

La préparation et le suivi de l'exécution du budget de l'Etat

Chaque année, en mai, la Cour établit un rapport sur les résultats et la gestion budgétaire avant que le Parlement examine le projet de loi de règlement qui arrête les recettes et les dépenses du budget de l'Etat et approuve le compte de résultat de l'exercice précédent. En novembre habituellement, elle en remet un autre au Parlement sur les ouvertures et annulations de crédits opérées par voie réglementaire (décrets d'avance) en vue de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour l'année en cours.

Dans chacun de ces rapports, la Cour établit un diagnostic sur la situation du budget de l'Etat et veille à la clarté des pratiques budgétaires, aussi bien en matière de prévision que d'exécution. En ce qui concerne l'exécution, outre son examen sous l'angle de la performance, elle s'assure que les documents établis par l'administration traduisent la réalité des recettes et des dépenses de l'Etat, ainsi que celle du solde budgétaire.

La Cour formule à ces occasions des recommandations.

Le suivi de dix-sept d'entre elles est présenté ci-après, selon leur degré de mise en œuvre et, dans chacune des rubriques, par ordre d'importance décroissante⁶³.

⁶³ L'année indiquée entre parenthèses est celle de la publication du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat.

I - Plusieurs recommandations ont été assez largement mises en œuvre :

Recommandation n° 1 : le suivi des dépenses des opérateurs, notamment de leurs effectifs, doit être renforcé (2008).

Les effectifs des opérateurs de l'Etat font l'objet d'une information en annexe au projet de loi de finances depuis celui pour 2009.

Une norme de réduction des effectifs des opérateurs a été fixée à compter de la loi de finances pour 2010. Cependant, la portée de cet encadrement demeure limitée compte tenu du caractère incomplet des données disponibles.

Des travaux d'identification et d'harmonisation des systèmes d'information des opérateurs sont en cours, dans le but de permettre de décompter les emplois des opérateurs en équivalent temps plein travaillé (ETPT), à l'instar de ce qui est fait pour l'Etat.

L'objectif d'une réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement, applicable à l'Etat, s'étend désormais aux opérateurs.

Recommandation n° 2 : les intérêts perçus par l'Etat au titre des avances qu'il a consenties aux entreprises publiques dont il est actionnaire ne doivent plus être imputés sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'Etat* (2010).

Depuis la loi de finances pour 2010, les intérêts sont classés en recettes non fiscales du budget général. Ils sont ainsi désormais comptabilisés dans les recettes du budget général de l'Etat, au même titre que les dividendes que celui-ci perçoit en rémunération de ses participations financières.

II - Plusieurs autres recommandations sont partiellement mises en œuvre :

a) Certaines recommandations portent sur la programmation et le suivi des dépenses et sur les recettes :

Recommandations n° 3 : il doit être mis fin aux insuffisances de crédits en loi de finances initiale (2009).

Certaines améliorations se sont confirmées dans la période récente, grâce à un calibrage plus satisfaisant de plusieurs dotations, par exemple celles destinées au financement des opérations de maintien de la paix. Les crédits dédiés aux opérations militaires extérieures ont aussi commencé à être majorés depuis la loi de finances pour 2008.

Dans le second cas, toutefois, l'insuffisance des dotations au regard des dépenses prévisibles oblige à recourir chaque année à des ouvertures complémentaires par voie réglementaire.

De plus, l'analyse de l'exécution budgétaire montre que le budget initial continue à comporter des sous-estimations significatives et manifestes, souvent chroniques, pour plusieurs missions budgétaires.

En 2010, ces sous-estimations concernaient les missions *Défense, Economie, Engagements financiers, Immigration, asile et intégration, Justice, Plan de relance, Solidarité, insertion et égalité des chances et Ville et logement*, ainsi que le *compte d'avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*, pour lesquels des crédits ont dû être ouverts par décret d'avance ou par une loi de finances rectificative.

La loi de finances pour 2011 a pris en compte la nécessité d'améliorer la budgétisation pour certaines de ces missions, notamment la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, au sein de laquelle les crédits ouverts au titre de l'allocation adulte handicapé (AAH) ont été majorés de 704 M€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2010.

Recommandations n° 4 : les dépenses exigibles de l'Etat doivent être payées et comptabilisées au cours de l'exercice (2008).

Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire sur l'exercice 2009 souligne que les reports de charges sur l'exercice suivant ont été en repli par rapport à ceux constatés l'année précédente.

Toutefois, les ouvertures de crédits effectuées par la loi de finances initiale et en cours d'année n'ont pas suffi à couvrir la totalité des besoins de l'exercice. La Cour a estimé ces reports de charges sur 2010 à plus de 2,6 Md€.

Les premiers travaux effectués par la Cour sur l'exécution de l'année 2010, pour préparer son rapport sur les décrets d'avance intervenus sur cet exercice, laissent prévoir une diminution des reports sur 2011.

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 a permis l'apurement quasi intégral des dettes brutes contractées par l'Etat auprès de la sécurité sociale (à hauteur de 1,4 Md€) et du Crédit foncier de France (à hauteur de 702 M€).

Recommandation n° 5 : la norme utilisée pour limiter l'évolution des dépenses de l'Etat doit être aménagée et complétée par un instrument de suivi élargi (2008).

L'augmentation des dépenses de l'Etat fait l'objet d'un dispositif d'encadrement, dit « norme de dépenses ». La définition du champ des dépenses auxquelles s'applique la norme est essentielle à son efficacité. Deux progrès sont intervenus. Les prélèvements sur recettes destinés aux collectivités territoriales et à l'Union européenne, ainsi qu'une partie des ressources nouvellement affectées à des opérateurs sont pris en compte dans cette norme⁶⁴.

Toutefois, pour couvrir toutes les dépenses qui ne se distinguent pas significativement de celles imputées sur crédits budgétaires, la norme devrait aussi porter sur certaines opérations des comptes spéciaux (*Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* ou *Participations financières de l'Etat*, par exemple), sur des taxes affectées aujourd'hui non comptabilisées (destinées à financer les exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires, notamment), sur certaines dépenses fiscales (ainsi, le prêt à taux zéro) et sur certains remboursements et dégrèvements. A l'inverse, les loyers budgétaires ne devraient pas y être intégrés⁶⁵.

Au-delà des progrès enregistrés une amélioration de la norme de dépenses, incluant ces éléments, demeure nécessaire.

⁶⁴ Les prélèvements effectués sur les recettes de l'Etat destinés aux collectivités territoriales et à l'Union européenne sont l'équivalent de dépenses en leur faveur. L'affectation de ressources de l'Etat à des opérateurs se substitue à une dotation à ces mêmes opérateurs.

⁶⁵ Les loyers budgétaires sont des loyers fictifs calculés pour l'occupation par les administrations des locaux appartenant à l'Etat et qui, en conséquence, ne donnent pas lieu à mouvements de caisse.

Recommandation n° 6 : des modifications de nomenclature et une rationalisation de la définition des recettes fiscales doivent être réalisées (2010).

Une rigoureuse classification des recettes de l'Etat est nécessaire pour apprécier leurs évolutions. A partir de l'exercice 2009, des modifications de nomenclature ont été effectuées. Les prélèvements sur les jeux ont été transférés en recettes fiscales de même que les frais d'assiette et de recouvrement des impôts établis sur rôles.

Toutefois, les autres frais d'assiette et de recouvrement n'ont pas encore bénéficié de la même classification.

b) Certaines recommandations portent sur les dépenses fiscales :

Recommandation n° 7 : le suivi des interventions de l'Etat doit intégrer les dépenses fiscales (2009).

Un état des nouvelles dépenses fiscales figure désormais en annexe à la loi de finances de l'année et le chiffrage des dépenses fiscales a continué de progresser.

Ce chiffrage demeure cependant imparfait, tandis que l'efficacité et l'efficience des dépenses fiscales restent encore très mal évaluées (cf. Tome I du présent rapport, chapitre II), alors même que leur montant dépasse souvent celui des dotations budgétaires. Conformément à l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, un rapport d'évaluation d'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales doit être transmis au Parlement avant le 30 juin 2011.

Recommandation n° 8 : les documents joints au projet de loi de finances de l'année doivent être complétés pour que l'application de la règle de gage des dépenses fiscales puisse être suivie de manière significative (2010).

En application de la loi de programmation pour les années 2009 à 2012, les créations et extensions de dépenses fiscales devaient être compensées, au titre de chacune des années de cette période, par des suppressions ou diminutions d'un montant global équivalent.

