

RAPPORT LOLF

Paris, le 25 mai 2011

## Résultats et gestion budgétaire, certification des comptes de l'État pour l'exercice 2010

Conformément à la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a rendu public son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2010, ainsi que la certification des comptes de l'État de 2010. Cette présentation s'est déroulée devant les commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

De ces deux documents, il ressort que **les résultats de l'État se sont dégradés en 2010** ; mais que le compte général de l'État peut être considéré comme **régulier, sincère** et donnant une **image fidèle** de sa situation financière et patrimoniale.

La Cour émet toutefois **sept réserves substantielles** (soit deux de moins que l'an dernier). Mais les désaccords portent sur des enjeux financiers clairement identifiés.

Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2010 permet d'apprécier les conditions dans lesquelles s'est déroulée la gestion et d'éclairer ses résultats.

### Les résultats budgétaires de l'État en 2010

a) L'exécution s'est achevée en 2010 sur un déficit historique de 148,8 milliards d'euros alors que la loi de finances initiale prévoyait une amélioration du solde budgétaire.

L'exercice 2010 est également caractérisé par un accroissement de la dette de l'Etat de 81 Md€ et par le programme d'émission à moyen et long terme le plus important jamais réalisé (210,7 Md€).

Le déficit 2010 représente désormais 46,1 % des dépenses nettes du budget général ou 86,5 % de ses recettes fiscales nettes.

b) L'exercice a été marqué par des événements majeurs qui ont pesé sur le solde budgétaire et affectent sa signification.

L'achèvement du plan de relance a induit un effort budgétaire plus important que prévu, à hauteur de 6,8 milliards d'euros et le mécanisme dérogatoire mis en place pour les investissements d'avenir a imputé 34,6 milliards d'euros sur l'exercice 2010.

Les prêts à la Grèce ont dégradé le solde à hauteur de 4,4 milliards d'euros.

---

#### Contacts presse :

Denis GETTLIFFE - Responsable des relations presse - Tél : 01 42 98 55 77 - [dgettliffe@ccomptes.fr](mailto:dgettliffe@ccomptes.fr)

Dorine BREGMAN - Directrice de la communication - Tél : 01 42 98 98 09 - [dbregman@ccomptes.fr](mailto:dbregman@ccomptes.fr)

Enfin, la **réforme de la taxe professionnelle** a engendré une charge nette de 7,7 milliards d'euros mais une incertitude subsiste sur la charge financière supplémentaire nette supportée par le budget de l'Etat en 2010, en raison des carences du système d'information comptable de l'Etat.

La **dégradation du résultat patrimonial** de 12 milliards d'euros par rapport à 2009, confirme néanmoins la dégradation de la situation financière de l'Etat.

**c) La dégradation de la situation budgétaire découle d'une faible dynamique des recettes et d'une insuffisante maîtrise de la dépense.**

Les recettes fiscales nettes se sont redressées en 2010, ce qui marque un point d'arrêt par rapport à la baisse continue constatée depuis 2005. Cependant, le **rebond des recettes fiscales a été limité** en 2010, leur croissance spontanée est demeurée limitée et a en outre été **réduite par l'impact de mesures nouvelles** (notamment l'abaissement de la TVA dans la restauration et le coût supplémentaire de la loi TEPA).

En ce qui concerne les **dépenses, les difficultés de maîtrise** sont réelles en dépit des efforts réalisés en 2010. La **règle du « zéro volume » a été respectée en apparence**. Plusieurs éléments ont facilité ce respect apparent de la norme. La **charge de la dette s'est révélée moindre que prévue** en raison de la faiblesse des taux d'intérêt, **de même que les prélèvements sur recettes** au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales hors compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle. **Certaines mesures ont été exclues de façon contestable du calcul de la norme** : l'utilisation de ressources affectées pour apurer les dettes à l'égard de la sécurité sociale ; le recours à des comptes spéciaux pour des opérations qui pourraient relever du budget général de l'Etat, l'augmentation de la dépense relative au revenu de solidarité active ; les dépenses effectivement décaissées dans le cadre des investissements d'avenir.

**En prenant en compte ces éléments, l'objectif fixé par le Gouvernement et correspondant à l'application de la norme « zéro volume » a été dépassé de 3,2 Md€.** Par rapport à l'exécution 2009, les **dépenses ainsi recalculées pour l'année 2010 ont augmenté de 2,2 % en valeur, soit de 0,7 % en volume** compte tenu de l'inflation constatée de 1,5 %.

La **masse salariale de l'Etat hors pensions a progressé de 0,7 % à périmètre constant**. Des **tensions importantes sont apparues en gestion**, liées à la surestimation du nombre de départs en retraite. La **règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux a été quasiment-respectée**. Elle a contribué au ralentissement de la croissance de la masse salariale. La **rétrocession aux agents d'une partie des économies a réduit celles-ci de 47 %**.

## **L'examen des modalités de la gestion appelle également trois constats majeurs :**

1. Les différentes comptabilités de l'Etat et leur articulation continuent à présenter des insuffisances.

L'examen de la comptabilité budgétaire des engagements met en évidence que le suivi de ceux-ci n'est pas satisfaisant. Le croisement avec la comptabilité générale montre que, cinq ans après l'entrée en vigueur de la LOLF, **le recensement des engagements juridiques de l'Etat n'est pas exhaustif** et que leur intégralité n'a pas été soumise au vote du Parlement.

