réserve sur ce sujet a donc pu être levée. Il en est allé de même de la réserve formulée par la Cour des comptes, pour l'exercice 2007, en ce qui concerne l'exhaustivité et la **valorisation des provisions pour risques inhérents à l'activité de l'Etat**. En effet, la Cour des comptes estime que « *l'incertitude globale pesant sur l'exhaustivité du recensement et la valorisation des autres risques donnant lieu à la comptabilisation de provisions dans les comptes de l'Etat a été réduite à un niveau acceptable* », bien que « *des incertitudes demeurent sur le provisionnement des litiges fiscaux, regroupées avec celles qui affectent les produits régaliens* ».

(2) Les deux réserves substantielles partiellement levées

Les deux réserves à caractère substantiel qui ont pu être levées en partie avaient été formulées par la Cour des comptes dans le cadre de sa certification des comptes de l'Etat pour l'année 2007 comme pour l'année 2006.

En premier lieu, la Cour des comptes avait critiqué l'absence de **constatation au passif du bilan de l'Etat des effets des déficits fiscaux reportables en avant**. Elle estimait que le droit pour les redevables de reporter ces déficits dans le temps devait conduire à les comptabiliser, d'autant que leur montant était connu de l'administration. En 2008, la révision des normes comptables applicables a permis, selon la Cour des comptes, de « *mieux qualifier l'effet des déficits fiscaux de droit commun et des crédits d'impôt non restituables mais reportables en avant* ». Le stock des déficits reportables recensés à la clôture de l'exercice a été chiffré à 245 milliards d'euros, l'incidence de leur imputation sur les futurs produits régaliens de l'Etat étant estimée à 36 milliards d'euros.

En second lieu, la Cour des comptes avait contesté l'absence d'**inscription au bilan de l'Etat des actifs liés à son pouvoir d'autoriser ou de restreindre l'occupation ou l'exploitation du domaine public**. Cette lacune a été partiellement comblée en 2008, dans la mesure où les actifs incorporels spécifiques que sont les **autorisations d'exploitation des fréquences hertziennes** ayant donné lieu à des transactions, notamment les

licences GSM et UMTS, ont été intégrés au bilan, pour un total de 4 milliards d'euros.

b) Les réserves récurrentes

La Cour des comptes, dans son rapport de certification pour 2008, reconduit **dix réserves** qu'elle a **déjà exprimées sur la présentation des comptes de l'Etat en 2007, voire dès 2006**. Huit de ces réserves, qui sont les huit premières dans l'ordre retenu par la Cour des comptes, revêtent un **caractère substantiel**. Elles visent :

1.- les **systèmes d'information financière et comptable** de l'Etat. La Cour des comptes souligne la limitation des travaux de certification à laquelle conduit l'état de ces systèmes. Elle relève notamment le morcellement de ces derniers (plus de 350 applications), leur faible adaptation aux exigences de la comptabilité générale et la nécessité de poursuivre un effort de fiabilisation. Le projet « Chorus », dont le déploiement est prévu de 2008 à 2011, doit rassembler dans un progiciel de gestion intégrée les fonctionnalités du plus grand nombre possible d'applications actuelles, mais la Cour des comptes fait valoir que ce projet, durant sa phase de mise en place, « *ne constituera qu'une application supplémentaire, incapable de remédier à court terme aux limites* » constatées. Le projet de refonte du système de paiement du programme « Copernic », quant à lui, n'est annoncé que pour 2012 ;

2.- les **dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne**. Leur examen conduit la Cour des comptes à conclure à l'« *incapacité [de ces dispositifs] à donner au certificateur une assurance sur la maîtrise, par l'ensemble des ministères, des opérations concourant à la production des états financiers* ». Les progrès attendus concernent la traçabilité des actions de contrôle interne et la structuration de la fonction d'audit interne dans chaque ministère. En 2008, seuls trois ministères – les deux ministères « financiers » et celui de l'agriculture et de la pêche – ont disposé d'un dispositif jugé opérationnel, indépendant et doté de moyens suffisants ;

3.- les **opérateurs** de l'Etat, définis comme des entités dotées de la personnalité juridique et exerçant une mission de service public sous le contrôle étroit de l'Etat, qui leur apporte un financement majoritaire. Au 31 décembre 2008, 663 opérateurs ont été recensés, représentant un montant de participations de l'Etat de 54,7 milliards d'euros, soit près d'un tiers de l'ensemble de ses participations financières. La Cour des comptes observe que les chantiers pluriannuels mis en œuvre depuis 2006 par le Gouvernement ne permettent toujours de remédier : ni aux lacunes du recensement de ces opérateurs ; ni à l'incapacité d'un nombre significatif d'entre eux (un tiers en 2008, soit 37 % en valeur) de transmettre leurs états financiers dans des délais compatibles avec l'établissement de ceux de l'Etat ; ni à l'insuffisante fiabilité de leurs comptes (seuls 9 % d'entre eux, en valeur, ont achevé les travaux de fiabilisation requis en la matière). Elle estime qu'« *à court terme, il pourrait être aisément remédié aux imperfections du recensement et aux retards de remontée des comptes, par une révision des critères de classement [...] et un*

pilotage plus directif par le producteur des comptes. A plus longue échéance, l'amélioration de la qualité des comptes des opérateurs suppose, outre l'accélération des chantiers pluriannuels déjà lancés (recensement immobilier, contrôle interne, etc.), un renforcement de l'action des tutelles et une extension du champ de la certification aux opérateurs ».

4.- les **actifs de la défense**. Hors immobilier, fin 2008, ces actifs s'élevaient dans le bilan de l'Etat à 177 milliards d'euros en valeur brute et à 110 milliards d'euros en valeur nette. Malgré les progrès constatés en ce domaine, la Cour des comptes estime qu'une grande majorité des immobilisations et des stocks demeurent valorisés selon une méthode qui n'est pas conforme aux normes en vigueur, et au moyen de prix non justifiés. De la sorte, entre 70 % et 80 % des valeurs brutes des immobilisations et des stocks de la défense demeurent, selon elle, non fiabilisées. Elle précise que l'ampleur des mesures nécessaires à la levée de la réserve requiert une perspective pluriannuelle, dont les priorités devront être définies en lien avec le déploiement du système d'information « Chorus ».

5.- les **produits régaliens**, qui représentent dans le bilan de l'Etat, pour 2008, 385 milliards d'euros en valeur brute et 275 milliards d'euros en valeur nette, 108 milliards d'euros correspondant à des dégrèvements et obligations fiscales. La Cour des comptes considère que l'environnement de contrôle et de gestion, en la matière, reste défaillant, et que la présentation de l'information financière conduit à des incertitudes importantes ;

6.- les **passifs d'intervention** de l'Etat au titre de sa mission de régulateur économique et social. En dépit des actions de l'administration, visant à fiabiliser les procédures de recensement et de comptabilisation des passifs d'intervention, la Cour des comptes maintient sa réserve sur ce point. En effet, certains dispositifs gérés par les services déconcentrés ne sont pas suffisamment analysés ; les engagements pluriannuels au titre de certaines mesures d'aide sociale (allocation adulte handicapé, allocation logement à caractère social, allocation équivalent retraite...), bien qu'ils portent sur plusieurs milliards d'euros, ne figurent pas dans les comptes ; et le provisionnement des engagements de l'Etat n'est pas exhaustif. Il en va ainsi, en particulier, des engagements vis-à-vis de RFF, dont la Cour des comptes estime que les subventions versées par l'Etat, pour la période 2009-2011, exigent une provision à hauteur de 7 milliards d'euros. Les comptes produits pour 2008 ont arrêté un total des charges d'intervention à hauteur de 161,6 milliards d'euros, et un montant des passifs d'intervention de 51,6 milliards d'euros de provisions pour charges et de 11,7 milliards d'euros de charges à payer et autres dettes non financières ;

7.- le **patrimoine immobilier** de l'Etat. La Cour des comptes critique la qualité de sa valorisation, établie à hauteur de 62,4 milliards d'euros au 31 décembre 2008. Elle estime que la trajectoire de fiabilisation engagée en 2006 et 2007 n'a pas été tenue : les outils de comptabilisation du parc immobilier lui apparaissent insuffisants, les procédures d'inventaire et de

valorisation défectueux. Elle appelle donc à leur amélioration et, notamment, au déploiement du module immobilier du système « Chorus » ;

8.- les **autres inventaires d'actifs et de passifs** du bilan de l'Etat. La Cour des comptes juge que le recensement, la valorisation et le traitement comptable de plusieurs éléments significatifs à cet égard (stocks des ministères civils, immobilisations non ventilées, logiciels produits en interne, fonds de concours relatifs à la construction, à l'équipement et à l'exploitation du réseau routier national) conduisent en 2008 à une incertitude « *aggravée* » par rapport à l'exercice précédent.

c) Une nouvelle réserve substantielle portant sur la CADES

La Cour des comptes formule enfin une nouvelle réserve substantielle concernant **la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)**. Elle relève en effet que celle-ci **ne figure ni dans le périmètre de combinaison des comptes du régime général de sécurité sociale, ni dans le périmètre de certification des comptes de l'Etat, alors que tout porte à considérer la caisse comme une entité contrôlée par ce dernier.**

La Cour des comptes rappelle en effet qu'elle a le statut d'établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé de la sécurité sociale, et que son conseil d'administration est composé de six membres nommés par décret, dont cinq représentent ces deux ministres. En outre, ses délibérations portant sur le budget et le compte financier sont subordonnées à leur approbation expresse. Les emprunts effectués par la caisse, dont le programme est décidé par le conseil d'administration, sont également soumis à l'approbation du ministre chargé de l'économie et des finances.

La Cour des comptes note, par ailleurs, que l'Etat est « *placé en situation de devoir couvrir un éventuel défaut de liquidité de la CADES* » et qu'il lui donne une garantie implicite, à travers le statut d'établissement public. Elle estime ainsi que « *pour les marchés comme pour les agences de notation, la CADES est classée AAA au moins autant parce que l'Etat la soutient et garantit sa solvabilité que parce qu'elle bénéficie d'une garantie de ressources fiscales affectées* ».

Dans ces conditions, la Cour des comptes juge que la stricte application du référentiel comptable conduirait à **reclasser la CADES comme participation contrôlée**, ce qui **aboutirait à grever la situation nette de l'Etat de près de 80 milliards d'euros.**

L'administration n'ayant pas effectué ce retraitement comptable, la Cour a donc été amenée à formuler une réserve substantielle mais appelle également à une « *clarification des intentions du législateur* », « *pour qu'il soit mis fin rapidement à l'ambiguïté actuelle qui revient à placer la CADES*

en dehors des périmètres de combinaison du régime général et de contrôle de l'Etat ».

Le rapport de certification précise que le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat s'est engagé à « *trouver une solution en accord avec le certificateur au cours de l'exercice 2009* ».

2. Une approche en termes de comptabilité patrimoniale plus utile que jamais

a) Une approche complémentaire de la comptabilité budgétaire

La comptabilité générale, conformément à l'article 30 de la LOLF, dispose d'un champ plus large que celui de la comptabilité budgétaire organisée par la loi organique en ses articles 8 (pour les engagements) et 28 (pour l'exécution en dépenses et en recettes). En effet, elle est fondée sur la constatation des droits et obligations de l'Etat et élaborée à partir de principes et règles comptables applicables aux entreprises, sous la réserve des spécificités liées à l'action de l'Etat. Elle doit recouvrir la comptabilité budgétaire¹, mais permet en outre de saisir l'ensemble des événements qui affectent la gestion de l'Etat, reflétant la position de celui-ci vis-à-vis de tiers (ses dettes, notamment), l'état de son patrimoine (ses immobilisations, leur amortissement et leur dépréciation), l'évolution de ses stocks, la couverture de risques financiers identifiés par des provisions, etc.

• **Au 31 décembre 2008, le bilan économique de l'Etat présentait une situation nette de – 686 milliards d'euros**, contre – 656,3 milliards d'euros à la fin de l'année 2007, **soit une dégradation de 29,7 milliards d'euros** d'un exercice à l'autre. Cette dégradation résulte de trois mouvements :

- d'une part, une augmentation des plus-values latentes (42,2 milliards d'euros) ;

- d'autre part, l'affectation du résultat déficitaire de 2007 (42,5 milliards d'euros après correction des variations en balance d'ouverture) ;

- enfin, la dégradation du solde des opérations de l'exercice (31,7 milliards d'euros).

¹ Actuellement, la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires, ainsi que celle des ressources et charges de trésorerie, est étroitement articulée avec la comptabilité générale qui en est le vecteur. En revanche, la comptabilité des engagements ne l'est pas. La Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2008, préconise donc de profiter de la « bascule » des programmes budgétaires dans le système d'information « Chorus » en cours de constitution, afin d'assurer une correspondance précise entre les consommations d'autorisations d'engagement et les écritures de comptabilité générale (dettes non financières, provisions, engagements hors bilan).

Le bilan de l'Etat pour 2008

(en milliards d'euros)

	<i>Fin 2006</i>	<i>Fin 2007</i>	<i>Fin 2008</i>	<i>Variation 2008/2007</i>	
<i>Actif immobilisé</i>	425,5	435,9	494,4	58,5	13 %
<i>Actif circulant</i>	87,2	85,5	85,9	0,4	-
<i>Trésorerie</i>	13,3	22,1	46,2	24,1	109 %
<i>Comptes de régularisation</i>	8,2	11,7	12,9	1,2	10 %
<i>Total actif</i>	534,2	555,3	639,4	84,1	15 %
<i>Dettes financières</i>	893,9	945,7	1.044,1	98,4	10 %
<i>Dettes non financières</i>	92,8	109,0	111,1	2,1	2 %
<i>Provisions pour risques et charges</i>	50,1	61,8	73,4	11,6	19 %
<i>Autres passifs</i>	13,6	13,3	11,9	-1,4	-10 %
<i>Trésorerie</i>	65,5	69,0	67,2	-1,8	-3 %
<i>Comptes de régularisation</i>	11,5	12,6	17,7	5,1	40 %
<i>Total passif</i>	1.127,4	1.211,6	1.325,4	113,8	9 %
<i>Situation nette</i>	-593,1	-656,3	-686,0	-29,7	-5 %

Source : compte général de l'Etat pour 2008

Comme l'indique le tableau ci-dessus, **l'actif total de l'Etat, fin 2008, s'élevait à 639,4 milliards d'euros, soit par rapport à la fin 2007 un enrichissement de 84,0 milliards d'euros**, dont 58,5 milliards d'euros au titre de l'actif immobilisé et 24,1 milliards d'euros au titre de la trésorerie.

La progression de l'actif immobilisé est liée, notamment, à l'intégration du spectre hertzien (à hauteur de 4,1 milliards d'euros en valeur nette) et des quotas d'émission de CO² (à hauteur de 8,2 milliards d'euros en valeur nette), ainsi qu'à l'indexation sur la valorisation du réseau routier en service (+ 10,2 milliards d'euros) et l'enrichissement du périmètre des matériels militaires (+ 9,7 milliards d'euros). Pour la trésorerie, la variation résulte, à hauteur de 10 milliards d'euros, de la hausse des fonds bancaires et fonds en caisse et, à hauteur de 11,1 milliards d'euros, d'un dépôt de liquidités rémunéré aux taux EONIA effectué, courant décembre 2008, auprès de la caisse de la dette publique (CDP), afin de lui permettre de souscrire une première émission de la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE) dans le cadre du plan de soutien aux banques.

Parallèlement, **le passif total de l'Etat, fin 2008, représentait 1.325,4 milliards d'euros, soit par rapport à la fin 2007 une dégradation de 113,8 milliards d'euros, dont 98,5 milliards d'euros au titre des seules dettes financières**. L'évolution de celles-ci tient à la forte hausse des titres négociables à long terme (+ 39,9 milliards d'euros) et des titres négociables à court et moyen termes (+ 55,7 milliards d'euros).

Les trois méthodes de présentation comptable du résultat de l'Etat

Selon l'approche comptable retenue, le résultat de l'Etat pour un exercice peut être présenté différemment.

Le **solde d'exécution budgétaire de l'exercice** comptabilise les décaissements et encaissements relatifs à un exercice budgétaire n , que ces opérations soient intervenues, par anticipation, à la fin de l'année précédente ($n - 1$), entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année n ou, lors de la période dite « complémentaire », au tout début de l'année suivante ($n + 1$).

Le **solde d'exécution budgétaire en gestion** comptabilise les décaissements et encaissements effectués entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre d'une année n , que ces opérations soient intervenues au titre de cette année même, au titre de l'exercice précédent ($n - 1$) en tant qu'opérations tardives réalisées en période « complémentaire » ou, par anticipation, au titre de l'exercice suivant ($n + 1$).

Le **solde des opérations de l'exercice – ou « résultat patrimonial »** – enregistre, conformément au recueil des normes comptables de l'Etat, les produits et les charges nés au cours de cet exercice. Il convient d'observer que ce résultat présente des **spécificités, par rapport à la comptabilité des entreprises, eu égard aux caractéristiques de l'action publique**. En particulier, il n'est pas possible de corréliser les produits de l'Etat à ses charges, leurs faits générateurs étant largement indépendants, et les charges de transfert et d'intervention de l'Etat sont liées au rôle de régulateur économique et social qui lui est propre.

Source : d'après Cour des comptes

• **Le résultat patrimonial de l'Etat pour l'exercice 2008 s'établit à un déficit de 73,1 milliards d'euros**, contre un déficit de 41,4 milliards d'euros au terme de l'exercice 2007, soit une **dégradation de 31,7 milliards d'euros (76,6 %)**. Les principales composantes de ce résultat sont indiquées dans le tableau ci-après, qui fait apparaître que la dégradation, d'un exercice à l'autre, a principalement résulté de la faible hausse des produits régaliens nets (+ 6,8 milliards d'euros entre 2007 et 2008) et de la forte augmentation des charges nettes (+ 38,5 milliards d'euros entre 2007 et 2008, alors qu'elle avait été limitée à 7,1 milliards d'euros entre 2006 et 2007).