La Cour avait recommandé que les informations permettant le suivi de cette règle depuis l'entrée en vigueur de la loi de programmation soient complétées. Les indications fournies par le projet de loi de finances pour 2011 ont constitué à cet égard une amélioration.

La règle a été supprimée par la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 au profit d'un autre mécanisme qui comprend une règle générale concernant l'ensemble des prélèvements obligatoires et une règle spécifique s'appliquant aux dépenses fiscales. La Cour a analysé ces nouvelles règles et formule une nouvelle recommandation dans le présent rapport. (cf. Tome I du présent rapport, chapitre x).

Recommandation n° 9 : un objectif global de progression des dépenses fiscales et des remboursements et dégrèvements doit être fixé pour compléter la norme de dépenses (2010).

Compte tenu de leur ampleur et de leur forte croissance, la Cour a recommandé de fixer un objectif global de progression des dépenses fiscales et des remboursements et dégrèvements. La loi de programmation des finances publiques 2011-2014, qui prévoit la stabilisation en valeur du coût des dépenses fiscales et des niches sociales, répond partiellement à cette recommandation.

Cette règle pourrait toutefois être difficile à mettre en œuvre et la Cour formule dans le présent rapport une recommandation pour la compléter (cf. Tome I, chapitre x).

c) Certaines recommandations portent sur la gestion budgétaire :

Recommandation n° 10 : le cadre d'exécution du budget de l'Etat doit être plus précisément défini (2008).

Le ministère chargé du budget a publié en janvier 2009 un référentiel de comptabilité budgétaire, qui précise les règles applicables à l'exécution des dépenses et des recettes de l'Etat.

Ce document doit être complété par un manuel opérationnel qui constituera un corpus homogène des règles de budgétisation, de gestion budgétaire et de tenue de la comptabilité budgétaire. La mise au point de ce manuel et sa diffusion rapide à l'ensemble des acteurs de la dépense doivent permettre de mettre fin à la diversité des pratiques observées encore au sein des ministères.

La refonte en cours du décret n°62-1587 du 29 septembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique devra permettre de préciser les règles relatives à la comptabilité budgétaire des engagements.

Recommandation n° 11 : la période complémentaire doit être supprimée (2008).

La période complémentaire permet d'imputer sur un exercice certaines opérations budgétaires exécutées au début de l'année suivante. Cette période est source de confusion et de complexité pour le traitement des opérations dites « de fin d'exercice ». Elle peut permettre, selon les cas, soit de majorer les dépenses imputées sur l'exercice clos, soit, à l'inverse, d'anticiper sur des opérations de l'exercice suivant, modifiant ainsi le solde budgétaire de chacun des deux exercices.

Sa durée a déjà été réduite et une nouvelle étape a été réalisée en 2010 avec une réduction supplémentaire de deux jours pour les dépenses.

Sa suppression doit désormais être organisée, dans la perspective du déploiement complet de l'application comptable Chorus en cours de développement⁶⁶. Seule devrait demeurer une période de régularisation des écritures comptables.

Recommandation n° 12 : les rapports annuels de performances (RAP) doivent être plus rapidement disponibles, pour qu'ils puissent être utilisés dans la préparation du budget de l'année suivante et pour que la Cour puisse les auditer avant le rapport qu'elle transmet fin mai au Parlement sur l'exécution du budget de l'année précédente (2008).

La préparation des RAP à une date plus précoce est nécessaire pour qu'ils puissent être pris en compte dans le processus d'élaboration de la loi de finances de l'année suivante qui commence avant le mois d'avril.

Depuis 2009, les RAP relatifs aux programmes que la Cour choisit d'examiner plus particulièrement sont établis et transmis au tout début du mois d'avril. Il est essentiel que le raccourcissement des délais de préparation des RAP soit maintenant effectif pour l'ensemble des programmes.

Ce raccourcissement doit également permettre de renforcer l'analyse par mission et programme que la Cour réalise dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire publié au mois de mai de chaque année et dans les documents annexes qu'elle transmet à cette occasion aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

⁶⁶ Chorus ne permet pas le maintien d'une période complémentaire. (voir ci-après le chapitre I de la 3^{ème} partie du présent tome)

Recommandation n° 13 : le champ des dépenses pour lesquelles la budgétisation en autorisations d'engagement n'est pas simplement alignée sur les crédits de paiement prévus mais prend en compte la réalité des engagements doit être élargi (2008).