2. Des pratiques de gestion affectent les notions de budget et de solde budgétaire.

**La Cour a relevé plusieurs irrégularités ou anomalies au regard des principes budgétaires d'unité et d'universalité budgétaire.**

Le **programme d'investissements d'avenir**, destiné à financer des investissements dans des secteurs retenus comme des priorités stratégiques, déroge aux principes budgétaires d'annualité, d'unité et d'universalité.

3. L'articulation entre le pilotage budgétaire et la démarche de performance est trop rarement établie.

L'analyse des résultats ne doit pas seulement porter sur le solde budgétaire et le résultat patrimonial mais aussi sur les résultats concrets obtenus par les gestionnaires de programmes qui doivent être mentionnés dans les rapports annuels de performance.

**Si les outils techniques de mesure de la performance ont continué à être améliorés, la réalité budgétaire est restée insuffisamment reliée à cette démarche.** La mise en place d'une comptabilité analytique qui puisse jouer le rôle d'outils de pilotage et d'aide à la décision demeure indispensable.

## **L'ensemble de ces constats a conduit la Cour à formuler 27 nouvelles recommandations.**

Plusieurs recommandations visent à renforcer la maîtrise des dépenses, qu'il s'agisse de prendre en compte les dépenses annuelles relatives aux investissements d'avenir dans le calcul de la norme de dépenses, d'intégrer au périmètre de la norme les dépenses des comptes spéciaux qui ne se distinguent pas de celles du budget général, de mettre en place un dispositif mensuel de surveillance de la masse salariale ou de fiabiliser la comptabilité des engagements.

Les difficultés d'apprécier l'impact réel de la suppression de la taxe professionnelle sur la gestion 2010 ont mis en évidence la nécessité d'adapter de façon urgente le système d'information de l'Etat afin d'opérer le rattachement des opérations réelles et d'ordre à l'année d'imposition.

## **L'acte de certification enregistre des progrès, malgré des situations contrastées.**

Depuis le premier exercice de certification sur les comptes de l'Etat de 2006, la Cour a adopté une démarche d'accompagnement dans la mise en œuvre progressive de la réforme comptable.

Cette démarche a permis la levée progressive de plusieurs réserves, passant ainsi de 13 réserves substantielles sur les comptes de l'Etat de 2006 à 7 (toutes substantielles) sur ceux de 2010.

En 2010, des progrès ont encore été réalisés par les administrations dans l'identification des risques comptables et dans la démarche devant conduire à une maîtrise plus affirmée de ceux-ci.

Cependant, l'année a été marquée par la réorganisation de l'administration territoriale, la révision générale des politiques publiques et le déploiement progressif du progiciel de gestion intégrée *Chorus*. Dans ce contexte, certains travaux de fiabilisation comptable ont été perturbés, parfois fortement et les moyens de l'administration ont été concentrés sur les adaptations liées à ces réformes.

La Cour a décidé de lever en totalité deux réserves substantielles formulées sur les comptes de l'Etat de 2009. Elles concernaient :

- la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), qui a été intégrée au domaine des lois de financement de la sécurité sociale, comme le recommandait la Cour ;
- les autres immobilisations et stocks des ministères civils, dont la comptabilisation a été fiabilisée dans les comptes de l'Etat de 2010.

Elle a également levé des parties de trois autres réserves concernant les passifs d'intervention, les actifs du ministère de la défense et le patrimoine immobilier.

Ces progrès très réels ne doivent pas cacher les difficultés qui demeurent. Elles se concentrent désormais sur les sept réserves formulées par la Cour, toutes qualifiées de substantielles :

1. Les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat
2. Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne
3. Les produits régaliens
4. Les opérateurs et les autres immobilisations financières de l'Etat
5. Les actifs du ministère de la défense
6. Les charges et les passifs d'intervention
7. Le patrimoine immobilier de l'Etat

La Cour constate que la situation justifiant certaines réserves s'est aggravée, par exemple pour la réserve concernant les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat et celle sur les produits régaliens. Une réserve sur son patrimoine immobilier demeure également.

*La France est actuellement le seul Etat de la zone euro qui se soit engagé avec la LOLF dans une démarche de certification de ses comptes, établis, qui plus est, selon des principes comptables proches de ceux du secteur privé, ce qui est là aussi, sinon unique, du moins encore rare en Europe et dans le monde.*

*Compte tenu de la situation actuelle des marchés financiers et des tensions qui se sont révélées à la suite de la crise financière, le fait qu'un auditeur externe, totalement indépendant, puisse s'assurer de la régularité, de la sincérité et de l'image fidèle des comptes de l'Etat constitue assurément un atout pour la France.*

[Consulter le rapport et les autres éléments \(résultats et gestion budgétaire\)](#)

[Consulter le rapport et les autres éléments \(certification\)](#)

---

#### Contacts presse :

Denis GETTLIFFE - Responsable des relations presse - Tél : 01 42 98 55 77 - [dgettliffe@ccomptes.fr](mailto:dgettliffe@ccomptes.fr)  
Dorine BREGMAN - Directrice de la communication - Tél : 01 42 98 98 09 - [dbregman@ccomptes.fr](mailto:dbregman@ccomptes.fr)