Il convient d'observer que, par rapport à 2007, les charges de fonctionnement nettes ont augmenté de 6,1 % (+ 9,6 milliards d'euros), compte tenu de la diminution des reprises de provisions (- 3,1 milliards d'euros) et des autres produits de fonctionnement (- 6,2 milliards d'euros). Les charges d'intervention nettes apparaissent en hausse de 20 % en raison de l'augmentation des dotations aux provisions (+ 5,3 milliards d'euros) conjuguée à la baisse des reprises de provisions (- 6,8 milliards d'euros) et des contributions reçues des tiers (- 5,2 milliards d'euros). Enfin, les charges financières nettes ont cru de 16,2 % du fait de la forte hausse des émissions de titres négociables et de la stagnation des produits financiers.

Le résultat patrimonial de l'Etat pour 2008

(en milliards d'euros)

	Fin 2006	Fin 2007	Fin 2008	Variation 2008/2007	
<i>Charges de fonctionnement nettes</i>	148,2	157,8	167,4	9,6	6,1 %
<i>Charges d'intervention nettes</i>	128,8	113,3	136,0	22,7	20 %
<i>Charges financières nettes</i>	25,3	38,3	44,5	6,2	16,2 %
<i>Charges nettes</i>	302,3	309,4	347,9	38,5	12,4 %
<i>Produits fiscaux nets</i>	282,8	277,1	285,7	8,6	3,1 %
<i>Autres produits régaliens nets</i>	3,8	6,3	5,7	-0,6	-9,5 %
<i>Ressources propres (tva et pnb) de l'union européenne</i>	-15,9	-15,4	-16,6	1,2	7,8 %
<i>Produits régaliens nets</i>	270,7	268,0	274,8	6,8	2,5 %
<i>Solde des opérations</i>	-31,6	-41,4	-73,1	-31,7	-76,6 %

Source : compte général de l'Etat pour 2008

Il convient de souligner que le résultat patrimonial (- 73,1 milliards d'euros en 2008, contre - 41,4 milliards d'euros en 2007) et le solde d'exécution des lois de finances (- 56,3 milliards d'euros en 2008, contre - 34,7 milliards d'euros en 2007) correspondent à des concepts comptables différents. Le fait générateur des charges et des produits, en comptabilité générale, intervient lors de la constatation des droits, alors que celui des dépenses et des recettes se rapporte aux mouvements de caisse, sauf exception (loyers budgétaires, charges d'indexation des titres négociables à moyen et long terme). **L'accroissement de 10,2 milliards d'euros de l'écart entre le résultat budgétaire et le résultat patrimonial, entre 2007 et 2008, résulte de plusieurs opérations :**

- d'une part, les **opérations d'inventaire**, qui témoignent d'un effort de fiabilisation des écritures comptables (+ 7 milliards d'euros) ;

- d'autre part, l'augmentation des **reprises de dette** (+ 4,2 milliards d'euros), qui se traduisent par la comptabilisation immédiate d'une charge financière en contrepartie d'une augmentation de la dette financière au passif du bilan (à hauteur de 2,3 milliards d'euros pour l'ERAP, 2,4 milliards d'euros pour Charbonnages de France et 7,9 milliards d'euros pour le fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA), alors qu'elles n'engendrent de dépenses budgétaires qu'au fur et à mesure des échéances d'intérêt ;

- enfin, **l'intégration du compte des procédures publiques gérées par la Coface** dans les participations financières de l'Etat (pour la première

fois en 2008 : cf. *supra*) a rendu nécessaire une correction comptable du montant du prélèvement opéré par l'Etat sur ce compte (2,5 milliards d'euros).

b) Une approche qui reste largement à développer

La comptabilité générale retrace toute la diversité des engagements de l'Etat à prendre en compte pour apprécier le caractère soutenable de ses finances, y compris les engagements hors bilan, en particulier les dettes non financières (par exemple les engagements de retraites) et les provisions pour risques et charges, qui constituent des dépenses budgétaires pour les années futures. Elle autorise ainsi une analyse plus précise que la comptabilité budgétaire de la situation financière de l'Etat, mais aussi de son évolution **sur plusieurs années**.

Ainsi, le recensement des actifs de l'Etat dans une vision patrimoniale permet d'évaluer, non seulement les biens possédés ou contrôlés par l'Etat, mais également les dépenses à venir liées à leur conservation et à leur renouvellement. Les amortissements et dépréciations comptabilisés au titre de ces actifs permettent de rattacher les charges afférentes aux exercices concernés ; le rattachement des charges et des produits à l'exercice, indépendamment des encaissements et décaissements budgétaires, autorise une mesure plus fine des droits et obligations nés durant cet exercice. Cette approche assure donc une meilleure évaluation du coût des politiques publiques et, par conséquent, elle est susceptible d'éclairer avec profit la décision budgétaire.

En outre, **à l'heure où les différents pays européens ont mis en place des plans de relance pour faire face à la crise économique et financière, la comptabilité générale devrait permettre des comparaisons avec les autres Etats** dont les comptes sont soumis à certification annuelle.

Or, non seulement l'articulation entre l'approche budgétaire et l'approche patrimoniale reste à consolider, mais surtout, comme la Cour des comptes le relève dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2008, **l'exploitation de la comptabilité générale pour l'élaboration des lois de finances et des lois de programmation s'avère « encore embryonnaire »**.

La Cour des comptes, dans le rapport précité, fait valoir que la qualité des comptes conditionne la pertinence des ratios financiers et l'appréciation qu'on peut en tirer sur l'évolution de la situation financière de l'Etat. Elle précise d'ailleurs que les projections d'après les ratios pour 2008, lesquels sont fondés sur les résultats de l'année précédente, c'est-à-dire, pour une large part, avant la crise, sont délicates à mener. D'une manière générale, elle estime que le choix des ratios d'analyse financière doit répondre à trois critères principaux : « *l'utilisation d'agrégats simples à mesurer et aisément compréhensibles* », « *le caractère permanent des données utilisées, pour permettre une analyse dans la durée* », et « *le souci d'apporter une*

information financière nouvelle par rapport à celle issue de la comptabilité nationale et de la comptabilité budgétaire ».

Dans cette perspective, **la Cour des comptes propose des ratios destinés à compléter ceux qui figurent actuellement dans le compte général de l'Etat**, tels que :

- les charges d'intérêt rapportées aux recettes fiscales (14,16 % en 2008, contre 13,84 % en 2007) et, notamment, au produit de l'impôt sur le revenu (79 % en 2008, contre 78 % en 2007) ;

- les charges d'intérêts de la dette financière négociable sur la dette négociable (3,79 % en 2008, contre 4,01 % en 2007) ;

- le délai d'encaissement des créances de l'Etat (63 jours en 2008, contre 59 jours en 2007) et le délai de règlement des fournisseurs (124 jours en 2008, contre 122 jours en 2007).

Votre rapporteur général souscrit à ces propositions, dont la mise en œuvre contribuerait à enrichir utilement l'information donnée au Parlement.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Résultats du budget de l'année 2008

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2008.

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

Le I du présent article indique que « *le résultat budgétaire de l'État en 2008 est arrêté à la somme de – 56 271 159 295,99 €* ».

Le II arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2008 conformément à un tableau qui retrace les principaux postes déterminant ce résultat budgétaire.

L'analyse détaillée du déficit mentionné au présent article figure dans l'exposé général du présent rapport.

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

ARTICLE 2

Tableau de financement de l'année 2008

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 2008.

Aux termes du présent article, adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale, le besoin de financement de l'Etat s'est établi, en 2008, à **164 milliards d'euros, soit une augmentation de 17,1 milliards d'euros par rapport à la prévision inscrite en loi de finances initiale (+ 11,6 %)**. Cette augmentation est imputable au creusement du **déficit budgétaire**, dont l'impact en trésorerie s'élève à 56,4 milliards d'euros, contre 41,7 milliards d'euros prévus en LFI pour 2008 (+ 35,3 %), au montant exceptionnel des **remboursements d'emprunts arrivés à échéance** (97,6 milliards d'euros) et à la reprise par l'Etat de la **dette du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles** (FFIPSA, + 7,9 milliards d'euros).

Une analyse détaillée du tableau de financement de l'Etat pour 2008 figure dans l'exposé général du présent rapport.

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

ARTICLE 3

Résultats de l'exercice 2008 - Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe

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

Conformément au III de l'article 37 de la 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. Par ailleurs, elle approuve le bilan après affectation ainsi que l'annexe.

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

On rappelle que les comptes de l'Etat pour 2008 ont été certifiés par la Cour des comptes avec 12 réserves, dont 9 substantielles, détaillées dans l'exposé général du présent rapport.

I. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ETAT

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

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

2°) le **tableau des produits régaliens nets**, détaillé par catégories (produits fiscaux et autres produits régaliens), récapitule les produits issus de l'exercice de la souveraineté de l'Etat sans contrepartie directe équivalente pour les tiers : produits régaliens nets des obligations de l'Etat en matière fiscale et des décisions d'apurement qui remettent en cause le bien fondé des

créances sur les redevables (dégrèvements et autres annulations). Ce tableau présente, en outre, le montant des ressources propres du budget de l'Union européenne basées sur le produit national brut et la taxe sur la valeur ajoutée ;

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

Le compte de résultat détermine un **solde des opérations de l'exercice 2008 à – 73,1 milliards d'euros**, contre – 41,4 milliards d'euros pour l'exercice 2007. La dégradation du résultat comptable se révèle ainsi de plus de 130 % en deux ans. Elle est liée à des charges nettes particulièrement dynamiques, que ne compense que très partiellement la faible progression du produit de l'impôt. Le détail de cette analyse figure dans l'exposé général du présent rapport.

Résultat comptable et solde budgétaire

Le résultat comptable et le solde budgétaire apportent des éclairages différents sur la situation de l'Etat. Ils n'ont pas vocation à être égaux car ils ne décrivent pas la même chose. Les principales sources d'écart entre les deux résultats concernent :

- le rattachement des produits et des charges à l'exercice (par exemple, un produit ou une charge peuvent être comptabilisés en 2008 alors qu'ils ne seront encaissés ou décaissés qu'en 2009) ;
- la prise en compte d'autres opérations telles que les dotations et reprises aux amortissements et aux provisions ;
- les reprises de dettes (en 2008, FFIPSA, ERAP, et Charbonnages de France, pour un total de 13 milliards d'euros), dont seule la charge d'intérêts est retracée en dépense budgétaire, alors qu'elles augmentent la dette en comptabilité générale.

Source : d'après Cour des comptes

II. LE BILAN DE L'ETAT

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

Le tableau de la situation nette de l'Etat comprend :

- d'une part, **l'actif**, qui recense les éléments du patrimoine ayant une valeur positive pour l'Etat : actif immobilisé, actif circulant, trésorerie... A l'issue de l'exercice 2008, l'actif net de l'Etat s'élève à près de **639,4 millions d'euros**. Il comprend notamment des immobilisations corporelles pour 254,9 millions d'euros et des immobilisations financières pour 203,9 millions d'euros. Il convient de souligner qu'**en raison des spécificités de l'Etat**,

l'actif incorporel représenté par le droit de recourir à l'impôt n'est pas valorisé à son actif ;

- d'autre part, le **passif**, constitué des obligations de l'Etat à l'égard des tiers qui existent à la date de clôture : dettes financières, dettes non financières, provisions pour risques et charges, trésorerie passive... A l'issue de l'exercice 2008, le passif est évalué à **1.325,4 milliards d'euros**, dont une dette financière à hauteur de 1.044,1 milliards d'euros.

Le bilan de l'Etat fait ainsi apparaître **une situation nette négative de 686 millions d'euros** au 31 décembre 2008, à comparer aux 656,3 milliards d'euros inscrits au bilan au 31 décembre 2007. La situation nette de l'Etat se dégrade ainsi de plus de 29 milliards d'euros. Alors que l'actif a augmenté de plus de 58 milliards d'euros par rapport à 2007, cette détérioration est due pour l'essentiel à une dette financière qui s'est accrue de près de 100 milliards d'euros et à l'alourdissement des provisions pour risques et charges de près de 12 milliards d'euros. Le détail de cette analyse figure dans l'exposé général du présent rapport.

La situation nette de l'Etat

Dans une entreprise, la situation nette donne une indication sur la valeur de l'entreprise qui reviendrait *in fine* aux actionnaires ou associés. L'Etat n'a pas de capitaux propres et sa situation nette résulte de la différence entre ses actifs et ses passifs. Fortement négative, elle résulte de l'accumulation des déficits constatés au fil des ans.

Faute de pouvoir comptabiliser la capacité de lever l'impôt, il reste difficile de mettre en regard les actifs et passifs de l'Etat dans une optique de soutenabilité.

Le retraitement des états financiers antérieurs, en cas de changement de méthode comptable ou de correction d'erreur, permettra à partir de 2009 de mieux apprécier l'évolution de la situation nette et sa comparaison d'un exercice à l'autre. En revanche, la comparaison entre exercices montre l'amélioration ou la dégradation de la situation financière.

Source : d'après Cour des comptes

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

ARTICLE 4

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

Commentaire : le présent article a pour objet d’arrêter, pour le budget général, le montant par mission et par programme des autorisations d’engagement et des crédits de paiement faisant l’objet d’ajustements dans le cadre du présent projet de loi de règlement.

Le présent article, adopté **sans modification** par l’Assemblée nationale, arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d’engagement et des crédits de paiement consommés sur le **budget général**. Les AE engagées s’établissent à 371,7 milliards d’euros et les dépenses à 370,4 milliards d’euros.

Les ouvertures de crédits complémentaires, pour **1,1 milliard d’euros** en autorisations d’engagement et en crédits de paiement, concernent exclusivement la mission « Remboursements et dégrèvements » et sont analysées dans l’exposé général du présent rapport.

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

ARTICLE 5

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

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

Le présent article, adopté **sans modification** par l’Assemblée nationale, arrête les montants d’autorisations d’engagement engagées sur les budgets annexes et les résultats de ces derniers.

Il procède en outre à deux ajustements :

1) 1,4 million d’euros en AE et en CP sont ouverts sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », en conséquence d’un dépassement relatif à des mesures indemnitaires et de la non-régularisation par Météo-France des payes avancées par le budget annexe au titre du premier trimestre 2008 ;

2) 63,5 millions d’euros en CP sont ouverts sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative », correspondant à l’augmentation du fonds de roulement en considération des résultats de 2008.

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

ARTICLE 6

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

Commentaire : le présent article récapitule le montant des ouvertures complémentaires et annulations de crédits pratiquées, sur l'exercice, en ce qui concerne les comptes spéciaux. Il arrête le solde de ces derniers au 31 décembre 2008.

Le présent article récapitule le montant des ouvertures complémentaires et annulations d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pratiquées, en 2008, en ce qui concerne les programmes ou dotations des comptes spéciaux (comptes d'affectation spéciale, comptes de concours financiers, comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires). Il arrête le solde de ces derniers à la clôture de l'exercice.

Ainsi, au total, les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2009 présentent un solde débiteur de 36,1 milliards d'euros et un solde créditeur de 11,1 milliards d'euros, soit un **solde net négatif de 25 milliards d'euros**. D'une part, les **comptes à crédits (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers)** présentent un solde débiteur de 26,5 milliards d'euros et un solde créditeur de 6,1 milliards d'euros, soit un solde net négatif de 20,4 milliards d'euros. D'autre part, les **comptes à découvert (comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires)** présentent un solde débiteur de près de 9,6 milliards d'euros et un solde créditeur de 5 milliards d'euros, soit un solde net négatif de près de 4,6 milliards d'euros.

Les soldes des comptes spéciaux ainsi arrêtés sont **reportés à la gestion 2009**, à l'exception d'un **débit global de 321,5 millions d'euros** constitué :

1°) des soldes débiteurs concernant trois comptes de concours financiers, pour un montant global de 313,9 millions d'euros :

- le compte « **Prêts à des Etats étrangers** », pour un solde débiteur à hauteur de **243,7 millions d'euros** correspondant aux montants des échéances en capital de l'année 2008 au titre des remises de dettes aux pays étrangers ;

- le compte « **Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics** », pour un solde débiteur à hauteur de **69,6 millions d'euros** correspondant à l'apurement de la perte des avances consenties au Fonds de prévention des aléas pour la pêche (FPAP) autorisé par

la loi n° 2008-759 du 1^{er} août 2008 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007;

- le compte « **Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés** », pour un solde débiteur à hauteur de **0,6 million d'euros** correspondant à des admissions en non valeur et remises gracieuses ;

2°) d'un solde débiteur de **6,7 millions d'euros** relatif au compte de commerce « **Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes** », au titre de pertes sur avances remboursables sous conditions ;

3°) d'un solde débiteur de 0,7 million d'euros afférent au compte d'opérations monétaires « **Pertes et bénéfiques de change** », compte soldé au 31 décembre de chaque année en application de l'article 20 de la loi n° 49-310 du 8 mars 1949 relative aux comptes spéciaux du Trésor.

Il convient de noter que, conformément au 5° de l'article 54 de la LOLF, « *le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts, ainsi que les modifications de crédits demandés* » font l'objet, en ce qui concerne les comptes spéciaux, de **l'annexe explicative jointe au présent projet de loi de règlement.**

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

ARTICLE 7

Règlement du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » clos au 31 décembre 2008

Commentaire : le présent article a pour objet le règlement du compte d'affectation spéciale intitulé « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale », clos par la loi de finances pour 2009¹.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 55 de la loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a prévu une réforme que votre commission des finances a soutenue : **l'affectation directe au Centre national de la cinématographie (CNC) du produit des taxes ou prélèvements pesant sur les secteurs cinématographiques et audiovisuels**. Il en découlait la **clôture du compte d'affectation spéciale (CAS) intitulé « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique »**.