Des expérimentations visant à élargir le champ des dépenses pour lesquelles la budgétisation en autorisations d'engagement n'est pas simplement alignée sur les crédits de paiement prévu ont été lancées. L'expérimentation en cours sur les contrats aidés devrait aboutir en 2011.

III - Plusieurs recommandations n'ont pas encore été suivies d'effet :

Recommandation n° 14 : les engagements budgétaires de l'Etat doivent être fiabilisés et les autorisations correspondantes (AE) doivent être consommées au moment de l'engagement juridique (2010).

L'appréciation de la situation budgétaire de l'Etat suppose qu'au-delà des décaissements, soient également suivies les dettes exigibles de l'Etat, c'est-à-dire celles correspondant à des obligations juridiques nées au cours de l'exercice.

Cette comptabilité des engagements est encore loin d'être pleinement mise en œuvre, une partie significative des dettes exigibles ne donnant pas lieu à l'ouverture d'autorisations d'engagement.

Recommandation n° 15 : l'information du Parlement sur l'évolution de l'endettement à court terme doit être renforcée (2010).

L'augmentation rapide de la dette à court terme, au-delà de la couverture des besoins de trésorerie, constatée par la Cour sur la période 2007-2009, tend à limiter la portée de l'autorisation donnée par le Parlement au ministre chargé de l'économie de procéder à des emprunts à long, moyen et court termes, dans la limite, pour la dette négociable à plus d'un an, d'un plafond annuel. La loi organique relative aux lois de finances n'a pas prévu que le Parlement fixe un plafond pour les emprunts de court terme, afin de permettre à l'administration de faire face, de façon souple, aux aléas de trésorerie apparaissant en gestion. L'utilisation de ces emprunts pour couvrir une part croissante du besoin de financement de l'Etat permet cependant d'échapper à la contrainte résultant de la limitation du recours à des emprunts à plus d'un an, alors

qu'un endettement excessif à court terme peut présenter des risques en cas de remontée sensible des taux d'intérêt. L'utilisation de ces emprunts pour couvrir une part croissante du besoin de financement de l'Etat permet cependant d'échapper à la contrainte résultant de la limitation du recours à des emprunts à plus d'un an, alors qu'un endettement excessif à court terme peut présenter des risques en cas de remontée sensible des taux d'intérêt.

Il conviendrait que le Gouvernement transmette périodiquement aux commissions des finances des deux assemblées, le cas échéant à titre confidentiel, des informations sur le montant des bons du Trésor (BTF) dont l'émission n'est pas liée à des besoins de court terme.

Recommandation n° 16 : le traitement réservé aux comptes spéciaux et aux budgets annexes doit être ajusté (2008).

L'articulation entre missions du budget général et missions faisant l'objet d'un compte spécial ou d'un budget annexe doit être améliorée.

Les comptes spéciaux devraient être rattachés aux missions du budget général lorsque leurs financements concourent à la mise en œuvre d'une politique publique ou s'appliquent à des dépenses dont la nature ne se différencie pas de celles couvertes au moyen de crédits budgétaires. Il en va ainsi des comptes spéciaux *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* et *Participations financières de l'Etat* dont l'existence en dehors des missions correspondantes du budget général ne permet pas une appréhension exhaustive de la politique à laquelle ils contribuent.

Recommandation n° 17 : le tableau de financement tenu en gestion par l'Agence France Trésor doit être rapproché périodiquement avec le tableau des flux de trésorerie issu de la comptabilité générale (2007).

Le tableau de financement présente les ressources et les charges de trésorerie concourant à l'équilibre financier de l'Etat.

Le solde de ce tableau demeure établi sans raccordement avec les systèmes d'information budgétaire et comptable et sans référentiel comptable approprié. Un rapprochement est simplement opéré *a posteriori* et manuellement entre le solde du tableau de financement et celui de l'exécution budgétaire calculé à partir du tableau des flux de trésorerie, celui-ci étant déterminé à partir de la comptabilité générale.

La détermination extracomptable du solde du tableau de financement nuit à son interprétation ; ce solde n'est pas rigoureusement accordé avec les soldes budgétaires en gestion et en caisse.

Dès lors que le tableau de financement ne pourra, à brève échéance, être issu de la comptabilité générale, un rapprochement périodique avec les données de la comptabilité générale atténuerait ce défaut.

Le retard pris pour traduire dans les faits plusieurs des principales recommandations formulées par la Cour ne traduit pas, pour la plupart d'entre elles, une difficulté technique. Elles devraient donc pouvoir être rapidement suivies d'effet. Au-delà de la seule technique budgétaire, ces évolutions sont nécessaires pour que le budget et la loi de règlement traduisent plus précisément la réalité des décaissements et des recettes de l'Etat, reflètent plus pleinement ses engagements, renseignent plus clairement sur sa gestion et favorisent un pilotage financier adapté des politiques publiques.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Je souscris à la grande majorité des nombreuses recommandations formulées et constate avec satisfaction que la Cour conclut globalement à une amélioration des pratiques. Il me semble cependant que les progrès réalisés depuis l'entrée en vigueur de la LOLF pourraient, dans certains cas, être complétés ou mieux mis en évidence. Par ailleurs, je ne partage pas un nombre limite de recommandations de la Cour.

1. tout en partageant la plupart des recommandations de la Cour, je considère que les progrès d'ores et déjà réalisés pourraient être mieux mis en évidence.

1.1. S'agissant en premier lieu du cadre d'exécution du budget de l'Etat, si je partage les recommandations de la Cour sur la fiabilisation des engagements budgétaires, je considère qu'elles ont d'ores et déjà été suivies d'effets. Des réalisations concrètes sont intervenues en 2009-2010, même si des progrès sensibles demeurent à réaliser.

Tout d'abord, comme le rappelle la Cour, un référentiel de comptabilité budgétaire a été établi en 2009 et rassemble l'ensemble des notions qui structurent la déclinaison de la comptabilité budgétaire prévue par la LOLF. Il va être complété par un manuel opérationnel intitulé "guide de gestion budgétaire pour l'application du référentiel de comptabilité budgétaire" qui sera diffusé courant 2011. Ce dernier constituera un corpus homogène et partagé par l'ensemble des acteurs de la dépense des règles de budgétisation, de gestion budgétaire et de tenue des éléments de la comptabilité budgétaire. Enfin, la refonte du décret portant règlement de comptabilité publique dit « décret de 1962 », dont le projet vous est soumis en janvier 2011, est l'opportunité de préciser quelques règles relatives à la comptabilité budgétaires des engagements au niveau normatif adéquat.

Au-delà de la définition des règles et des bonnes pratiques, mes services ont également fait de la fiabilisation de la comptabilité des engagements un axe prioritaire de leurs travaux techniques en 2010:

- un vaste chantier d'apurement des engagements devenus sans objet a permis en 2010 de solder 9 000 opérations, soit 41 000 engagements, pour un montant compris entre 3 et 4 milliards d'euros⁶⁷ ; ceci permet une « mise à plat » salutaire des engagements, indispensable pour progresser dans la fiabilisation de la comptabilité budgétaire ;

⁶⁷ Le montant exact est en cours d'expertise.

- une expérimentation majeure est en cours sur les contrats aidés pour réaliser dorénavant la budgétisation et la gestion en AE≠CP, permettant de suivre la réalité des engagements de l'Etat. Elle devrait aboutir en 2011 ;

- enfin, si la transition entre les outils du Palier et le nouveau système d'information Chorus a nécessité quelques aménagements, les exceptions au principe de comptabilisation d'un engagement préalablement à la consommation de CP sont limitées au strict nécessaire. Le principe général reste la matérialisation dans le système Chorus de l'engagement juridique préalable consommant les autorisations d'engagement. Des circuits particuliers n'ont été mis en place que lorsque le montant de l'engagement juridique ne pouvait être connu avec précision, ou lorsque la charge de travail liée à la matérialisation d'engagements juridiques en nombre élevé pour des montants unitaires faibles pouvait apparaître disproportionnée au regard des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire (exemple des frais de déplacement).

1.2. Il conviendrait en deuxième lieu, dans votre analyse de la qualité de la programmation et du suivi des dépenses et des recettes, de souligner que le Gouvernement est parvenu à réduire significativement le niveau des dettes exigibles en fin d'année tout en respectant strictement le plafond de dépense fixé par le Parlement en 2010.