Cette affectation directe présente de nombreux avantages :

- la **fusion des anciens programmes 711 « Soutien aux industries cinématographiques »** et **712 « Soutien aux industries audiovisuelles »** du CAS dans le budget opérationnel du CNC, ce qui permet de passer d'une logique de traitement des œuvres dite verticale, c'est-à-dire en fonction des supports de diffusion utilisés, à une **logique dite horizontale**, c'est-à-dire fondée sur les **étapes de la création** (écriture, production et distribution). Cette évolution était indispensable compte tenu de la numérisation de la production et de la diffusion qui a très largement rapproché les industries cinématographiques des industries audiovisuelles ;

- la réduction des délais administratifs et comptables de circulation de la ressource et la **comptabilisation complète des actifs et des passifs du CNC**, ce qui n'était pas possible dans le cadre du CAS. Rappelons que cet établissement public ne tenait qu'une comptabilité de caisse et non une comptabilité d'engagement, ce qui reflétait mal sa structure financière réelle ;

- et la **réduction des financements budgétaires** alloués au CNC pour contribuer à son fonctionnement, à due concurrence des produits financiers supplémentaires liés à une trésorerie accrue. La subvention allouée en 2009 au CNC, au titre de la mission « Culture » a été diminuée de 1,49 million d'euros pour s'établir à 14 millions d'euros.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Le même article de loi avait prévu la **clôture** du CAS « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » au **31 décembre 2008**.

A cette date, le **solde** des opérations réalisées sur les programmes 711 et 712 a été affecté au **CNC, soit 67,9 millions d'euros**. Le solde des opérations enregistrées sur le programme 713 « Expression radiophonique locale », dernier programme du CAS précité, a été versé au budget général de l'Etat. Ce programme concernait le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) qui a été rattaché à la mission « Médias » du budget général de l'Etat.

La loi de finances pour 2009 précisait également que les taxes, prélèvements et produits dus au titre des années antérieures à 2009 et restant à percevoir sur les industries cinématographique et audiovisuelle seraient **affectés** au **CNC**.

Les principales dépenses et les principales recettes du CNC à compter de 2009 sont présentées dans les tableaux suivants.

Les recettes du CNC prévues par la loi de finances pour 2009

(en euros)

Recettes	Montant
Taxe sur les services de télévision (TST)	390.474.000
Taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA)	120.611.000
Taxes vidéo	29.169.000
Autres recettes	400.000
TOTAL	540.654.000

Source : projet de loi de finances pour 2009

Les dépenses¹ du CNC prévues par la loi de finances pour 2009

(en euros)

Dépenses	Montant
Production et création cinématographiques	112.200.000
Production et création audiovisuelles	221.000.000
Industries techniques et innovation	9.925.000
Distribution, diffusion et promotion du cinéma et de l'audiovisuel	149.987.000
Autres soutiens aux industries cinématographiques et audiovisuelles	20.510.000
Fonction support	27.032.000
TOTAL	540.654.000

Source : projet de loi de finances pour 2009

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit le règlement du CAS :

- sont ainsi **annulés 5.461.835,84 euros** d'autorisations d'engagement, non engagées et non reportées, sur le CAS « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » ;

- les crédits de paiement, non engagés et non reportés, sont annulés à hauteur du même montant, soit **5.461.835,84 euros** ;

- le solde du CAS est créditeur de **400.083,20 euros**, qui sont **réaffectés** au budget général de l'Etat.

L'Assemblée nationale a adopté cet article, purement comptable, sans modification.

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

¹ Rappelons que les dépenses du CNC sont constituées d'aides automatiques et sélectives aux industries du cinéma et de l'audiovisuel.

ARTICLE 8

Constatation d'une perte au titre d'avances consenties

Commentaire : le présent article a pour objet de constater une perte au titre des avances consenties en 2008 aux groupements de producteurs de bananes antillais.

I. LE RECOURS AUX AVANCES DU TRÉSOR FAIT SUITE À LA SITUATION ÉCONOMIQUE DIFFICILE DES PRODUCTEURS DE BANANES ANTILLAIS

A. LES CRISES DU SECTEUR DE LA BANANE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER...

Alors que le secteur de la banane constitue **l'une des principales ressources économiques des départements d'outre-mer** et occupe une part importante de la production agricole (environ 50 % en Martinique et 15 % en Guadeloupe), il connaît une **crise profonde depuis plus de dix ans**, renforcée par les récents accords internationaux. En effet, depuis la mise en oeuvre de l'organisation commune des marchés de la banane (OCM banane) par le règlement du Conseil du 13 février 1993¹, le niveau des prix de la production a régulièrement chuté. Plus particulièrement, à partir de 2002, la mise en oeuvre des accords entre l'Union européenne et les Etats-Unis a favorisé l'importation par le marché communautaire de bananes des pays tiers au détriment de la production européenne.

En 2006, la réforme de l'OCM banane a eu pour conséquence le **basculement des aides compensatoires dans le Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité**² (POSEI) à partir du 1^{er} janvier 2007³. L'opérateur de ces politiques est l'**office de développement de l'économie agricole dans les départements d'outre-mer** (ODEADOM), établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1984, devenu en 2009 un établissement public administratif⁴. Il assure notamment la mise en

¹ Règlement CE n° 404/93 du Conseil.

² Le POSEI a pour objectif de prendre en considération les handicaps géographiques et économiques des régions ultrapériphériques (au sens de l'article 299, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne). Les mesures POSEI, financées au titre du 1^{er} pilier de la PAC, se répartissent en deux catégories : la première a trait à l'approvisionnement en certains produits essentiels à la consommation humaine, à la transformation et en tant qu'intrants agricoles, la seconde concernant des mesures spécifiques de soutien à la production et à la commercialisation des produits agricoles locaux.

³ Cf. règlement CE n° 247/2006 du Conseil.

⁴ Cf. décret n° 2009-340 du 27 mars 2009.

oeuvre en France des **aides du POSEI banane, qui s'élèvent à 129 millions d'euros** par an.

Dans ce contexte, marqué par des aides publiques spécifiques et un marché international très concurrentiel dans lequel la production antillaise de bananes est de moins en moins compétitive, les producteurs ultramarins doivent de plus faire face à des **conditions météorologiques difficiles, à l'image du passage du cyclone Dean en août 2007**. Les difficultés rencontrées par ces agriculteurs, en raison de la baisse de leurs parts de marché ainsi que de l'évolution du prix de vente des bananes, les ont conduits à des **situations d'endettement** particulièrement lourdes.

B... A CONDUIT À RECOURIR AU DISPOSITIF DES AVANCES DU TRÉSOR

Face à cette situation, **une avance de trésorerie d'un montant de 32,5 millions d'euros** a été versée aux producteurs antillais de bananes **par l'intermédiaire de l'ODEADOM**.

Les avances du Trésor sont destinées **aux services de l'Etat et aux organismes gérant des services publics**. Aux termes de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, qui encadre les conditions dans lesquelles sont consenties ces avances, « *les avances sont accordées pour une durée déterminée ; elles sont assorties d'un taux qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche* ». Ces avances impliquent donc une **neutralité financière** pour l'Etat dans la mesure où un taux d'intérêt, au moins égal à celui du titre de dette de l'Etat de même échéance, est facturé au débiteur.

Une des conditions de recours à une avance du Trésor tient au **caractère certain de la ressource financière** permettant le remboursement de l'avance, qu'il s'agisse de son montant comme de la possibilité juridique et technique de la mobiliser. Cette condition de dénouement certain doit être particulièrement déterminante pour les avances aux organismes tiers qui n'ont pas vocation à recevoir leur trésorerie de l'Etat.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. L'INCAPACITÉ DES DÉBITEURS À REMBOURSER LES AVANCES CONSENTIES...

L'exigence de remboursement des avances consenties aux producteurs de banane antillais apparaît de moins en moins aisée. Leurs difficultés structurelles persistent, ce qui signifie que leurs capacités financières ne devraient pas progresser à court terme. Il convient d'ajouter que la situation économique dégradée et les mouvements sociaux qu'ont connus

ces derniers mois la Martinique et la Guadeloupe n'ont pas contribué à l'amélioration de la situation financière des producteurs locaux de bananes.

Ceux-ci n'étant donc toujours pas en mesure de rembourser les avances qui leur ont été octroyées, le présent article cherche à **tirer les conséquences de cette incapacité à rembourser les avances.**

B...CONDUIT À PROPOSER DE CONSTATER UNE PERTE AU TITRE DES AVANCES CONSENTIES

Le présent article propose en effet de constater, conformément à l'article 24 de la LOLF, que les avances octroyées, imputées sur le compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics », font l'objet d'**une constatation de pertes**. Celles-ci correspondent à une **perte en capital d'un montant de 32,5 millions d'euros**, d'une part, et à **une perte au titre des intérêts** ayant couru depuis le 1^{er} février 2009 jusqu'à la date de publication de loi de règlement, d'autre part¹.

Le présent article conduira à apurer, après le vote de la loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008, le compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général rappelle que les avances consenties par le Trésor doivent faire l'objet d'**un remboursement certain dans des délais précisément définis**. Ces avances ne doivent représenter qu'un risque très faible de constat de perte. A défaut, elles représentent un coût difficile à justifier pour les finances de l'Etat.

Par ailleurs, le constat de perte n'est pas conforme au bon usage des deniers publics. Il conduit à **faire des avances un mécanisme de subvention**, ce qu'elles ne doivent pas être. Elles courent alors le **risque d'être requalifiées en aides d'Etat**.

En l'espèce, **ce risque est toutefois faible** puisque l'article 107, paragraphe 2-b, du traité instituant la Communauté européenne (TCE) prévoit des dérogations en matière d'aides d'Etat « *destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires* », ce qui est en partie le cas des avances consenties dont il s'agit ici de constater la perte.

¹ Dans la mesure où les intérêts courant jusqu'au 31 janvier 2009, date de l'échéance, ont été versés pour un montant total de 1,75 million d'euros, conformément aux conventions signées avec les groupements de producteurs de bananes.

Votre commission des finances est particulièrement **sensible à la situation politique, économique et sociale des départements d'outre-mer.**

Elle estime, plus particulièrement, que **la filière banane représente un atout indéniable pour les départements antillais.** Il convient de valoriser au mieux les ressources de ces territoires et d'accompagner cette filière dans son développement.

En dépit de ses réserves, **votre rapporteur général approuve donc le constat des pertes au titre des avances consenties aux groupements de producteurs de bananes antillais.** Il rappelle qu'il sera utile de poursuivre la réflexion sur le régime de l'OCM banane tout en confortant la production de bananes aux Antilles.

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

ARTICLE 9

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. LA GESTION DE FAIT DE LA « FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES »

Entre le 11 juillet 1994 et le 31 décembre 2002, **treize subventions**, d'un montant total de **568.622,57 euros**, ont été versées à la **Fondation nationale des Sciences politiques** sur les crédits du budget du **ministère de l'enseignement supérieur**.

Il résulte de l'instruction menée par la Cour des comptes que ces subventions attribuées à l'initiative des directeurs successifs de l'enseignement supérieur étaient des **subventions fictives** destinées à **financer des dépenses de fonctionnement** de la direction de l'enseignement supérieur (DES) et à **rémunérer des personnels de la DES**. Ces dépenses auraient donc dû être, selon la Cour des comptes, prises en charge par l'administration à hauteur de **521.060,35 euros**.

Par arrêt provisoire du 25 septembre 2003 et arrêts définitifs du 10 et 17 juin 2004 ainsi que du 12 septembre 2008, la Cour des comptes a déclaré **comptables de fait** les directeurs successifs de la DES au ministère chargé de l'éducation nationale, les chefs successifs du service des établissements de la DES, la personne chargée de la sous-direction des moyens et des constructions de la DES, l'adjoint à la directrice de l'enseignement supérieur, les administrateurs successifs de la Fondation nationale des Sciences politiques (FNSP), le directeur administratif et financier de la FNSP, le directeur des finances de la FNSP.

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

- Recettes admises : 568.622,57 euros ;
- Dépenses allouées : 521.060,35 euros ;
- Excédent de recettes devant être reversé à l'Etat : 47.562,22 euros.

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

Les comptables de fait ont été condamnés **à titre provisoire** à des **amendes** s'échelonnant de 250 euros à 12.000 euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

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

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 10

Plafond de variation de la dette de l'Etat à court terme

Commentaire : le présent article additionnel a été adopté par votre commission à l'initiative de MM. Philippe Marini, rapporteur général, et Jean-Pierre Fourcade, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». Il vise à étendre l'autorisation parlementaire relative au plafond de variation de la dette négociable de l'Etat, en prévoyant un plafond de variation pour les titres de court terme (inférieurs à un an) supérieurs ou égaux à trois mois, et organise la saisine pour avis des commissions des finances des assemblées parlementaires au cas où l'urgence commanderait que le plafond précité soit dépassé, en cours d'exercice, sans recourir préalablement à une loi de finances rectificative.

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. UN RECOURS MASSIF DE L'ETAT AUX TITRES DE DETTE DE COURT TERME

L'accroissement du besoin de financement de l'Etat, en **2008**, a été très largement supporté par un recours accru aux émissions de court terme : **l'encours de BTF¹ a connu une variation de + 59,8 milliards d'euros sur l'exercice**. Par rapport au tableau de financement prévisionnel inscrit en LFI, l'encours de BTF a ainsi été accru de 37,4 milliards d'euros durant l'année, alors que le montant des émissions nettes à moyen et long termes ne l'a été que de 9 milliards d'euros.

En ce qui concerne l'année **2009**, alors que la LFI avait inscrit une prévision de variation d'encours de BTF à hauteur de + 20,9 milliards d'euros, les révisions intervenues dans le tableau de financement de l'Etat avec les lois de finances rectificatives du 4 février 2009 et du 20 avril 2009 ont augmenté cette variation prévisionnelle, respectivement, de 9,2 milliards d'euros puis de 7,6 milliards d'euros, soit 16,8 milliards d'euros de plus que le montant inscrit en LFI et, au total, une **variation de + 37,7 milliards d'euros actuellement prévue** pour l'année.

¹ Bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés, principalement à échéance 3 mois, 6 mois et 1 an.

Tableau de financement de l'Etat 2008-2009

(en milliards d'euros)

	2008				2009		
	LFI	1 ^e LFR ^a	2 ^e LFR ^b	Exécution	LFI	1 ^e LFR ^c	2 ^e LFR ^d
I.- Besoin de financement							
Amortissement de la dette à long terme	41,3	39,3	39,3	39,3	63,6	63,0	63,0
Amortissement de la dette à moyen terme	61,5	58,3	58,3	58,3	47,4	47,4	47,4
Amortissement des engagements de l'État	2,4	2,4	10,4	10,3	1,6	1,6	1,6
Variation des dépôts de garantie	-	-	-	- 0,4	-	-	-
Variation d'autres besoins de trésorerie	-	-	-	+ 0,1	-	-	-
Déficit budgétaire	41,7	49,4	51,5	56,4	67,0	86,8	104,4
Total Besoin de financement	146,9	149,4	159,5	164,0	179,6	198,8	216,4
II.- Ressources de financement							
Émissions à moyen et long termes (nettes des rachats)	119,5	116,5	128,9	128,5	135,0	145,0	155,0
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique	3,7	-	-	0	2,5	2,5	2,5
Variation nette des titres à court terme (BTF)	+ 22,4	+ 42,7	+ 57,0	+ 59,8	+ 20,9	+ 30,1	+ 37,7
Variation des dépôts des correspondants	- 2,7	- 6,9	- 4,2	- 1,6	-	-	-
Variation d'avance de trésorerie	-	-	-	+ 0,1	-	-	-
Variation du compte courant du Trésor	0	- 5	- 23,6	- 25,3	+ 19,0	+ 19,0	+ 19,0
Autres ressources de trésorerie	-	2,1	1,4	2,4	2,2	2,2	2,2
Total Ressources nettes de financement	146,9	149,4	159,5	164,0	179,6	198,8	216,4

^a Loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008.

^b Loi de finances rectificative du 30 décembre 2008.

^c Loi de finances rectificative du 4 février 2009.

^d Loi de finances rectificative du 20 avril 2009.

Source : documentation budgétaire

La volatilité des taux et l'instabilité des marchés liées à la crise financière ont suscité un regain de demande sur les titres de court et moyen termes. Aussi, **depuis septembre 2008, l'Etat a bénéficié d'une forte demande pour les émissions de titres de dette à moins d'un an.** En fin d'année 2008, les émissions de BTF ont permis à la fois de préfinancer le plan de relance, à hauteur de 10 milliards d'euros, et de financer le dépôt de liquidités de l'Etat à la Caisse de la dette publique, à hauteur de 11,1 milliards d'euros, qui a permis à celle-ci de souscrire à l'émission réalisée en faveur des banques par la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE) créée sur le fondement de la loi de finances rectificative du 16 octobre 2008 pour le financement de l'économie.

Au total, en 2008, 152 émissions de BTF ont été réalisées, pour un montant de 314,4 milliards d'euros (hors émissions de bons du Trésor à intérêts annualisés assimilées à des BTF). **L'encours des BTF est ainsi passé de 78,5 milliards d'euros fin 2007 à 138,3 milliards d'euros fin 2008 ; il représente désormais 13,6 % de l'encours global de la dette négociable de l'Etat.**

Structure de la dette négociable de l'Etat

(encours corrigé de l'inflation, en milliards d'euros)

	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
OAT	552,0	593,2	609,9	640,7	680,6
BTAN	183,8	188,8	200,4	201,6	197,8
BTF	97,1	95,3	66,2	78,5	138,3
Total	832,9	877,4	876,6	920,7	1.016,6

Source : AFT

L'endettement de court terme dans l'encours de la dette négociable de l'Etat

(en milliards d'euros)

	Variation de l'encours de BTF dans l'année	Part des BTF dans l'encours total de dette
31/12/2004	- 11,62	12 %
31/12/2005	- 1,75	11 %
31/12/2006	- 29,07	8 %
31/12/2007	+ 12,21	9 %
31/12/2008	+ 59,82	14 %

Source : AFT

Ce recours important aux titres de court terme, en 2008, a été présenté par le gouvernement comme permettant d'éviter de provoquer un choc sur le programme d'emprunt de l'Etat à moyen et long termes, alors que le montant de la dette venant à échéance, et qui devait donc être refinancée, atteignait un point élevé. Néanmoins, le recours à des BTF est de nature à accroître la variabilité de la charge d'intérêts¹.