A ce titre, il me semble essentiel de souligner l'apurement quasi intégral des dettes brutes contractées par l'Etat auprès de la sécurité sociale⁶⁸ et du Crédit foncier de France⁶⁹ (au titre du dispositif « plan épargne logement »), ainsi que le versement en 2010, au titre des apurements communautaires, des sommes dues, non seulement au titre de 2009, mais aussi de 2010. Je suggère donc que votre recommandation relative au nécessaire paiement des dépenses exigibles de l'Etat - qui ne peut, par définition, jamais être entièrement réalisé, compte tenu par exemple des délais de réception des factures - souligne davantage et plus précisément ces progrès.

⁶⁸ A hauteur de 1,4 Md€, soit la totalité des dettes brutes à l'égard du régime général et des régimes agricoles, et une partie des dettes brutes à l'égard du régime social des indépendants, telles qu'elles figurent à l'état semestriel

⁶⁹ A hauteur de 702 ME, portant le montant des charges à payer à environ 16 M€ au 3/01/2011. dernières années, notamment en ce qui concerne les compensations d'exonérations de charges sociales auprès des régimes de sécurité sociale. La budgétisation ne peut cependant se faire qu'en fonction de l'information disponible sur les déterminants de la dépense et l'apparition de besoins complémentaires en gestion ne peut pas toujours être anticipée, notamment lorsqu'une crise économique de l'ampleur de celle que nous avons connue en 2008 et 2009 perturbe les modèles de prévision.

1.3. S'agissant du suivi des effectifs des opérateurs de l'Etat, je rappelle que les données sont fournies en annexe au PLF depuis le PLF 2009. Les emplois et le plafond d'emplois des opérateurs ou catégories d'opérateurs sont ainsi présentés de manière uniforme en équivalent temps plein (ETP) qui est, à ce jour, le seul mode de décompte commun des emplois.

Parallèlement à cette présentation en ETP, des travaux d'identification et d'harmonisation des systèmes d'information des opérateurs continuent d'être menés, afin de pouvoir à terme décompter les emplois des opérateurs en équivalent temps plein travaillé (ETPT), comme pour les effectifs des services de l'Etat, et disposer ainsi d'une image plus précise de la réalité de la force de travail dont disposent les opérateurs de l'Etat.

1.4. En réponse à la critique récurrente sur d'éventuelles sous-budgétisations, je tiens à rappeler les efforts très importants de remise à niveau des dotations accomplis au cours des dernières années, notamment en ce qui concerne les compensations d'exonérations de charges sociales auprès des régimes de sécurité sociale. La budgétisation ne peut cependant se faire qu'en fonction de l'information disponible sur les déterminants de la dépense et l'apparition de besoins complémentaires en gestion ne peut pas toujours être anticipée, notamment lorsqu'une crise économique de l'ampleur de celle que nous avons connue en 2008 et 2009 perturbe les modèles de prévision.

C'est notamment le cas de l'allocation adulte handicapé (AAH), dont le dépassement en gestion 2010 (369 M€ ouverts en collectif de fin d'année) doit être mis en regard des efforts de financement réalisés en LFI 2010 (+ 423 M€ par rapport à la LFI 2009). Cet écart à la prévision initiale a par ailleurs été pris en compte dans l'exercice de budgétisation 2011 : c'est ainsi que la LFI 2011 prévoit ainsi une majoration de 704 M€ des crédits destinés à l'AAH par rapport à la LFI 2010. Ces efforts réalisés dans le respect de la norme de progression des dépenses de l'Etat définie pour le PLF 2011 (« zéro valeur » hors charge de la dette et pensions) doivent être soulignés.

Je note par ailleurs que pour plusieurs des missions citées par la Cour, l'exécution plus importante que le montant des crédits ouverts en LFI correspond, non pas à une sous-estimation initiale, mais à la réalisation d'opérations exceptionnelles qui permettent l'apurement de dettes issues des gestions passées : apurement du découvert de l'Etat contracté auprès du Crédit foncier de France au cours des exercices passés pour la mission « Engagements financiers de l'Etat » et solde de l'indemnisation des compagnies pétrolières pour la mesure d'administration des prix du

carburants dans les DOM pour la mission « Economie ». S'agissant de la mission « Plan de relance de l'économie », les ouvertures pratiquées sur le programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » ont été intégralement gagées au sein de la mission sur le programme « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité ». Aucune ouverture nette de crédits sur la mission n'a donc été effectuée au cours de la gestion 2010. L'objectif de ces mouvements était au contraire d'assurer un meilleur taux d'exécution des crédits du Plan de relance.