B. UNE COMPOSANTE DE LA DETTE DE L'ETAT SOUSTRAITE À L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

L'article 34, paragraphe I, 9° de la LOLF prévoit que la loi de finances initiale de chaque année, en première partie, « fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ». De la sorte, selon l'interprétation retenue, **la LOLF n'exige l'autorisation du Parlement que pour le montant de la dette**

¹ L'augmentation de l'encours des BTF ne s'est pas traduite, au premier semestre 2009, par une hausse de la charge d'intérêts de la dette, l'effet « taux » ayant compensé l'effet « volume » (en mai 2009, l'Etat empruntait à trois mois au taux de 0,798 %, et à un an au taux de 0,868 %). Néanmoins, un risque de renchérissement existe car, les emprunts sous forme de BTF étant en pratique, le plus souvent, d'une durée de 3 mois, ils seront renouvelés plusieurs fois au cours de l'année, et le niveau très bas des taux d'intérêt reste un phénomène d'ordre exceptionnel qui, par nature, ne devrait pas perdurer.

négociable de l'Etat dont la durée de vie à l'émission est supérieure à un an, c'est-à-dire les BTAN¹ et les OAT², à l'exclusion des BTF.

Pour les titres de long et moyen termes (OAT et BTAN), la loi de finances comporte ainsi un plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année. Ainsi, pour 2009, ce plafond a été fixé à 44,7 milliards d'euros par la loi de finances rectificative du 20 avril 2009.

Pour les BTF, en revanche, le tableau de financement mentionne seulement la variation de l'encours prévu.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. RESTAURER L'ESPRIT DE LA LOLF

L'absence de vote du Parlement, en loi de finances initiale, sur un plafond d'endettement de l'Etat à court terme, constitue une **lacune regrettable dans un contexte de valorisation des pouvoirs du Parlement**. Dès l'examen du PLF pour 2008, votre rapporteur général avait mis en lumière ce problème, en cherchant à retracer **l'intention du législateur organique** en la matière (*cf. encadré ci-après*). Les rapporteurs spéciaux successifs de la mission « Engagements financiers de l'Etat », notre ancien collègue Paul Girod en 2007 et notre collègue Jean-Pierre Fourcade en 2008³, ont exprimé les mêmes préoccupations.

Séance du Sénat du 28 novembre 2007

PLF pour 2008 – Débat sur l'évolution de la dette

M. Philippe Marini, rapporteur général [...]. Monsieur le ministre, la situation est bien paradoxale, puisque le besoin de financement atteint un niveau record de 145 milliards d'euros, tandis que le plafond de variation nette de la dette négociable de l'Etat, sur lequel nous allons voter, est, quant à lui, en baisse et s'établit à 16,7 milliards d'euros. Cette baisse résulte d'un effet d'optique et représente simplement la préférence de l'agence France Trésor – pour des raisons que nous pouvons comprendre – pour des refinancements à court terme d'échéances d'emprunts qui sont remboursées les unes après les autres.

[...] Je souhaite appeler votre attention sur le point suivant : la LOLF est ici respectée dans sa lettre, mais pas dans son esprit.

La lettre, c'est l'article 34, et le plafond correspond effectivement à la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an. On opère une soustraction, en déduisant du montant des émissions d'emprunts prévues en 2008, soit 119,5 milliards d'euros, l'amortissement de la dette à moyen et long termes, soit 102,8 milliards d'euros : le résultat, 16,7 milliards d'euros, est le plafond sur lequel nous allons nous prononcer.

¹ Obligations assimilables du Trésor à taux fixe, à taux variables et indexés, à échéance comprise entre 10 et 50 ans.

² Bons du Trésor à intérêts annualisés, à échéance de 2 ans et 5 ans.

³ Cf. en dernier lieu dans le rapport n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

Cependant, l'esprit de la LOLF n'est pas respecté. Pourquoi ? Je voudrais rappeler quelle était l'intention du législateur. Cette intention a été éclairée, dans le courant de l'année 2002, par des échanges, en particulier de correspondance, entre, d'un côté, Jean Arthuis et moi-même, et, de l'autre, les ministres de l'époque, Francis Mer et Alain Lambert.

J'avais accepté, le 26 juillet 2002, la définition de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an proposée par les ministres. À la suite d'échanges que nous avons eus, Jean Arthuis et moi-même précisions, le 3 octobre de la même année, que le fait que le « bleu » budgétaire prévoie une marge de manœuvre de 5 milliards d'euros pour fixer le plafond de la dette, souhaitée à l'époque par les gestionnaires de l'agence France Trésor, n'était pas conforme à la loi organique relative aux lois de finances et que, par ailleurs, le plafond de la variation de la dette avait un statut juridique analogue à celui du solde budgétaire : s'il peut être dépassé en cours d'année, il ne peut l'être en fin d'année qu'à la condition expresse qu'un collectif budgétaire l'autorise.

Il y avait là l'expression d'une double préoccupation, qui reflétait les débats antérieurs.

Le premier point de vue, qui avait déjà été formulé par Alain Lambert lorsqu'il rapportait au Sénat le projet de loi organique relatif aux lois de finances, était le suivant : « *Il s'agit, en quelque sorte, de donner un contenu à l'autorisation d'émettre des emprunts en la liant au besoin de financement révélé et exprimé par le tableau de financement.* »

L'autre point de vue avait été exprimé, lors de la discussion du projet de loi organique précité, par Florence Parly, qui était alors secrétaire d'Etat au budget. Je voudrais citer les propos qu'elle avait tenus, parce qu'il y a une grande constance dans les positions de nos technocrates administratives : « *S'il devait y avoir un plafond d'emprunt, cela ne devrait pas placer le gouvernement dans une situation d'incapacité brutale à financer ses dépenses, parce qu'il y aurait une rupture de trésorerie et un retard dans l'encaissement d'une recette importante, par exemple.* »

Nous pouvons très bien comprendre cela, et nous avons intégré ces points de vue dans un amendement de compromis voté lors de la discussion du projet de loi organique relatif aux lois de finances, puis lorsque nous avons interprété, par le biais d'un échange de lettres, ce que signifie le plafond d'appel à l'endettement.

Or, [...] qu'en est-il aujourd'hui ? On peut dire qu'il n'est plus possible de distinguer de manière simple emprunts et trésorerie. Les préoccupations du gouvernement, telles qu'elles avaient été formulées par Mme Parly, à savoir éviter toute rupture de trésorerie, ont bien été prises en compte, mais celles du Parlement ne le sont plus. En 2008, le lien entre besoin de financement et emprunts n'apparaît plus clairement.

En d'autres termes, le plafond de variation de la dette ne constitue plus la sanction politique et juridique du déficit du budget de l'Etat. L'esprit de la LOLF n'est plus respecté, les émissions d'emprunts de court terme liées au financement du déficit et à l'amortissement de la dette à moyen et long termes se trouvent fondues, diluées au sein des mouvements de trésorerie de l'Etat. [...]

Monsieur le ministre, je m'arrêterai là quant à ces considérations qui sont aussi bien juridiques que financières, mais voyons leur incidence économique et leur traduction en termes de décisions politiques. Lorsque le législateur organique a voulu ce débat qui précède le vote de l'article d'équilibre, qu'a-t-il réellement souhaité ?

Premièrement, il s'agissait d'établir une liaison entre besoin de financement et recours à l'emprunt ; or, ce lien est aujourd'hui dilué.

Deuxièmement, compte tenu de l'ampleur et des conséquences de nos déficits, la représentation nationale devait s'engager de façon solennelle, par un vote, sur les nouveaux appels à l'emprunt. Force est de constater que ce montant de 16,7 milliards d'euros sur lesquels nous allons nous prononcer n'a de signification que technique et qu'il représente un support vraiment très contestable pour un vote dont la valeur d'engagement politique devrait être une préoccupation essentielle.

Sur ces sujets, nous devons nous remettre au travail. Nous devrions pouvoir reprendre les interprétations qui ont été données de la LOLF, voire rédiger différemment les dispositions concernées. [...]

Source : *compte-rendu intégral des débats*

Il est donc souhaitable que l'autorisation parlementaire porte sur la dette négociable dans son ensemble. La Cour des comptes, aujourd'hui, appuie ce point de vue en estimant qu'« *au-delà de la fixation du plafond de variation annuelle de la dette à plus d'un an, il convient, afin que le Parlement puisse appréhender de manière globale la politique d'emprunt, que l'information relative à la dette porte sur l'ensemble des composantes de la variation annuelle de son montant, y compris à court terme¹* ».

B. ASSURER LE CONTRÔLE DU PARLEMENT

Dans l'esprit qui vient d'être exposé, le présent article additionnel propose, **à titre expérimental pour les exercices 2010 et 2011**, années de crise, d'élargir la portée du vote du Parlement sur le tableau de financement de l'Etat et, à la fois, de renforcer l'information des parlementaires, en cours d'exercice, sur les émissions d'emprunts de l'Etat.

1. Une extension de l'autorisation en loi de finances initiale

En premier lieu, il s'agit d'**étendre l'autorisation parlementaire relative au plafond de variation de la dette négociable de l'Etat**. Alors que la LOLF, dans la pratique, n'exige cette autorisation que pour le montant de la dette négociable de l'Etat dont la durée de vie à l'émission est supérieure à un an, le présent article additionnel propose **un plafond de variation pour les titres de court terme (inférieurs à un an) supérieurs ou égaux à trois mois**.

On tend ainsi à renouer avec l'esprit de la LOLF, en distinguant entre émissions d'emprunts au sens strict et émission de trésorerie. Seules ces dernières peuvent être légitimement soustraites à l'autorisation parlementaire. **L'Etat conserverait ainsi la souplesse de gestion nécessaire.**

¹ *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2008*, p. 59.

2. Une procédure d'avis sur les dépassements urgents en cours d'exercice

En second lieu, sur le modèle de la procédure relative aux décrets d'avance, le présent article additionnel organise une **saisine obligatoire, pour avis, des commissions des finances des assemblées parlementaires, au cas où l'urgence commanderait que le plafond précité soit dépassé, en cours d'exercice, sans recourir préalablement à une loi de finances rectificative.**

Les commissions disposeraient, pour se prononcer, d'un **délai de 7 jours** à compter de la transmission d'un projet d'arrêté du ministre des finances. En principe, les emprunts qui auraient pour conséquence le dépassement du plafond ne pourraient être effectués qu'après l'avis requis. Néanmoins, **en l'absence d'avis dans le délai prévu, le gouvernement pourrait procéder aux émissions nécessaires.**

En tout état de cause, le présent article additionnel prévoit que la ratification des modifications ainsi apportées au plafond de variation de la dette comprise entre trois mois et un an doit être demandée, au Parlement, dans le plus proche projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

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

ARTICLE 10 (nouveau)

Contenu de l'annexe « Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres » jointe aux projets de loi de finances initiale

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, tend à compléter l'information contenue dans l'annexe « Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres » jointe aux projets de loi de finances initiale.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 112 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996, dans sa rédaction issue de la loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002, dispose que « ***le Gouvernement présente chaque année au Parlement, en annexe du projet de loi de finances, la liste de toutes les commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ou de la Banque de France prévues par les textes législatifs et réglementaires. Cette liste évalue le coût de fonctionnement de ces organismes, indique le nombre de leurs membres comme le nombre de leurs réunions tenues lors des trois années précédentes et mentionne les commissions et instances créées ou supprimées dans l'année.*** »

En pratique, chaque année, il est joint au projet de loi de finances initiale (PLF) un document, sous la forme d'un « **jaune** » budgétaire, intitulé « **Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres** », qui fait apparaître, d'ailleurs non sans lacunes, les informations précitées.

Selon ce document, en effet, alors qu'on dénombrait en 2006 quelque 710 commissions et instances répondant aux critères de recensement dans l'annexe, seulement 147 d'entre elles, soit 20 % de l'ensemble, avaient fait en sorte que toutes les rubriques prévues soient remplies. Néanmoins, 346 d'entre elles, soit quasiment la moitié, n'avaient omis qu'une rubrique. En 2007, on n'a plus décompté que 679 entités, et 30 % d'entre elles avaient pourvu à un renseignement complet. En revanche, en 2008, l'annexe jointe au PLF pour 2009 a enregistré une hausse du nombre de ces commissions et instances, à

hauteur de 701 entités ; 188 d'entre elles, soit 27 % seulement, ont pris la peine de renseigner complètement le législateur.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article été **introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard**, avec l'avis favorable de la commission des finances comme du gouvernement. A titre principal, il tend à compléter l'information contenue dans le « jaune » budgétaire précité, la « Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres », en **exigeant en termes exprès « une justification de l'évolution des coûts de fonctionnement »**.

En effet, l'article 112 de la loi de finances pour 1996 précité, fondement de l'obligation pour le gouvernement de présenter au Parlement cette annexe aux PLF, s'il permet de suivre l'évolution des coûts de fonctionnement des « commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ou de la Banque de France », ne donne aucune explication sur les montants qu'il fait apparaître.

Par ailleurs, le présent article propose que chaque « jaune » relatif à ces entités retrace, « *en milliers d'euros* » pour la commodité de la lecture, le **coût de fonctionnement « lors des trois années précédentes »**, et non seulement pour l'année de rédaction du document. Il s'agit donc de consolider l'information contenue dans les trois plus récentes annexes.

Votre rapporteur général approuve une **initiative qui vise ainsi à enrichir et renforcer en qualité l'information donnée au Parlement et, par conséquent, les moyens de son contrôle** sur l'exécutif.

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

TRAVAUX DE LA COMMISSION

1 - Audition de M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2008

2 - Audition de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur les résultats de l'exécution budgétaire 2008

3 – Examen du rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de loi n° 502 (2008-2009), adopté par l'Assemblée nationale, de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008.

**AUDITION DE M. PHILIPPE SÉGUIN,
PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES,
SUR LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT
POUR L'EXERCICE 2008**

Réunie le mercredi 3 juin 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de MM. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, et Christian Babusiaux, président de la première chambre de la Cour des comptes, sur les rapports relatifs à la certification des comptes de l'Etat et à l'exécution budgétaire de 2008.

A l'invitation de M. Jean Arthuis, président, M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, a présenté les observations de la Cour sur la certification des comptes, les résultats et la gestion budgétaire en 2008. Plusieurs nouveautés accompagnent cette présentation, parmi lesquelles la redéfinition de la mission constitutionnelle d'assistance au Parlement confiée à la Cour, et la primeur, réservée aux assemblées parlementaires, du rapport sur les résultats et la gestion. Conformément à la demande de la commission des finances, ce rapport est désormais accompagné des notes d'exécution budgétaire et des notes d'analyse par programme, la Cour partageant la volonté du Sénat de faire de l'examen du projet de loi de règlement un « moment de vérité » budgétaire.

Les circonstances exceptionnelles dues à la crise ne doivent pas occulter l'enjeu lié à la bonne application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Or, trois années après l'entrée en vigueur effective de cette dernière, le risque d'un « rendez-vous manqué » n'est pas à écarter. Les différents acteurs ne se sont pas pleinement appropriés les nouveaux outils comptables, qui conditionnent pourtant l'analyse des coûts et des performances associés aux actions ainsi que celle de la soutenabilité des finances publiques. De même, la réforme a conduit à réviser en profondeur la maquette budgétaire et à désigner des responsables de programmes censés constituer le pivot de la nouvelle gestion. Ces derniers peinent toutefois à s'imposer face aux ordonnateurs, faute de définition précise de leurs missions et de leurs prérogatives. Enfin, la fongibilité des crédits et l'allocation des moyens budgétaires en fonction des résultats demeurent peu utilisés. Au total, si la Cour approuve sans réserve les orientations tracées par la LOLF, les modalités de son application, bien que mobilisant considérablement les administrations, ne permettent pas encore d'en tirer tous les bénéfices attendus. En la matière, seule une volonté politique sans faille peut surmonter les résistances de tous ordres qui font obstacle à la pleine application de la réforme budgétaire.

S'agissant de la certification des comptes de l'Etat pour 2008, **M. Philippe Séguin** a précisé que douze réserves avaient été émises, dont neuf substantielles. En certifiant les comptes, la Cour a toutefois adopté une démarche constructive afin d'accompagner l'Etat dans son processus de modernisation. Plusieurs progrès ont été constatés par rapport à l'exercice 2007, et deux réserves ont été intégralement levées, concernant le compte des procédures publiques gérées par la Coface et la section des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que les provisions pour risques de l'Etat. Ont également été réglés les désaccords entre la Cour et l'Etat sur la comptabilisation des déficits fiscaux reportables en avant et sur la valorisation des immobilisations incorporelles spécifiques. Au total, la Cour a formulé 283 observations d'audit et obtenu des corrections et ajustements à hauteur de 9 milliards d'euros au compte de résultat, de 27 milliards d'euros au bilan et de 33 milliards d'euros au titre des engagements hors-bilan.

Il convient de se féliciter de ce que la comptabilité générale favorise la diffusion d'une culture de maîtrise des risques au sein de l'Etat, ainsi qu'une plus grande transparence de l'information, s'agissant par exemple des stocks de déficits fiscaux qui viendront s'imputer sur les recettes futures ou de la valorisation des nouveaux actifs de l'Etat liés aux autorisations d'exploiter le spectre hertzien, aux quotas d'émissions de gaz à effet de serre ou à des opérations d'armement telles que la mise au point de l'A 400M.

Des difficultés persistantes sont néanmoins à déplorer. Ainsi, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) devrait être incluse dans le périmètre des comptes de l'Etat, qui la contrôle et en assume les risques. Son reclassement en entité contrôlée aboutirait à grever la situation nette de l'Etat de 80 milliards d'euros. De même, plusieurs problèmes ayant donné lieu à la formulation de réserves substantielles en 2006 et 2007 peinent à trouver leur solution. Il en va ainsi de la valorisation exhaustive et fiable du patrimoine immobilier de l'Etat ou du recensement des opérateurs, dont les comptes sont par ailleurs de qualité médiocre et produits tardivement.

Au cours du prochain exercice de certification, la Cour fera preuve de compréhension à l'égard des chantiers qui ne peuvent raisonnablement aboutir à brève échéance, tels que la modernisation des systèmes d'information. Il n'en sera pas de même des domaines où les progrès sont à portée de main, à l'instar des comptes de trésorerie, des produits régaliens ou des passifs d'intervention. En la matière, la Cour devra tirer toutes les conséquences d'une éventuelle inertie, sous peine de priver la mission de certification de toute crédibilité.

M. Philippe Séguin a ensuite présenté les conclusions de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2008. Si l'exercice 2009 se caractérisera par un niveau de déficit et de dette sans précédent, la fin de l'exercice 2008 manifeste déjà une nette dégradation du solde. Selon le projet de loi de règlement, le déficit de l'Etat s'établit à 56,3 milliards d'euros en 2008, en augmentation de près de 47 % par rapport à 2007. Ce montant équivaut au quart des recettes annuelles de l'Etat.

Comme à l'accoutumée, le résultat affiché dans le projet de loi de règlement ne prend pas en compte certaines dépenses ou dettes pourtant exigibles, pour un total de 5,9 milliards d'euros. Par ailleurs, les « errements » traditionnellement constatés, tels que les sous-budgétisations, les contractions de recettes et de dépenses ou les reports de charges ne semblent ni plus ni moins importants que les années précédentes. La Cour, qui ne reprend à son compte aucun chiffre alternatif de déficit, n'est pas habilitée à statuer sur la sincérité du projet de loi de règlement, dont elle n'examine que l'exactitude. La portée du dernier alinéa du nouvel article 47-2 de la Constitution aura donc vocation à être précisée, afin de déterminer si les principes de régularité et de sincérité des comptes des administrations publiques qu'il définit s'appliquent à la seule comptabilité patrimoniale ou s'étendent aux résultats budgétaires.

Selon **M. Philippe Séguin**, la crise n'a eu qu'un impact limité sur la dégradation du déficit en 2008, dégradation dont les causes sont essentiellement structurelles. Celles-ci résident dans une diminution des recettes fiscales et non fiscales, indépendante de la conjoncture, et dans une croissance insuffisamment maîtrisée des dépenses, non imputable aux effets du plan de relance. Les recettes fiscales nettes diminuent, pour la troisième année consécutive, de 2,5 % par rapport à 2007. Une première baisse de 6,1 milliards d'euros résulte des transferts de recettes opérés vers les collectivités territoriales pour accompagner la dévolution de nouvelles compétences, ainsi que vers les administrations de sécurité sociale en compensation des politiques d'exonération et d'allègement de charges. Un second facteur d'érosion réside dans les allègements d'impôts, pour 7,8 milliards d'euros, dont 3,2 milliards d'euros au titre de la seule loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA). Hors transferts, allègements et aléas ayant affecté la prévision, l'impact de la crise sur les recettes de 2008 est, au total, inférieur à 4 milliards d'euros.

Parallèlement, les dépenses ont crû en valeur de 2,8 % au lieu des 1,9 % programmés en loi de finances initiale, et ce sans tenir compte de certaines dépenses irrégulièrement payées en dehors du budget de l'Etat. Figurent parmi ces dépenses les primes d'épargne logement financées au moyen d'avances rémunérées du Crédit foncier de France ou le remboursement de dettes à la sécurité sociale au moyen d'une contraction irrégulière de recettes et de dépenses. La réintégration de ces sommes conduit à une augmentation de 3,4 % de la norme de dépense, dont il convient de rappeler qu'elle exclut les charges des comptes spéciaux, les opérations de trésorerie, et surtout les dépenses fiscales, qui ont augmenté de 7 % par rapport à 2007 pour s'établir à un total de 73 milliards d'euros. Sur ce dernier point, l'amélioration de l'information contenue dans les projets et rapports annuels de performance, la création d'un objectif annuel de dépense fiscale et l'obligation de gager toute nouvelle création d'une telle dépense constituent toutefois d'indéniables avancées.

A l'instar du constat formulé sur les recettes, l'impact de la crise sur les dépenses est demeuré très faible en 2008. Le plan de relance pèsera

essentiellement sur 2009 et le plan de soutien au secteur financier a reposé avant tout sur l'octroi de garanties n'ayant pas encore donné lieu à des déboursements de la part de l'Etat, hors prise de participation dans le groupe Dexia. La comptabilité patrimoniale contribue à affiner et à « assombrir » le diagnostic, en faisant apparaître un alourdissement de la dette financière de près de 100 milliards d'euros en 2008. En deux ans, le résultat comptable de l'Etat s'est dégradé de 13 %, traduisant la progression des charges financières, de fonctionnement et d'intervention de l'Etat.

M. Philippe Séguin a considéré que la nouvelle comptabilité générale doit désormais constituer le support privilégié de l'analyse de la soutenabilité des finances publiques. Comme l'illustrent les informations précieuses qu'elle fournit sur les conséquences des garanties accordées par l'Etat dans le cadre du soutien au secteur financier ou sur les engagements hors-bilan associés aux pensions, cette comptabilité permet de s'affranchir de la vision partielle et parfois en « trompe-l'œil » de la comptabilité budgétaire. Il a conclu en jugeant nécessaire de porter un coup d'arrêt à la baisse des recettes, de mettre en œuvre des réformes structurelles plus ambitieuses que celles qui sont en cours et de ne pas prendre prétexte de la crise pour renoncer à la pleine application de la LOLF.

M. Jean Arthuis, président, a partagé les constats établis par la Cour et souscrit à l'analyse selon laquelle la mise en œuvre de la LOLF est affaire de volonté politique. Il a regretté que l'insuffisance des progrès accomplis en matière de modernisation des systèmes d'information financière compromette encore la possibilité de réaliser l'audit des comptes de l'Etat.

S'appuyant sur une brève analyse de la situation budgétaire du Royaume-Uni, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est interrogé sur la pertinence des ratios utilisés pour analyser l'évolution des finances publiques, dans la mesure où ils apparaissent particulièrement sensibles aux changements de périmètre. Il a souhaité obtenir des précisions sur les modalités de comptabilisation des engagements hors-bilan par les organismes certificateurs européens, avant de solliciter des éclaircissements sur l'évolution de la norme de dépense en 2008, qui semble ne pas faire consensus entre la Cour et le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

M. Philippe Séguin a indiqué que les chiffres avancés par la Cour sur l'évolution de la norme de dépense n'ont fait l'objet d'aucune observation de la part du Gouvernement au cours de la phase contradictoire précédant la parution du rapport. S'agissant de l'harmonisation des techniques de comptabilisation en Europe, il a estimé que la méthode « maastrichtienne » du calcul du déficit et de la dette, pour imparfaite qu'elle soit, a néanmoins le mérite de consolider l'ensemble des situations des administrations publiques.

M. Christian Babusiaux, président de la première chambre de la Cour des comptes, a précisé que les divergences apparentes d'interprétation constatées entre la Cour et le Gouvernement sur l'évolution de la norme de

dépense résultent d'une incompréhension temporaire. En effet, le chiffre de 3,4 % correspond fortuitement à deux réalités différentes que sont l'évolution des dépenses brutes de l'Etat, incluant certains remboursements, dégrèvements et doubles comptes, et la progression de la norme proprement dite telle que reconstituée par la Cour des comptes. Les dépenses s'étant élevées à 270,6 milliards d'euros en 2007 et ayant augmenté de 7,5 milliards d'euros en 2008, leur taux de progression s'élève à 2,8 %. Il convient d'ajouter à ces montants deux opérations à tort non comptabilisées, relatives aux primes d'épargne logement et au remboursement de dettes à la sécurité sociale, respectivement pour 953 et 753 millions d'euros. L'agrégation de ces éléments conduit donc bien à l'augmentation de 3,4 % de la norme de dépenses calculée par la Cour.

M. Jean Arthuis, président, a regretté que le recours à certaines « astuces » alimente les doutes quant à la sincérité des comptes publics.

Mme Nicole Bricq a douté que la préparation du projet de loi de finances pour 2009 ait respecté la nécessité, posée par la Cour, de formuler des hypothèses de recettes réalistes et prudentes. Dans cette mesure, elle a souhaité connaître les recommandations méthodologiques formulées par la Cour, pour accroître la fiabilité des prévisions de recettes. Par ailleurs, le recours croissant aux opérateurs de l'Etat semble justifié par la volonté de débudgétiser certaines politiques publiques ; dans ces conditions, le recours à la Caisse de la dette publique, à la Société de financement de l'économie française (SFEF) et à la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE) ont-elles participé, de cette logique dans le cadre du plan de financement de l'économie ? Enfin, à l'heure où le Gouvernement s'apprête à abonder la contribution de la France au Fonds monétaire international (FMI), à hauteur de 11 milliards d'euros, elle s'est interrogée sur les motifs qui ont conduit la Cour à émettre une réserve sur le traitement comptable des versements aux organismes internationaux.

M. Philippe Séguin a jugé que l'édiction de règles méthodologiques en matière de prévisions de recettes relève du constituant ou du législateur organique, et que la Cour n'est pas habilitée à se prononcer en la matière. S'agissant du recours aux opérateurs pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques, il est regrettable que leur recensement demeure très imparfait et que leurs comptes s'avèrent peu fiables, alors même que les effectifs qui y sont employés sont considérables. A cet égard, la Cour remettra, avant le 14 juillet 2009, un rapport spécifique sur le rôle des opérateurs du secteur bancaire dans la mise en œuvre du plan de financement de l'économie. Enfin, la confusion entourant les relations financières de la France avec les organisations internationales trouve une illustration emblématique dans le cas du FMI. L'administration déclare aujourd'hui partager le constat de la Cour sur la nécessité de clarifier ces relations.

M. Jean Arthuis, président, a vu dans la SFEF une extension de la Banque de France susceptible de prendre des collatéraux de qualité approximative et de s'exposer à un risque de défaut. Il s'est demandé si la

Cour était en mesure d'accomplir des diligences auprès de ces deux organismes.

M. Philippe Séguin a confirmé que la Cour a accès à la Banque de France et qu'une grande partie des réponses aux interrogations de la commission sera apportée dans le rapport d'étape rendu public au mois de juillet.

M. Adrien Gouteyron a souscrit aux analyses de la Cour sur la mise en œuvre de la LOLF et, en particulier, celles portant sur l'absence de réelles marges de manœuvre des responsables de programmes. Se félicitant de l'abondance des travaux de la Cour sur le thème des contributions internationales de la France, qui constituent une source précieuse d'informations pour les contrôles qu'il accomplit au nom de la commission des finances, il s'est interrogé sur l'évolution des parts respectives des contributions obligatoires et volontaires, ces dernières étant plus aisément contrôlables.

M. Philippe Séguin a observé que certains Etats diminuent leurs cotisations obligatoires et privilégient la conclusion d'accords bilatéraux afin de mieux maîtriser l'emploi des contributions par leurs attributaires. La France s'est elle-même engagée dans un processus de transformation de fonds de coopération en contributions volontaires au bénéfice des mêmes pays. Il est exact que les contributions volontaires sont plus facilement accessibles aux contrôleurs des Etats dont elles proviennent, dans la mesure où les contributions obligatoires constituent la propriété des institutions qui les reçoivent et sont, comme telles, du ressort exclusif de leurs contrôleurs internes. Mais il en résulte l'inconvénient que les organisations internationales changent progressivement de nature à mesure que leur mode de financement évolue.

AUDITION DE M. ÉRIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, SUR LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008

Réunie le mardi 16 juin 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur la révision générale des politiques publiques et le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que l'audition de M. Eric Woerth est la première d'un cycle d'auditions de ministres, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008. Comme celui de la loi de règlement précédente, la référence de l'intitulé du présent projet de loi au « rapport de gestion » résulte de deux amendements de la commission aux projets de lois de règlement des comptes pour 2005 et 2006, qui avaient été retirés en séance mais qui avaient amené le Gouvernement à retenir cet intitulé pour le projet de loi de règlement relatif à l'année 2007. L'examen de la loi de règlement doit être un « moment de vérité budgétaire ». Le bilan quantitatif de la révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juillet 2007, est encourageant, le Gouvernement ayant annoncé lors des trois conseils de modernisation des politiques publiques, dont le dernier s'est tenu le 11 juin, 374 décisions de réformes, devant être mises en œuvre d'ici à 2011. Il faut se féliciter de la décision de ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux dans les cadres de fonctionnaires. Si le chiffre global des économies attendues (7,7 milliards d'euros) est connu, le Gouvernement n'a cependant pas publié sa répartition par type de mesure ou par ministère.

Lors de son audition par la commission le 3 juin dernier, M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, a estimé que les dépenses de l'ensemble du budget de l'Etat ont augmenté en 2008 non de 2,8 % (au lieu des 1,9 % programmés en loi de finances initiale), comme l'affirme le Gouvernement, mais de 3,4 %, après réintégration de certaines dépenses irrégulièrement payées en dehors du budget de l'Etat. M. Jean Arthuis, président, a souhaité connaître l'analyse du Gouvernement à ce sujet.

M. Eric Woerth a rappelé que la loi de finances initiale pour 2008 prévoyait un déficit de 41,7 milliards d'euros. L'exécution du budget s'est finalement traduite par un solde de - 56,3 milliards d'euros. Cette détérioration du déficit budgétaire de 14,6 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale est due :

- à une dégradation des recettes fiscales (inférieures de 11,7 milliards d'euros aux évaluations de la loi de finances initiale), du fait du retournement

brutal de la conjoncture économique, qui s'est traduit par des recettes de TVA et d'impôt sur les sociétés inférieures de respectivement 5,1 milliards et 4,6 milliards d'euros aux prévisions initiales ;

- à une progression des dépenses, y compris les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes, supérieure de 4 milliards d'euros à l'objectif de la loi de finances initiale, la charge de la dette ayant été accrue de 3,3 milliards d'euros par l'augmentation de l'inflation, du fait des obligations indexées.

Le Gouvernement relève néanmoins que la progression des dépenses a été égale à l'inflation (2,8 % contre une prévision de 1,6 % retenue en loi de finances initiale). L'affirmation de la Cour des comptes, selon laquelle les dépenses auraient progressé de 3,4 %, lui paraît erronée. L'approche de la Cour des comptes, qui consiste à mesurer la progression des dépenses en additionnant le budget général, les comptes spéciaux et les budgets annexes, conduit à compter deux fois des dépenses particulièrement dynamiques comme les pensions ou les charges de la dette, puisque le compte d'affectation spéciale « Pensions » et le compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État » sont alimentés par des versements du budget général. Par ailleurs, l'opportunité de l'intégration de certaines opérations dans ce calcul, comme les dépenses du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » (1,8 milliard d'euros) ou les dépenses du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (80,2 milliards d'euros), est discutable.

La Cour des comptes a certes avancé une seconde justification de son affirmation selon laquelle les dépenses de l'Etat auraient augmenté non de 2,8 %, mais de 3,4 %. L'approche adoptée consiste à retraiter la progression des dépenses retenue par le Gouvernement pour le calcul de la norme d'évolution en y ajoutant l'intégralité de l'avance constatée au 31 décembre 2008 auprès du Crédit foncier de France (0,95 milliard d'euros) et l'apurement de la dette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale (0,75 milliard d'euros). Selon le Gouvernement, la prise en compte de ces dépenses n'est cependant pas justifiée. En ce qui concerne les primes d'épargne logement, le retraitement de la Cour conduit à imputer sur l'exercice 2008 des dépenses relevant en large partie des années antérieures. En ce qui concerne l'apurement de la dette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale, la Cour rattache à l'exercice 2008 des dépenses relevant de dettes au titre du passé, et en poussant le raisonnement jusqu'au bout, il faudrait comparer l'apurement de dette réalisé en 2008 à celui opéré l'exercice précédent (de 5,1 milliards d'euros), ce qui conduirait à un résultat très différent.

Le Gouvernement souhaite convenir avec la Cour d'une méthodologie commune dans la perspective du règlement des comptes de 2009.

Pour la troisième année consécutive, les comptes de l'Etat ont fait l'objet d'une certification de la Cour des comptes assortie de douze réserves.

Quatre des réserves émises l'an dernier ont cependant été levées en tout ou partie pour l'exercice 2008.

En ce qui concerne la comptabilité patrimoniale, le résultat comptable de l'exercice 2008 s'établit à - 73,1 milliards d'euros, en diminution de 32 milliards d'euros par rapport à l'année 2007, principalement sous l'effet des reprises de dettes de divers organismes – fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA), entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP) et charbonnages de France (CDF) – et de moindres produits de fonctionnement et d'intervention, compensés partiellement par l'évolution des produits régaliens nets. Le bilan fait apparaître, au 31 décembre 2008, un actif net des amortissements et des dépréciations de 639 milliards d'euros pour un passif de 1.325 milliards d'euros (incluant 1.044 milliards d'euros de dettes financières).

En ce qui concerne la mesure de la performance, 88 % des indicateurs sont renseignés, contre 80 % dans les rapports annuels de performances (RAP) pour 2007 et 49 % dans les RAP pour 2006.

Le plafond d'emplois a été respecté. L'exercice 2008 se solde par une diminution des effectifs d'environ 23 300 équivalents temps plein travaillés (ETPT). L'écart de 5 300 ETPT par rapport à l'objectif fixé dans la loi de finances initiale (- 18 000 ETPT) traduit l'anticipation, par certains ministères, de suppressions de postes prévues dans le cadre du budget 2009-2011.

Les 7,7 milliards d'euros d'économies prévus dans le cadre de la RGPP se répartissent entre 3,5 milliards d'euros pour la masse salariale, 2 milliards pour l'intervention et 2,2 milliards pour le fonctionnement. Les opérateurs de l'Etat seront également concernés par la révision générale des politiques publiques.

M. Jean Arthuis, président, a déclaré qu'il a été « sensible » à l'argumentation du Gouvernement au sujet de l'évaluation de la croissance des dépenses en 2008.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a posé trois questions. Il s'est demandé s'il est justifié que, selon l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la loi de finances ne doive fixer le plafond de la variation nette de la dette de l'Etat qu'en ce qui concerne les titres d'une durée supérieure à un an ; si le Gouvernement entend revoir le périmètre des opérateurs de l'Etat, contesté par la Cour des comptes ; et, enfin, comment les recettes perçues par l'Etat dans le cadre du plan de financement de l'économie seront retracées budgétairement.

M. Jean-Pierre Fourcade a déclaré partager les préoccupations du rapporteur général au sujet des limitations de l'article 34 de la LOLF.