1.5. La Cour formule par ailleurs plusieurs recommandations sur les dépenses fiscales, notamment en matière de gouvernance de ces dispositifs. Sur ce sujet, j'invite la Cour à consulter ma réponse au projet d'insertion au rapport annuel « les dépenses fiscales : un enjeu budgétaire majeur ».

Je rappellerai seulement, au titre de cette insertion sur la préparation et le suivi de l'exécution du budget de l'Etat, que la fiabilité des chiffrages et le niveau d'information disponible sur les dépenses fiscales ont été significativement améliorés au cours des dernières années.

2. Certaines recommandations de la Cour, en nombre limité, ne me semblent par ailleurs pas pertinentes.

2.1. Sur le périmètre de la norme de dépense tout d'abord, si je partage la préoccupation de la Cour de disposer d'un outil de pilotage qui couvre le champ de dépense le plus complet possible, il est indispensable de conserver l'efficacité de cet outil. Vos recommandations ne me semblent pas le garantir.

En effet, il convient de ne pas considérer uniquement le champ le plus large possible de dépenses, voire de recettes, mais de veiller au respect d'autres critères, comme la prévisibilité de la dépense ou la capacité à la piloter en exécution. Ceci ne peut pas être assuré pour les dépenses fiscales ou niches sociales : ces éléments qui portent sur les prélèvements obligatoires doivent faire l'objet de règles spécifiques (cf. la réponse précitée au projet d'insertion sur « les dépenses fiscales: un enjeu budgétaire majeur »⁷⁰). A l'inverse, les loyers budgétaires, que vous recommandez de sortir du périmètre de la norme, correspondent à ces

⁷⁰ Il est à noter que les créations et affectations de taxe sont comptabilisées dans la norme de dépense, selon des modalités décrites dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014. Les affectations nouvelles de recettes à la sécurité sociale en sont exclues, car elles viennent en compensation d'allègements de prélèvements obligatoires. S'il n'existe pas de règle spécifique portant sur les remboursements et dégrèvements, une large partie de ces dépenses, notamment celles qui sont déterminées par des crédits d'impôt, sont directement concernées par les nouveaux dispositifs de gouvernance en matière de dépenses fiscales.

critères. Les expurger de la norme enverrait en outre aux gestionnaires un signal très négatif, alors même que les loyers budgétaires constituent un levier important de la politique immobilière.

Vous proposez également d'intégrer dans la norme certains comptes spéciaux. Une telle recommandation me semble délicate à mettre en œuvre puisqu'il convient de tenir compte de la logique intrinsèque des comptes d'affectation spéciale (CAS), pour lesquels le niveau de la dépense est conditionné par le niveau de la recette affectée, donc d'ores et déjà contraint. De plus, n'intégrer qu'une partie des comptes spéciaux dans le périmètre de la norme rendrait celle-ci particulièrement peu intelligible.

2.2. Je souhaite également contester vos constats sur l'endettement à court terme qui aurait augmenté, selon votre analyse, au-delà des besoins de trésorerie, illustrant ainsi selon vos travaux les limites des autorisations parlementaires d'emprunt. Vous proposez également que cette information soit communiquée aux commissions des finances. Sur le premier point, je rappellerai simplement que la reconstitution effectuée par l'Agence France Trésor⁷¹ avait conduit au contraire à constater sur la période 2007-2009 qu'environ 15 Md€ de dette à plus d'un an se sont substitués à de la dette à moins d'un an. En aucun cas, le Gouvernement n'a donc cherché à échapper à la contrainte imposée par le plafond de variation de dette à plus d'un an résultant du vote du Parlement en s'endettant à court terme. A cet égard, je relève que les données relatives à 2010 indiquent que l'encours de titres à moins d'un an a baissé de 27 Md€ entre le début et la fin de l'année, contribuant à réduire la part de ces titres dans la dette négociable de l'Etat de 3,4 points.