M. Eric Woerth a estimé que la rédaction actuelle de l'article 34 se justifie par la nécessité de permettre une certaine souplesse dans la gestion de la dette. **M. Jean Arthuis, président**, a déclaré partager ce point de vue. **M. Eric Woerth** a fait part de son intention de prendre en compte les

remarques de la Cour des comptes en ce qui concerne la détermination du périmètre des opérateurs de l'Etat. Si les recettes perçues par l'intermédiaire de la Société de financement de l'économie française (SFEF) sont comptabilisées en une seule fois, les dividendes le sont au fur et à mesure.

M. Gérard Longuet a posé quatre questions. Il s'est tout d'abord demandé si la dette de Réseau ferré de France (RFF) ne risque pas d'être réintégrée dans la dette publique française par Eurostat. Il a voulu connaître la « doctrine » de comptabilisation des actifs immatériels de l'Etat, comme les concessions autoroutières ou électriques, ou la maîtrise de l'espace hertzien. Il a voulu savoir si le coût du glissement vieillesse-technicité (GVT) de la mission « Enseignement scolaire » en 2008, de près de 100 millions d'euros, était prévisible, alors que la loi de finances initiale pour 2008 reposait sur l'hypothèse qu'il serait nul. Il s'est enfin demandé quels étaient les postes d'enseignant qu'il était prévu de supprimer pour atteindre les objectifs de réduction d'emplois.

M. Eric Woerth a reconnu que les modalités de prise en compte de la dette de RFF sont « un sujet avec Eurostat ». Le conseil de normalisation des comptes publics, récemment créé, doit se pencher sur la question de la comptabilisation des actifs immatériels de l'Etat. Le GVT de la mission « Enseignement scolaire » est, comme celui de la plupart des missions, difficilement prévisible, et on ne peut pas parler de sous-budgétisation. En ce qui concerne la dernière question de M. Gérard Longuet, il convient de poser directement la question au ministre de l'éducation nationale.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité que chaque rapporteur spécial puisse suivre la mise en œuvre de la RGPP pour les programmes dont il a la charge.

M. Eric Woerth s'est déclaré favorable à ce que les rapporteurs spéciaux rencontrent les équipes de suivi concernées.

Mme Michèle André s'est interrogée sur le prix du passeport biométrique.

M. Pierre Jarlier a estimé que la RGPP conduit à réduire les emplois publics en zone rurale.

M. Yann Gaillard s'est inquiété de l'avenir de la politique de la forêt.

M. Eric Woerth a souligné que les emplois de l'Etat devraient baisser de seulement 150 000 unités environ en cinq ans, ce qui est modeste par rapport au nombre total d'emplois publics. La politique immobilière de l'Office national des forêts (ONF) est en cours de rationalisation.

EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mercredi 8 juillet 2009, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Philippe MARINI, rapporteur général**, sur le projet de loi n° 502 (2008-2009), adopté par l'Assemblée nationale, de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008.

A titre liminaire, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a rappelé que le déficit budgétaire s'établit à 56,3 milliards d'euros en 2008, en nette augmentation tant par rapport aux 41,7 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale que par rapport aux 38,4 milliards d'euros de déficit effectivement constatés en 2007. Cette évolution est notamment due au recul brutal de l'activité lié à la crise financière. Au total, selon l'INSEE, la croissance du PIB a été de 0,4 % en 2008.

Les recettes nettes du budget général se sont établies à 221,25 milliards d'euros, soit 12 milliards d'euros de moins que prévu. Cet écart est imputable, en quasi-totalité, à la baisse du rendement de la TVA nette et de l'impôt sur les sociétés net, soit 5 milliards d'euros pour chaque impôt. S'agissant de l'impôt sur les sociétés, le quatrième acompte est en fort recul par rapport aux années passées et les recettes nettes de TVA ont été inférieures de 4 milliards d'euros par rapport au profil moyen constaté au dernier trimestre des années précédentes.

Abordant l'exécution des dépenses du budget général, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a observé que l'accroissement de la charge de la dette explique l'essentiel de l'écart par rapport à la prévision. Cet accroissement résulte principalement du doublement de la provision pour charge d'indexation entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2008 et le projet de loi de règlement, en raison du regain d'inflation constaté en 2008. Les dépenses de personnel apparaissent maîtrisées et les effectifs de l'Etat affichent une consommation des emplois en diminution de 78 339 équivalents temps plein travaillés (ETPT) par rapport à l'exécution 2007. Cette diminution est en grande partie imputable aux mesures de décentralisation ou de transferts de missions à certains opérateurs (- 55 000 ETPT), la baisse « réelle » étant évaluée à 23 300 ETPT. Certains ministères semblent avoir anticipé, en 2008, les suppressions d'emplois programmées par le budget triennal de 2009-2011.

Appréciée au sens de la norme élargie, la dépense de l'Etat est stable entre la prévision 2007 et l'exécution 2008. Cette stabilité est toutefois permise par l'augmentation de l'inflation en 2008, qui s'est établie à 2,8 % en moyenne annuelle, contre une anticipation de 1,6 %. Entre l'exécution 2007 et l'exécution 2008, la progression de la norme de dépense s'établit à 3,3 % en valeur et à 0,5 % en volume, évolution contenue qui atteste des efforts de maîtrise de la dépense du Gouvernement.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a relevé que le solde primaire, soit hors charge de la dette, est à nouveau négatif en 2008. Au cours des dix dernières années, ce solde n'aura donc été positif qu'en 1999, 2000 et 2001 et quasiment équilibré en 2007.

Le tableau de financement de l'Etat en 2008 fait apparaître un besoin de financement en accroissement de 59,1 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2007. la couverture de ce besoin a été assurée par une augmentation des émissions à moyen et long termes, qui ont été portées à 128,5 milliards d'euros, mais aussi et surtout par une hausse des émissions de bons du Trésor à taux fixe (BTF), dont la variation a été portée à 59,8 milliards d'euros, soit 35,5 milliards d'euros de plus qu'anticipé en LFI pour 2008. Cette augmentation a servi en partie à augmenter le solde du compte du Trésor à la fin de l'année 2008, afin de préfinancer les actions de soutien au secteur bancaire, le versement de l'Etat au Fonds stratégique d'investissement et le plan de relance de l'économie. Il en résulte une modification de la structure de l'encours de dette au profit des titres de court terme, favorisée par les conditions de financement très favorables associées à ces titres, et dont les enjeux seront précisément analysés dans le cadre des travaux de la commission préparatoires au débat d'orientation des finances publiques.

Abordant enfin l'évaluation de la performance, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a regretté qu'une part substantielle d'indicateurs demeure non renseignée, y compris pour des missions à forts enjeux budgétaires. Par ailleurs, seules trois missions, représentant moins de 1 % des crédits des missions du budget général, atteignent plus de 75 % des objectifs assignés dans les projets annuels de performances. Environ la moitié des missions du budget général, représentant 52 % des crédits, se caractérisent par un niveau de 50 % à 75 % d'objectifs atteints et un quart des crédits se concentre sur des missions remplissant entre un quart et la moitié de leurs objectifs. Enfin, deux missions présentent un ratio d'objectifs atteints inférieur à 25 %, dont la mission « Enseignement scolaire », dotée de près de 60 milliards d'euros.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que l'exécution 2008 porte en germe, à bien des égards, la situation attendue en 2009.

M. Serge Dassault a souhaité connaître les parts de la dette consacrées respectivement aux dépenses d'investissement et de fonctionnement.

M. Jean-Pierre Fourcade a relevé l'appétit manifesté par certains fonds de pensions pour les titres français indexés sur l'inflation, et mis en garde contre la charge d'intérêts que pourraient générer de tels titres à échéance d'une dizaine d'années. En outre, la banque centrale russe et les banques japonaises semblent très attirées par les titres français de court terme.

M. Bernard Angels a considéré que la majeure partie de la dégradation des comptes publics en 2008 n'est pas imputable à la crise, qui n'a

fait qu'aggraver les dérives constatées. Il a contesté le bien-fondé de certaines mesures nouvelles ou dépenses fiscales, financées « à crédit ».

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que la présentation du budget de l'Etat en sections d'investissement et de fonctionnement associée au projet de loi de finances (PLF) pour 2009 fait apparaître un déficit de la section de fonctionnement de 32,54 milliards d'euros, pour des dépenses d'investissement de 19,15 milliards d'euros. S'agissant des conséquences à long terme d'une politique d'émission de titres indexés, il a jugé qu'elles dépendront de l'évolution des situations économiques et budgétaires des Etats de la zone euro, dont il faut souhaiter qu'elles ne divergent pas à l'excès.

Au terme de ces débats, la commission a adopté à l'unanimité un amendement de M. Philippe Marini, rapporteur général, et de M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat », portant article additionnel avant l'article 10 et ayant pour objet d'étendre l'autorisation parlementaire relative au plafond de variation de la dette aux titres de court terme, ainsi que de prévoir une saisine pour avis obligatoire des commissions des finances des assemblées, au cas où l'urgence commanderait que ce plafond soit dépassé, en cours d'exercice, sans recourir préalablement à une loi de finances rectificative.

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

TABLEAU COMPARATIF

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Article premier (Adopté sans modification par l'Assemblée nationale)

I.– Le résultat budgétaire de l'État en 2008 est arrêté à la somme de – 56 271 159 295,99 €.

II.– Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2008 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

(En euros)

	Dépenses	Recettes	Soldes
Budget général			
Recettes			
Recettes fiscales brutes		352 135 273 852,24	
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>		92 174 205 391,40	
Recettes fiscales nettes (a)		259 961 068 460,84	
Recettes non fiscales (b)		27 958 321 622,62	
Montant net des recettes, hors fonds de concours (c) = (a) + (b)		287 919 390 083,46	
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes (d)</i>		69 876 347 241,98	
Total net des recettes, hors prélèvements sur recettes (e) = (c) – (d)		218 043 042 841,48	
Fonds de concours (f)		3 202 307 451,70	
Montant net des recettes, y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)		221 245 350 293,18	
Dépenses			
Dépenses brutes, hors fonds de concours	367 206 538 077,51		
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	92 174 205 391,40		
Montant net des dépenses (h)	275 032 332 686,11		
Fonds de concours (i)	3 202 307 451,70		
Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)	278 234 640 137,81		
Total du budget général, y compris fonds de concours	278 234 640 137,81	221 245 350 293,18	– 56 989 289 844,63

Propositions de la Commission

Article premier

Sans modification.

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

(En euros)

	Dépenses	Recettes	Soldes
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens	1 700 516 901,33	1 700 516 901,33	
Publications officielles et information administrative	236 706 272,24	236 706 272,24	
Montant des budgets annexes, hors fonds de concours	1 937 223 173,57	1 937 223 173,57	
Fonds de concours	17 126 030,73	17 126 030,73	
Total des budgets annexes, y compris fonds de concours	1 954 349 204,30	1 954 349 204,30	
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	50 880 295 851,89	51 553 643 671,20	673 347 819,31
Comptes de concours financiers	90 793 430 604,84	90 670 048 465,86	- 123 382 138,98
Comptes de commerce (solde)	- 182 282 964,66		182 282 964,66
Comptes d'opérations monétaires, hors Fonds monétaire international (solde)	14 118 096,35		- 14 118 096,35
Total des comptes spéciaux, hors Fonds monétaire international	141 505 561 588,42	142 223 692 137,06	718 130 548,64
Solde d'exécution des lois de finances, hors Fonds monétaire international			- 56 271 159 295,99

Article 2 (Adopté sans modification par l'Assemblée nationale)

Le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2008 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement ci-après :

Article 2

Sans modification.

(En milliards d'euros)

	Exécution 2008
BESOIN DE FINANCEMENT	
Amortissement de la dette à long terme	39,3
Amortissement de la dette à moyen terme	58,3
Amortissement de dettes reprises par l'État	10,3
Variation des dépôts de garantie	- 0,4
Variation d'autres besoins de trésorerie	0,1
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2008	56,4
TOTAL DU BESOIN DE FINANCEMENT	164,0

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions de la
Commission**

	<i>(En milliards d'euros)</i>
	Exécution 2008
RESSOURCES DE FINANCEMENT	
Émissions à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels), nettes des rachats	128,5
Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique	0,0
Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	59,8
Variation des dépôts des correspondants	- 1,6
Variation d'avances de trésorerie	0,1
Variation du compte du Trésor	- 25,3
Autres ressources de trésorerie	2,4
TOTAL DES RESSOURCES DE FINANCEMENT	164,01¹

⁽¹⁾ Le total des ressources de financement (164 milliards d'euros) n'est pas égal à la somme des lignes du tableau, présentées à la centaine de million près, du fait d'effets d'arrondis.

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 3 (Adopté sans modification par l'Assemblée nationale)

I.– Le compte de résultat de l'exercice 2008 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2008 s'établit à – 73 105 777 853,13 € :

CHARGES NETTES

(en millions d'euros)

		2008
CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES	Charges de personnel	132 692
	Achats, variations de stocks et prestations externes	18 751
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	55 507
	Autres charges de fonctionnement	10 856
	Total des charges de fonctionnement direct (I)	217 807
	Subventions pour charges de service public	14 775
	Dotations aux provisions	
	Total des charges de fonctionnement indirect (II)	14 775
	Total des charges de fonctionnement (III = I + II)	232 581
	Ventes de produits et prestations de service	3 538
Production stockée et immobilisée	130	
Reprises sur provisions et sur dépréciations	43 254	
Autres produits de fonctionnement	18 285	
Total des produits de fonctionnement (IV)	65 207	
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III - IV)		167 374
CHARGES D'INTERVENTION NETTES	Transferts aux ménages	27 683
	Transferts aux entreprises	13 877
	Transferts aux collectivités territoriales	74 875
	Transferts aux autres collectivités	19 762
	Charges résultant de la mise en jeu de garanties	62
	Dotations aux provisions et aux dépréciations	25 321
	Total des charges d'intervention (VI)	161 580
	Contributions reçues de tiers	7 848
Reprises sur provisions et sur dépréciations	17 755	
Total des produits d'intervention (VII)	25 603	
TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI - VII)		135 977

Propositions de la Commission

Article 3

Sans modification.

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

		2008
CHARGES FINANCIÈRES NETTES	Intérêts	40 453
	Pertes de change liées aux opérations financières	318
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	2 072
	Autres charges financières	19 816
	Total des charges financières (IX)	62 659
	Produits des créances de l'actif immobilisé	10 489
	Gains de change liés aux opérations financières	358
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	4 056
	Autres intérêts et produits assimilés	3 230
	Total des produits financiers (X)	18 132
TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)		44 527
TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)		347 878

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

PRODUITS RÉGALIENS NETS

(en millions d'euros)

	2008
Impôt sur le revenu	51 184
Impôt sur les sociétés	52 064
Taxe sur les salaires	
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	15 614
Taxe sur la valeur ajoutée	131 735
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	16 908
Autres produits de nature fiscale et assimilés	18 233
TOTAL DES PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)	285 739
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	5 653
TOTAL DES AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)	5 653
Ressource propre de l'Union européenne basée sur le produit national brut	- 11 906
Ressource propre de l'Union européenne basée sur la taxe sur la valeur ajoutée	- 4 714
TOTAL DES RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE BASÉES SUR LE PRODUIT NATIONAL BRUT ET LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (XV)	- 16 620
TOTAL DES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV - XV)	274 773

Propositions de la
Commission

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la
Commission

SOLDE DES OPERATIONS DE L'EXERCICE

(en millions d'euros)

	2008
Charges de fonctionnement nettes (V)	167 374
Charges d'intervention nettes (VIII)	135 977
Charges financières nettes (XI)	44 527
CHARGES NETTES (XII)	347 878
Produits fiscaux nets (XIII)	285 739
Autres produits régaliens nets (XIV)	5 653
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le produit national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	- 16 620
PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)	274 773
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)	- 73 106

II.– Le résultat comptable de l'exercice 2008 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

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

(en millions d'euros)

	31 décembre 2008		
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net
ACTIF IMMOBILISÉ			
Immobilisations incorporelles	49 346	13 676	35 670
Immobilisations corporelles	322 907	68 059	254 848
Immobilisations financières	210 394	6 503	203 891
Total actif immobilisé	582 646	88 238	494 408
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)			
Stocks	33 330	3 874	29 455
Créances	90 277	33 900	56 377
<i>Redevables</i>	77 019	32 622	44 397
<i>Clients</i>	5 759	890	4 868
<i>Autres créances</i>	7 499	388	7 111
Charges constatées d'avance	31	0	31
Total actif circulant (hors trésorerie)	123 638	37 774	85 864

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions de la
Commission**

TRÉSORERIE			
Fonds bancaires et fonds en caisse	10 519		10 519
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	- 1 578		- 1 578
Autres composantes de trésorerie	26 914		26 914
Équivalents de trésorerie	10 308		10 308
Total trésorerie	46 163		46 163
COMPTES DE RÉGULARISATION	12 940		12 940
TOTAL ACTIF (I)	765 388	126 013	639 375
DETTES FINANCIÈRES			
Titres négociables			1 031 844
Titres non négociables			260
Autres emprunts			12 043
Total dettes financières			1 044 146
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)			
Dettes de fonctionnement			4 276
Dettes d'intervention			11 698
Produits constatés d'avance			5 727
Autres dettes non financières			89 415
Total dettes non financières			111 116
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES			
Provisions pour risques			10 030
Provisions pour charges			63 374
Total provisions pour risques et charges			73 403
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)			11 866
TRÉSORERIE			
Correspondants du Trésor et personnes habilitées			66 204
Autres			963
Total trésorerie			67 167
COMPTES DE RÉGULARISATION			17 705
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)			1 325 404

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Report des exercices antérieurs			– 870 458
Écarts de réévaluation et d'intégration			184 429
Solde des opérations de l'exercice			
SITUATION NETTE (III = I - II)			– 686 029

Propositions de la
Commission

—

IV.– L'annexe du compte général de l'Etat de l'exercice 2008 est approuvée.

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 4 (Adopté sans modification par l'Assemblée nationale)

I.– Le montant des autorisations d'engagement engagées sur le budget général au titre de l'année 2008 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

(En euros)

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
Action extérieure de l'État	2 425 511 783,67		17 157 931,33
– Action de la France en Europe et dans le monde	1 650 544 910,65		17 100 776,35
– Rayonnement culturel et scientifique	476 044 704,01		39 416,99
– Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes	298 922 169,01		17 737,99
Administration générale et territoriale de l'État	2 627 697 753,59		13 716 279,41
– Administration territoriale	1 646 080 278,60		6 944 541,40
– Administration territoriale : expérimentation Chorus	104 467 539,01		1 102 175,99
– Vie politique, culturelle et associative	347 509 222,06		4 007 132,94
– Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	529 640 713,92		1 662 429,08
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	3 348 515 192,97		20 988 901,03
– Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural	1 364 721 985,92		3 070 562,08
– Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	780 487 671,51		6 753 170,49
– Forêt	289 296 474,37		4 280 858,63
– Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	914 009 061,17		6 884 309,83
Aide publique au développement	4 362 175 672,03		49 414 735,97
– Aide économique et financière au développement	2 215 681 827,37		11 135 516,63
– Solidarité à l'égard des pays en développement	2 093 448 802,97		38 169 069,03
– Codéveloppement	53 045 041,69		110 150,31

Propositions de la Commission

Article 4

Sans modification.

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions de la
Commission**

Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 676 399 381,56		3 807 327,44
– Liens entre la Nation et son armée	251 218 416,31		3 029 475,69
– Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 290 925 555,38		245 156,62
– Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	134 255 409,87		532 695,13
Conseil et contrôle de l'État	484 054 847,55		3 906 087,45
– Conseil d'État et autres juridictions administratives	262 145 876,73		2 800 327,27
– Conseil économique et social	35 898 965,00		426 058,00
– Cour des comptes et autres juridictions financières	186 010 005,82		679 702,18
Culture	2 760 495 939,81		112 392 246,19
– Patrimoines	1 160 099 070,31		82 959 130,69
– Création	802 548 928,97		3 700 572,03
– Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	797 847 940,53		25 732 543,47
Défense	36 792 422 879,75		469 934 902,25
– Environnement et prospective de la politique de défense	1 653 858 735,55		18 618 909,45
– Préparation et emploi des forces	22 150 019 635,92		108 986 645,08
– Soutien de la politique de la défense	3 262 232 257,90		323 284 128,10
– Équipement des forces	9 726 312 250,38		19 045 219,62
Développement et régulation économiques	1 496 179 590,00		72 537 477,00
– Développement des entreprises et des services	1 116 138 510,57		50 578 058,43
– Tourisme	84 412 334,80		11 823 485,20
– Régulation économique	295 628 744,63		10 135 933,37
Direction de l'action du Gouvernement	544 232 579,38		38 264 527,62
– Coordination du travail gouvernemental	390 274 838,85		8 694 233,15
– Présidence de l'Union française européenne	153 957 740,53		29 570 294,47

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions de la
Commission**

Écologie, développement et aménagement durables	10 065 565 845,84		431 458 759,16
– Réseau routier national	1 808 600 315,31		849 236,69
– Sécurité routière	100 712 109,02		35 002 186,98
– Transports terrestres et maritimes	2 151 518 109,18		88 984 219,82
– Passifs financiers ferroviaires	686 200 000,00		
– Sécurité et affaires maritimes	171 257 387,01		3 517 784,99
– Transports aériens	65 437 564,69		29 501 727,31
– Météorologie	174 312 532,00		23 000,00
– Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	58 047 602,67		5 381 443,33
– Information géographique et cartographique	60 417 131,21		719 234,79
– Protection de l'environnement et prévention des risques	119 304 553,99		228 181 853,01
– Énergie et matières premières	837 122 008,42		10 312 727,58
– Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	3 832 636 532,34		28 985 344,66
Engagements financiers de l'État	46 198 694 618,61		785 767 702,39
– Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	44 464 122 116,49		731 877 883,51
– Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	233 979 706,65		53 670 293,35
– Épargne	1 278 799 975,29		24,71
– Majoration de rentes	221 792 820,18		219 500,82
Enseignement scolaire	59 218 059 706,14		15 717 198,86
– Enseignement scolaire public du premier degré	16 773 518 064,06		2 004 427,94
– Enseignement scolaire public du second degré	28 321 649 837,97		4 227 511,03
– Vie de l'élève	3 868 623 566,34		595 986,66
– Enseignement privé du premier et du second degrés	6 921 225 008,92		1 619 192,08
– Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 038 168 190,34		6 768 300,66
– Enseignement technique agricole	1 294 875 038,51		501 780,49
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 108 196 966,28		209 472 812,72
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 216 611 654,37		174 324 093,63
– Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	218 526 769,35		1 782 763,65
– Conduite et pilotage des politiques économique et financière	939 906 621,30		31 153 486,70
– Facilitation et sécurisation des échanges	1 526 404 993,63		2 211 468,37
– Fonction publique	206 746 927,63		1 000,37

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions de la
Commission**

Immigration, asile et intégration	599 026 613,48		7 129 893,52
– Immigration et asile	455 740 088,81		913 486,19
– Intégration et accès à la nationalité française	143 286 524,67		6 216 407,33
Justice	7 041 270 019,06		138 219 866,94
– Justice judiciaire	2 651 703 661,83		14 196 263,17
– Administration pénitentiaire	2 920 680 019,44		34 191 367,56
– Protection judiciaire de la jeunesse	770 966 994,55		73 530 681,45
– Accès au droit et à la justice	445 025 393,84		47 415,16
– Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	252 893 949,40		16 254 139,60
Médias	514 508 807,55		15 757 322,45
– Presse	266 316 553,55		15 494 523,45
– Chaîne française d'information internationale	92 480 936,00		
– Audiovisuel extérieur	155 711 318,00		262 799,00
Outre-mer	1 868 628 411,81		118 541 143,19
– Emploi Outre-mer	1 222 905 085,23		3 078 618,77
– Conditions de vie Outre-mer	645 723 326,58		115 462 524,42
Pilotage de l'économie française	858 752 898,47		32 341 972,53
– Statistiques et études économiques	459 656 556,53		1 178 324,47
– Politique économique et de l'emploi	399 096 341,94		31 163 648,06
Politique des territoires	370 829 949,44		73 838 738,56
– Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	259 076 201,72		34 688 085,28
– Interventions territoriales de l'État	111 753 747,72		39 150 653,28
Pouvoirs publics	1 016 762 706,00		90 000,00
– Présidence de la République	109 992 140,00		
– Assemblée nationale	533 910 000,00		
– Sénat	327 694 000,00		
– La Chaîne parlementaire	28 595 000,00		
– Indemnités des représentants français au Parlement européen	8 034 650,00		
– Conseil constitutionnel	7 752 473,00		
– Cour de justice de la République	784 443,00		90 000,00

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions de la
Commission**

Provisions			15 309 234,00
– Provision relative aux rémunérations publiques			3 739 608,00
– Dépenses accidentelles et imprévisibles			11 569 626,00
Recherche et enseignement supérieur	22 781 269 562,48		51 798 676,52
– Formations supérieures et recherche universitaire	11 110 800 765,71		7 774 568,29
– Vie étudiante	1 948 898 013,43		752 549,57
– Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4 789 598 628,94		1 214 754,06
– Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 179 582 252,00		657,00
– Recherche spatiale	1 238 088 174,00		
– Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	224 565 130,53		2 620 410,47
– Recherche dans le domaine de l'énergie	640 743 979,99		993 696,01
– Recherche industrielle	661 627 534,15		20 141 842,85
– Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	378 116 743,26		14 210 984,74
– Recherche duale (civile et militaire)	195 049 076,00		
– Recherche culturelle et culture scientifique	143 039 751,58		2 898 980,42
– Enseignement supérieur et recherche agricoles	271 159 512,89		1 190 233,11
Régimes sociaux et de retraite	5 407 723 682,29		3 550 717,71
– Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 581 935 949,31		994 050,69
– Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	756 200 000,00		
– Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 069 587 732,98		2 556 667,02
Relations avec les collectivités territoriales	2 336 570 455,00		76 652 710,00
– Concours financiers aux communes et groupements de communes	698 145 985,12		46 984 811,88
– Concours financiers aux départements	470 976 622,11		15 095 944,89
– Concours financiers aux régions	837 246 691,00		
– Concours spécifiques et administration	330 201 156,77		14 571 953,23
Remboursements et dégrèvements	92 174 205 391,40	1 101 505 391,40	
– Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	75 961 506 363,13	1 078 806 363,13	
– Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	16 212 699 028,27	22 699 028,27	

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions de la
Commission**

Santé	408 219 893,50		2 740 011,50
– Santé publique et prévention	270 679 804,83		1 565 652,17
– Offre de soins et qualité du système de soins	110 163 579,31		564 569,69
– Drogue et toxicomanie	27 376 509,36		609 789,64
Sécurité	15 963 783 911,21		165 526 872,79
– Police nationale	8 342 192 974,06		140 665 986,94
– Gendarmerie nationale	7 621 590 937,15		24 860 885,85
Sécurité civile	417 622 069,95		3 670 491,05
– Interventions des services opérationnels	244 629 061,70		0,30
– Coordination des moyens de secours	172 993 008,25		3 670 490,75
Sécurité sanitaire	775 531 638,61		9 287 215,39
– Veille et sécurité sanitaires	177 854 296,13		4 878 401,87
– Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	597 677 342,48		4 408 813,52
Solidarité, insertion et égalité des chances	13 086 863 556,30		134 432 947,70
– Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 609 606 050,88		52 781 378,12
– Lutte contre la pauvreté : expérimentations	36 757 604,11		4 326 726,89
– Actions en faveur des familles vulnérables	1 333 538 049,53		767 470,47
– Handicap et dépendance	8 417 576 742,84		62 214 783,16
– Protection maladie	607 085 505,43		1 037,57
– Égalité entre les hommes et les femmes	27 069 660,30		321 223,70
– Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 055 229 943,21		14 020 327,79
Sport, jeunesse et vie associative	744 518 637,05		8 899 164,95
– Sport	182 926 866,63		2 532 956,37
– Jeunesse et vie associative	125 798 203,17		2 422 189,83
– Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	435 793 567,25		3 944 018,75

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Travail et emploi	12 861 101 611,99		40 844 696,01
– Accès et retour à l'emploi	6 630 448 307,77		32 522 941,23
– Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	5 336 666 633,86		0,14
– Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	158 468 184,79		2 690 514,21
– Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	735 518 485,57		5 631 240,43
Ville et logement	7 422 527 680,05		80 018 253,95
– Rénovation urbaine	358 014 393,06		4 051 885,94
– Équité sociale et territoriale et soutien	760 770 896,76		3 193 236,24
– Aide à l'accès au logement	5 094 312 057,00		
– Développement et amélioration de l'offre de logement	1 209 430 333,23		72 773 131,77
TOTAL	371 757 920 252,82	1 101 505 391,40	3 223 186 817,58

II.– Le montant des dépenses relatives au budget général au titre de l'année 2008 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits de paiement ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

(En euros)

Désignation des missions et des programmes	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Action extérieure de l'État	2 432 557 374,89		39 418,11
– Action de la France en Europe et dans le monde	1 657 920 422,60		0,40
– Rayonnement culturel et scientifique	474 250 863,60		39 415,40
– Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes	300 386 088,69		2,31
Administration générale et territoriale de l'État	2 623 618 115,19		3 426 599,81
– Administration territoriale	1 641 702 586,37		1 434 196,63
– Administration territoriale : expérimentation Chorus	105 560 020,54		0,46
– Vie politique, culturelle et associative	349 796 724,23		1 711 218,77
– Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	526 558 784,05		281 183,95

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions de la
Commission**

Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	3 085 471 847,64		1,36
– Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural	1 087 954 517,40		0,60
– Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	802 131 385,73		0,27
– Forêt	305 037 167,60		0,40
– Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	890 348 776,91		0,09
Aide publique au développement	2 996 805 525,13		508 818,87
– Aide économique et financière au développement	942 703 556,65		0,35
– Solidarité à l'égard des pays en développement	2 031 216 339,08		0,92
– Codéveloppement	22 885 629,40		508 817,60
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 683 135 300,00		3,00
– Liens entre la Nation et son armée	252 645 222,40		0,60
– Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 291 588 780,08		0,92
– Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	138 901 297,52		1,48
Conseil et contrôle de l'État	490 779 218,68		1 596 091,32
– Conseil d'État et autres juridictions administratives	263 542 327,25		1 190 059,75
– Conseil économique et social	35 898 965,00		406 031,00
– Cour des comptes et autres juridictions financières	191 337 926,43		0,57
Culture	2 818 597 389,62		422 547,38
– Patrimoines	1 183 606 554,55		107 733,45
– Création	811 130 300,30		294 681,70
– Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	823 860 534,77		20 132,23
Défense	37 614 678 539,68		15 325 184,32
– Environnement et prospective de la politique de défense	1 664 900 826,17		669 620,83
– Préparation et emploi des forces	22 238 943 887,06		0,94
– Soutien de la politique de la défense	3 364 720 664,89		14 655 562,11
– Équipement des forces	10 346 113 161,56		0,44
Développement et régulation économiques	1 508 057 339,21		7 828 983,79
– Développement des entreprises et des services	1 102 944 226,86		1 679 717,14
– Tourisme	101 916 202,50		2 937 650,50
– Régulation économique	303 196 909,85		3 211 616,15

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions de la
Commission**

Direction de l'action du Gouvernement	503 467 287,70		12 327 039,30
– Coordination du travail gouvernemental	392 958 750,33		6 086 722,67
– Présidence française de l'Union européenne	110 508 537,37		6 240 316,63
Écologie, développement et aménagement durables	10 527 434 751,31		37 930 180,69
– Réseau routier national	1 824 158 878,85		0,15
– Sécurité routière	94 731 102,86		727 507,14
– Transports terrestres et maritimes	2 337 092 215,85		6 266 326,15
– Passifs financiers ferroviaires	686 200 000,00		
– Sécurité et affaires maritimes	170 419 702,89		2 745 654,11
– Transports aériens	72 369 724,60		1 499 298,40
– Météorologie	174 335 532,00		
– Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	67 734 445,84		2 003 736,16
– Information géographique et cartographique	60 981 812,61		154 553,39
– Protection de l'environnement et prévention des risques	392 876 437,65		8 518 199,35
– Énergie et matières premières	848 477 212,50		7 364 388,50
– Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	3 798 057 685,66		8 650 517,34
Engagements financiers de l'État	46 198 696 438,61		785 765 882,39
– Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	44 464 122 116,49		731 877 883,51
– Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	233 981 526,65		53 668 473,35
– Épargne	1 278 799 975,29		24,71
– Majoration de rentes	221 792 820,18		219 500,82
Enseignement scolaire	59 163 588 281,42		9 809 222,58
– Enseignement scolaire public du premier degré	16 773 643 393,80		1 879 207,20
– Enseignement scolaire public du second degré	28 321 905 780,43		3 971 568,57
– Vie de l'élève	3 868 668 652,43		550 903,57
– Enseignement privé du premier et du second degrés	6 920 655 535,96		1 619 192,04
– Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 022 131 201,47		1 788 350,53
– Enseignement technique agricole	1 256 583 717,33		0,67
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 107 073 327,81		1 856 540,19
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 255 027 541,61		77 186,39
– Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	245 256 287,24		20 372,76
– Conduite et pilotage des politiques économique et financière	861 967 385,35		0,65
– Facilitation et sécurisation des échanges	1 531 096 158,23		1 745 420,77
– Fonction publique	213 725 955,38		13 559,62

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions de la
Commission**

Immigration, asile et intégration	583 773 665,48		6 048 154,52
– Immigration et asile	441 681 056,84		13 045,16
– Intégration et accès à la nationalité française	142 092 608,64		6 035 109,36
Justice	6 376 690 001,24		3,76
– Justice judiciaire	2 655 705 502,40		0,60
– Administration pénitentiaire	2 369 064 201,22		0,78
– Protection judiciaire de la jeunesse	776 214 705,18		0,82
– Accès au droit et à la justice	325 587 400,02		0,98
– Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	250 118 192,42		0,58
Médias	522 247 196,21		1 552 111,79
– Presse	274 054 942,21		1 552 111,79
– Chaîne française d'information internationale	92 480 936,00		
– Audiovisuel extérieur	155 711 318,00		
Outre-mer	1 977 434 701,08		23 102,92
– Emploi Outre-mer	1 234 488 254,14		18 928,86
– Conditions de vie Outre-mer	742 946 446,94		4 174,06
Pilotage de l'économie française	868 395 784,66		13 118 950,34
– Statistiques et études économiques	463 809 421,31		1 102 990,69
– Politique économique et de l'emploi	404 586 363,35		12 015 959,65
Politique des territoires	479 321 162,67		4 901 950,33
– Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	377 767 245,38		2 494 713,62
– Interventions territoriales de l'État	101 553 917,29		2 407 236,71
Pouvoirs publics	1 016 686 792,26		165 913,74
– Présidence de la République	109 992 140,00		
– Assemblée nationale	533 910 000,00		
– Sénat	327 694 000,00		
– La Chaîne parlementaire	28 595 000,00		
– Indemnités des représentants français au Parlement européen	8 034 650,00		
– Conseil constitutionnel	7 752 473,00		
– Cour de justice de la République	708 529,26		165 913,74

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Provisions			7 809 234,00
– Provision relative aux rémunérations publiques			3 739 608,00
– Dépenses accidentelles et imprévisibles			4 069 626,00
Recherche et enseignement supérieur	22 799 532 969,59		25 705 297,41
– Formations supérieures et recherche universitaire	11 355 338 310,49		10 627 564,51
– Vie étudiante	1 934 318 817,04		860 266,96
– Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4 783 029 540,35		13 610 305,65
– Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 209 082 332,00		1,00
– Recherche spatiale	1 238 088 174,00		
– Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	227 791 225,62		4,38
– Recherche dans le domaine de l'énergie	640 743 979,99		254 904,01
– Recherche industrielle	449 727 357,84		10,16
– Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	348 128 899,41		2 252,59
– Recherche duale (civile et militaire)	195 049 076,00		
– Recherche culturelle et culture scientifique	143 003 502,89		349 987,11
– Enseignement supérieur et recherche agricoles	275 231 753,96		1,04
Régimes sociaux et de retraite	5 407 789 649,21		4 434 857,79
– Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 581 998 019,21		1 882 087,79
– Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	756 200 000,00		
– Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 069 591 630,00		2 552 770,00
Relations avec les collectivités territoriales	2 373 842 203,30		10 364 924,70
– Concours financiers aux communes et groupements de communes	693 902 170,62		0,38
– Concours financiers aux départements	473 934 206,79		10 364 791,21
– Concours financiers aux régions	837 246 691,00		133,00
– Concours spécifiques et administration	368 759 134,89		0,11
Remboursements et dégrèvements	92 174 205 391,40	1 101 505 391,40	
– Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	75 961 506 363,13	1 078 806 363,13	
– Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	16 212 699 028,27	22 699 028,27	
Santé	406 902 263,95		1 849 155,05
– Santé publique et prévention	270 004 858,34		0,66
– Offre de soins et qualité du système de soins	110 316 980,37		1 692 637,63
– Drogue et toxicomanie	26 580 425,24		156 516,76