Sur le second point, j'ajoute que, conformément à la recommandation de la Cour, le Gouvernement a fourni au Parlement une information très complète sur l'évolution de l'encours de BTF depuis 2007 et pour les années à venir à l'occasion des réponses aux questionnaires parlementaires en marge de la discussion du projet de loi de finances pour 2011. Je tiens aussi à rappeler, s'agissant des risques existant en cas de remontée des taux d'intérêts à court terme que le budget triennal a été fondé sur des hypothèses de taux particulièrement prudentes. Le risque d'une hausse des taux qui retrouveraient leur niveau d'avant crise a d'ores et déjà été provisionné dans le budget triennal.

Pour conclure sur vos recommandations relatives à la gestion de la trésorerie de l'Etat⁷², je soulignerai que le rapprochement périodique du

⁷¹ Sur la base d'une méthode précise fondée, pour l'ensemble des lignes du tableau de financement, sur les écarts entre réalisation et niveau voté en loi de finances.

⁷² Les taux à 3 mois sous-jacents à la prévision marquent respectivement en 2011, 2012 et 2013, une marche de 0,7%, 1,1% et 1,4% pour s'établir à 1,0%, 2,1% et 3,5%.

tableau de financement et des données de la comptabilité générale ne me semble pas compatible avec les dispositions de la LOLF. D'une part, le tableau de financement doit présenter, selon les termes de l'article 34 de la LOLF, une évaluation des ressources et des charges annuelles de trésorerie. Un rapprochement n'a donc de sens qu'annuellement en exécution. D'autre part, le tableau de financement se borne à retracer les ressources et les charges de trésorerie de l'année ; il est de ce fait sans lien organique avec le référentiel comptable de la comptabilité générale⁷³ visé à l'article 30 de la LOLF. En outre, il est produit pour information une matrice de passage entre les deux tableaux qui a permis, pour l'exercice 2009, de croiser intégralement les montants figurant dans le tableau de financement avec ceux de la comptabilité générale.

2.3. S'agissant de vos recommandations sur les recettes fiscales et non fiscales, je souhaite souligner que le principe de comptabilisation des frais d'assiette et de recouvrement (FAR) en recettes non fiscales n'a pas de mon point de vue à être remis en cause de manière systématique.

En effet, lorsque leur montant est corrélé au coût du service rendu, les FAR constituent, par nature, la rémunération versée en contrepartie de la prestation de service de recouvrement assurée par l'Etat. Ils relèvent à ce titre d'une imputation en recette non fiscale, au sein des produits de la vente de biens et services. La classification rénovée des RNF permet par ailleurs d'isoler ce type de recettes, faisant droit à une demande de la Cour.

Le reclassement de FAR en recettes fiscales, opéré à partir de l'exercice 2009, se limite aux frais relatifs aux seuls recouvrements effectués sur les impôts sur rôle établis au profit des collectivités territoriales. Ce transfert, qui répondait à une demande de la Cour des comptes, était justifié par le fait que ces frais (régis par l'article 1641 du CGI) n'étaient justement pas proportionnés au coût du service rendu.

Cette solution ne peut toutefois être généralisée à l'ensemble des FAR applicables aux prélèvements effectués pour le compte d'une autre personne morale que l'Etat, qui sont fixés par diverses autres règles.

2.4. Je souhaite enfin que soit précisée votre recommandation relative à la période complémentaire. Après une forte réduction de sa durée engagée depuis 2006, sa suppression est désormais actée pour la fin de gestion 2011, notamment pour prendre en compte les spécifications techniques de l'application comptable Chorus. Je note également à ce

⁷³ Le conseil constitutionnel a confirmé dans sa décision n° 2009-585 de la distinction claire entre, d'une part la comptabilité budgétaire de recettes et dépenses de l'Etat en vertu de l'article 28 de la LOLF et, d'autre part une comptabilité générale de l'Etat en application de l'article 30. Le tableau de financement soumis au vote du Parlement en regard des données de l'équilibre budgétaire en application de l'article 34 de la LOLF, a ainsi vocation à être présenté en comptabilité budgétaire.

propos que la réduction progressive de la période complémentaire a permis de conduire dans des délais toujours plus contraints les travaux sur les rapports annuels de performances (RAP). Mes services vous fournissent ainsi les RAP un mois et demi, voire deux mois (pour les RAP que vous considérez prioritaires) avant le dépôt officiel au Parlement. Il me semble difficile de vous les livrer plus tôt, sauf à accepter une dégradation sensible de la qualité de ces documents.