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions de la
Commission**

Sécurité	15 845 414 245,88		1 094 320,12
– Police nationale	8 396 986 521,94		0,06
– Gendarmerie nationale	7 448 427 723,94		1 094 320,06
Sécurité civile	401 396 764,94		184 002,06
– Interventions des services opérationnels	228 990 398,64		25 300,36
– Coordination des moyens de secours	172 406 366,30		158 701,70
Sécurité sanitaire	792 130 844,52		1 275 251,48
– Veille et sécurité sanitaires	157 877 598,41		1 275 250,59
– Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	634 253 246,11		0,89
Solidarité, insertion et égalité des chances	13 133 304 963,23		4 842 465,77
– Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 619 509 254,54		2 513,46
– Lutte contre la pauvreté : expérimentations	37 456 984,34		3 570 615,66
– Actions en faveur des familles vulnérables	1 333 526 763,15		679 909,85
– Handicap et dépendance	8 452 810 393,01		0,99
– Protection maladie	607 080 693,05		0,95
– Égalité entre les hommes et les femmes	27 200 329,46		132 179,54
– Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 055 720 545,68		457 245,32
Sport, jeunesse et vie associative	764 148 966,65		3 271 343,35
– Sport	200 714 908,04		0,96
– Jeunesse et vie associative	127 976 994,73		102 664,27
– Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	435 457 063,88		3 168 678,12
Travail et emploi	12 841 315 879,62		543 886,38
– Accès et retour à l'emploi	6 646 238 227,21		0,79
– Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	5 348 479 663,37		31 209,63
– Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	117 293 862,27		512 674,73
– Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	729 304 126,77		1,23

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Ville et logement	6 890 351 346,43		2 455 855,57
– Rénovation urbaine	59 221 411,64		2 425 887,36
– Équité sociale et territoriale et soutien	793 724 028,33		0,67
– Aide à l'accès au logement	5 094 312 057,00		
– Développement et amélioration de l'offre de logement	943 093 849,46		29 967,54
TOTAL	370 408 845 529,21	1 101 505 391,40	966 477 294,19

Article 5 (Adopté sans modification par l'Assemblée nationale)

Article 5

I.– Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les budgets annexes au titre de l'année 2008 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Sans modification.

(En euros)

Désignation des budgets annexes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
Contrôle et exploitation aériens	1 698 433 970,66	1 365 645,93	111 607 395,27
613– Soutien aux prestations de l'aviation civile	286 777 341,32	586 453,39	17 678 739,07
612– Navigation aérienne	1 254 121 849,41	589 846,41	93 624 141,00
614– Surveillance et certification	84 418 414,45	189 346,13	275 792,68
611– Formation aéronautique	73 116 365,48		28 722,52
Publications officielles et information administrative	176 938 180,52		31 832 922,48
621– Accès au droit, publications officielles et annonces légales	139 893 195,52		16 874 762,48
622– Édition publique et information administrative	37 044 985,00		14 958 160,00
TOTAL	1 875 372 151,18	1 365 645,93	143 440 317,75

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

II.– Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2008 sont arrêtés par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

(En euros)

Désignation des budgets annexes	Dépenses	Recettes	Ajustements de la loi de règlement	
			Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations des crédits non consommés et non reportés
Contrôle et exploitation aériens	1 717 642 932,06	1 717 642 932,06	1 365 645,93	7 317 540,87
613– Soutien aux prestations de l'aviation civile	283 143 080,44		586 453,39	6 719 084,95
612– Navigation aérienne	1 284 302 910,24		589 846,41	325 141,17
614– Surveillance et certification	84 532 089,66		189 346,13	273 105,47
611– Formation aéronautique	65 664 851,72			209,28
Publications officielles et information administrative	236 706 272,24	236 706 272,24	63 477 297,05	25 992 505,14
621– Accès au droit, publications officielles et annonces légales	200 895 584,91	200 895 584,91	63 477 297,05	12 725 943,14
622– Édition publique et information administrative	35 810 687,33	35 810 687,33		13 266 562,00
TOTAL	1 954 349 204,30	1 954 349 204,30	64 842 942,98	33 310 046,01

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 6 (Adopté sans modification par l'Assemblée nationale)

I.– Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2009 est arrêté, au 31 décembre 2008, par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

(En euros)

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
COMPTES À CRÉDITS			
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	176 364 044,55		0,45
– Radars	163 076 686,92		0,08
– Fichier national du permis de conduire	13 287 357,63		0,37
Développement agricole et rural	103 690 701,95		1,05
– Développement agricole et rural pluriannuel	93 985 349,63		0,37
– Innovation et partenariat	9 705 352,32		0,68
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	336 070 174,35		203 330 899,65
– Contribution au désendettement de l'État	51 238 005,06		26 575 476,94
– Dépenses immobilières	284 832 169,29		176 755 422,71
Participations financières de l'État	1 765 559 822,91		2 920 085 618,09
– Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	1 624 559 822,91		107 640,09
– Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	141 000 000,00		2 919 977 978,00
Pensions	47 852 713 185,56	0,31	2 118 518,75
– Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	43 335 546 776,05		0,95
– Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 765 613 564,82	0,31	2 118 517,49
– Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 751 552 844,69		0,31
Total des comptes d'affectation spéciale	50 234 397 929,32	0,31	3 125 535 037,99

Propositions de la Commission

Article 6

Sans modification.

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Comptes de concours financiers			
Accords monétaires internationaux			
– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine			
– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale			
– Relations avec l'Union des Comores			
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	6 816 734 079,59		836 965 920,41
– Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 680 542 079,59		819 457 920,41
– Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	32 500 000,00		17 500 000,00
– Avances à des services de l'État	103 692 000,00		8 000,00
Avances à l'audiovisuel public	2 890 664 700,00		
– France Télévisions	1 985 845 000,00		
– ARTE-France	223 333 540,00		
– Radio France	539 455 560,00		
– Radio France Internationale	58 717 000,00		
– Institut national de l'audiovisuel	83 313 600,00		
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	483 000 000,00		
– Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres	455 700 000,00		
– Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans	27 300 000,00		
Avances aux collectivités territoriales	80 295 155 636,00		565 644 364,00
– Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie	45 735,00		6 754 265,00
– Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	80 295 109 901,00		558 890 099,00
Prêts à des États étrangers	1 061 930 515,12	227 634 515,12	
– Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	525 745 947,10	175 745 947,10	
– Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	218 184 568,02	2 888 568,02	
– Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	318 000 000,00	49 000 000,00	

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	7 707 136,18		272 863,82
– Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	527 136,18		272 863,82
– Prêts pour le développement économique et social	7 180 000,00		
Total des comptes de concours financiers	91 555 192 066,89	227 634 515,12	1 402 883 148,23
TOTAL COMPTES À CRÉDITS	141 789 589 996,21	227 634 515,43	4 528 418 186,22

II.– Les résultats des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2009 sont arrêtés, au 31 décembre 2008, par missions et programmes aux sommes mentionnées dans les tableaux ci-après. Les crédits de paiement ouverts et les découverts autorisés sont modifiés comme indiqué dans ces tableaux.

(En euros)

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
A.- COMPTES À CRÉDITS				
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>				
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	157 121 743,21	194 000 000,00	0,07	0,86
– Radars	147 113 828,07		0,07	
– Fichier national du permis de conduire	10 007 915,14			0,86
Développement agricole et rural	98 467 395,55	106 838 642,56		0,45
– Développement agricole et rural pluriannuel	90 289 757,83			0,17
– Innovation et partenariat	8 177 637,72			0,28
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	356 971 034,69	397 069 477,96		203 330 900,31
– Contribution au désendettement de l'État	51 238 005,06			26 575 476,94
– Dépenses immobilières	305 733 029,63			176 755 423,37
Participations financières de l'État	1 764 696 202,91	2 080 022 021,78		2 919 977 978,09
– Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	1 623 696 202,91			0,09
– Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	141 000 000,00			2 919 977 978,00

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Pensions	47 852 527 353,37	48 226 789 476,43	0,31	2 118 518,94
– Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	43 335 546 776,05			0,95
– Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 765 613 564,82		0,31	2 118 517,49
– Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 751 367 012,50			0,50
Total des comptes d'affectation spéciale	50 229 783 729,73	51 004 719 618,73	0,38	3 125 427 398,65
Comptes de concours financiers				
Accords monétaires internationaux				
– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine				
– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale				
– Relations avec l'Union des Comores				
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	6 816 734 079,59	6 705 285 549,11		836 965 920,41
– Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 680 542 079,59			819 457 920,41
– Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	32 500 000,00			17 500 000,00
– Avances à des services de l'État	103 692 000,00			8 000,00
Avances à l'audiovisuel public	2 890 664 700,00	2 890 664 620,50		
– France Télévisions	1 985 845 000,00			
– ARTE-France	223 333 540,00			
– Radio France	539 455 560,00			
– Radio France Internationale	58 717 000,00			
– Institut national de l'audiovisuel	83 313 600,00			
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	439 372 869,12	225 373 916,02		43 627 130,88
– Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres	428 190 814,99			27 509 185,01
– Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans	11 182 054,13			16 117 945,87

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

**Propositions de la
Commission**

Avances aux collectivités territoriales	80 161 605 719,50	79 703 307 654,74		699 194 280,50
– Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie	45 735,00			6 754 265,00
– Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	80 161 559 984,50			692 440 015,50
Prêts à des États étrangers	479 848 118,81	1 140 710 972,90	44 814 933,50	24 262 814,69
– Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	164 814 933,50		44 814 933,50	
– Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	203 433 185,31			11 862 814,69
– Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	111 600 000,00			12 400 000,00
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	5 205 117,82	4 705 752,59		274 882,18
– Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	525 117,82			274 882,18
– Prêts pour le développement économique et social	4 680 000,00			
Total des comptes de concours financiers	90 793 430 604,84	90 670 048 465,86	44 814 933,50	1 604 325 028,66
TOTAL COMPTES À CRÉDITS	141 023 214 334,57	141 674 768 084,59	44 814 933,88	4 729 752 427,31

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

(En euros)

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement
	Dépenses	Recettes	Majorations du découvert
B.- COMPTES À DÉCOUVERT			
<i>Comptes de commerce</i>			
– Approvisionnement des armées en produits pétroliers	664 371 224,40	669 072 944,22	
– Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	89 040 811,40	90 106 865,42	
– Couverture des risques financiers de l'État	1 593 052 225,82	1 593 052 225,81	
– Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	454 286 419,30	503 949 537,72	
– Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	49 170 696 936,97	49 326 285 057,86	
– Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	5 398 450,00	12 437 398,21	
– Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses	240 610,71	254 107,96	
– Opérations commerciales des domaines	103 610 441,33	109 957 622,89	
– Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement	860 112 176,48	815 994 118,69	
– Régie industrielle des établissements pénitentiaires	21 865 925,98	23 848 308,27	
Total des comptes de commerce	52 962 675 222,39	53 144 958 187,05	
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>			
– Émission des monnaies métalliques	217 511 290,67	204 145 716,64	
– Opérations avec le Fonds monétaire international	173 939 252,95	1 789 067 363,79	9 575 241 384,04
– Pertes et bénéfices de change	27 416 681,39	26 664 159,07	
Total des comptes d'opérations monétaires	418 867 225,01	2 019 877 239,50	9 575 241 384,04
TOTAL COMPTES À DÉCOUVERT	53 381 542 447,40	55 164 835 426,55	9 575 241 384,04

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

III.– Les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2009 sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2008, aux sommes ci-après :

(En euros)

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2008	
	Débiteurs	Créditeurs
A.- COMPTES À CRÉDITS		
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>		
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route		123 279 726,65
Développement agricole et rural		55 339 700,34
Gestion du patrimoine immobilier de l'État		928 652 371,25
Participations financières de l'État		4 212 386 042,18
Pensions		800 665 879,95
<i>Comptes de concours financiers</i>		
Accords monétaires internationaux		
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	604 797 206,98	
Avances à l'audiovisuel public		2 432 759,20
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	213 998 953,10	
Avances aux collectivités territoriales	13 087 704 726,66	
Prêts à des États étrangers	12 425 801 687,42	
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	209 225 140,81	
Total des comptes à crédits	26 541 527 714,97	6 122 756 479,57

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

B.- COMPTES À DÉCOUVERT		
<i>Comptes de commerce</i>		
Approvisionnement des armées en produits pétroliers	8 387 923,02	
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	7 875 148,29	
Couverture des risques financiers de l'État	0,01	
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État		238 782 639,54
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État		2 111 794 306,75
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes		58 997 816,34
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses		16 494 502,54
Opérations commerciales des domaines		117 368 059,12
Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement		40 030 177,20
Régie industrielle des établissements pénitentiaires		18 390 687,10
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>		
Émission des monnaies métalliques		2 411 528 375,20
Opérations avec le Fonds monétaire international	9 575 241 384,04	
Pertes et bénéfices de change	752 522,32	
Total des comptes à découvert	9 592 256 977,68	5 013 386 563,79
TOTAUX	36 133 784 692,65	11 136 143 043,36

IV. – Les soldes arrêtés au III sont reportés à la gestion 2009 à l'exception :

– d'un solde débiteur global de 313 932 739,30 € concernant les comptes de concours financiers suivants : « Prêts à des états étrangers » (243 766 216,42 €), « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » (69 599 802,50 €), « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (566 720,38 €) ;

– d'un solde débiteur de 6 759 947,13 € relatif au compte de commerce « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes » ;

– d'un solde débiteur de 752 522,32 € afférent au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ».

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 7 (Adopté sans modification par l'Assemblée nationale)

I.– Le montant des autorisations d'engagement engagées sur le compte spécial « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » est arrêté, au 31 décembre 2008, par programmes, aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

(En euros)

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
COMPTES À CRÉDITS			
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	650 512 122,16		5 461 835,84
– Industries cinématographiques	314 296 012,91		5 278 153,09
– Industries audiovisuelles	310 029 319,00		
– Soutien à l'expression radiophonique locale	26 186 790,25		183 682,75
TOTAUX COMPTES À CRÉDITS	650 512 122,16		5 461 835,84

II.– Les résultats du compte spécial « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » sont arrêtés, au 31 décembre 2008, par programmes, aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits de paiement ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

(En euros)

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
COMPTES À CRÉDITS				
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>				
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	650 512 122,16	548 924 052,47		5 461 835,84
– Industries cinématographiques	314 296 012,91			5 278 153,09
– Industries audiovisuelles	310 029 319,00			
– Soutien à l'expression radiophonique locale	26 186 790,25			183 682,75
TOTAUX COMPTES À CRÉDITS	650 512 122,16	548 924 052,47		5 461 835,84

Propositions de la Commission

Article 7

Sans modification.

Texte du projet de loi initial et texte adopté par l'Assemblée nationale

III.– Le solde du compte spécial « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » est arrêté, au 31 décembre 2008, au montant mentionné ci-dessous :

(En euros)

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2008	
	Débiteurs	Créditeurs
COMPTES À CRÉDITS <i>Comptes d'affectation spéciale</i>		
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale		400 083,20
TOTAUX COMPTES À CRÉDITS		400 083,20

Article 8 (Adopté sans modification par l'Assemblée nationale)

Il est constaté une perte au titre des avances consenties en 2008 aux groupements de producteurs de bananes antillais, par l'intermédiaire de l'Office de développement de l'économie agricole dans les départements d'outre-mer, pour un montant de 32 500 000 € en capital assorti des intérêts ayant couru depuis le 1^{er} février 2009 jusqu'à la date de publication de la présente loi.

Article 9 (Adopté sans modification par l'Assemblée nationale)

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 521 060,35 €, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'État, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts n° 37558 du 25 septembre 2003, n°s 39812 et 39813 des 10 et 17 juin 2004, n°s 52865 et 52866 du 12 septembre 2008, au titre du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Propositions de la Commission

Article 8

Sans modification.

Article 9

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Article additionnel avant l'article 10

Avant l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les lois de finances pour 2010 et 2011 fixent un plafond pour la variation nette de la dette négociable de l'Etat à court terme. Cette dette s'entend comme celle résultant des emprunts d'une durée supérieure ou égale à trois mois et inférieure à un an.

En cas d'urgence, les emprunts qui auraient pour conséquence le dépassement de ce plafond ne peuvent être effectués qu'après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, sur le fondement d'un arrêté du ministre chargé des finances fixant un nouveau montant pour ledit plafond.

La commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet d'arrêté. La signature de l'arrêté ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.

La ratification des modifications apportées sur le fondement des deux alinéas précédents au plafond de variation de la dette à court terme fixé en application du premier alinéa par la dernière loi de finances, est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Texte en vigueur

Loi de finances pour 1996
n° 95-1346 du 30 décembre 1995
Article 112

Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, en annexe du projet de loi de finances, la liste de toutes les commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ou de la Banque de France prévues par les textes législatifs et réglementaires. Cette liste évalue le coût de fonctionnement de ces organismes, indique le nombre de leurs membres comme le nombre de leurs réunions tenues lors des trois années précédentes et mentionne les commissions et instances créées ou supprimées dans l'année.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 10 (nouveau)

L'article 112 de loi de finances pour 1996 (n° 95-1346 du 30 décembre 1995) est ainsi modifié :

1° À la dernière phrase, après le mot : « organismes », sont insérés les mots : « en milliers d'euros lors des trois années précédentes » ;

2° Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

« Cette liste est complétée par une justification de l'évolution des coûts de fonctionnement. »

Propositions de la Commission

Article 10 (nouveau)

Sans modification.