

Cour des comptes



LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2017

Résultats et gestion

Mai 2018

Sommaire

Délibéré	9
Synthèse	15
Introduction.....	23
Chapitre I Les résultats	25
I - Un déficit élevé qui ne se réduit pas significativement	25
A - Un déficit qui reste trop élevé pour stabiliser la dette.....	27
B - Une « reprogrammation » des crédits et une hausse des recettes en cours d'année.....	37
II - Des zones de fragilité sur la trajectoire budgétaire de l'État.....	46
A - Des incertitudes pesant sur les recettes.....	46
B - Malgré la baisse du report de charges, des risques persistants sur la trajectoire de dépenses.....	49
III - Une progression de la dette qui accroît l'exposition de l'État à la remontée des taux	54
A - Un besoin de financement encore très élevé en 2017	55
B - Une charge d'intérêts amenée à s'alourdir du fait de la remontée probable des taux d'intérêt.....	60
Chapitre II Les recettes	67
I - Des recettes fiscales élevées, des recettes non fiscales à un niveau bas	68
A - Des recettes fiscales élevées traduisant principalement l'accélération de la croissance.....	69
B - Des recettes non fiscales décevantes, malgré l'anticipation de certains versements	79
C - Des fonds de concours et attributions de produits supérieurs à la prévision et mal suivis	84
II - Des prélèvements sur recettes d'un niveau exceptionnellement bas	84
A - Un prélèvement européen historiquement bas	85
B - Une diminution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales plus forte qu'attendue mais compensée par les autres transferts.....	88
III - Des dépenses fiscales qui continuent de progresser, des politiques de maîtrise en échec	92
A - Un coût des dépenses fiscales qui continue de croître en 2017.....	92
B - Des outils de maîtrise insuffisants, des objectifs de moins en moins ambitieux	94
C - Une absence d'évaluation des dépenses fiscales, y compris des plus coûteuses	96

IV - Des prévisions de recettes qui doivent encore gagner en transparence	100
Chapitre III Les dépenses.....	105
I - Malgré la hausse des crédits en LFI, des éléments d'insincérité ayant exigé des financements importants en cours d'exercice	106
A - Des écarts confirmés au niveau identifié dans l'audit.....	107
B - Des économies <i>via</i> des redéploiements et des annulations massives de crédits qui n'ont pas évité des ouvertures importantes de crédits	113
C - Un budget exécuté significativement différent du budget voté.....	120
II - Des dépenses totales en très forte hausse, en particulier les crédits de personnel et d'intervention	123
A - Des normes de dépenses tenues grâce à des économies de constatation mais des dépenses en forte hausse, encore accrues par des contournements	123
B - Une progression des dépenses de personnel supérieure en 2017 à celle du total des six dernières années	129
C - Des dépenses de fonctionnement et d'intervention en progression, des dépenses d'investissement stables mais en net recul par rapport à la LFI	137
III - Des entorses récurrentes aux grands principes budgétaires	140
A - Des pratiques dérogatoires.....	141
B - Des fonds sans personnalité juridique, source d'opacité et de contournement des règles	147
IV - Les faiblesses du pilotage par la performance	156
A - Une démarche de performance qui n'a pas atteint les résultats attendus	157
B - Une démarche à amplifier dans une perspective d'évaluation des politiques et de la gestion publique.....	160
Chapitre IV La mise en réserve de crédits.....	167
I - Formalisée par la LOLF, une mise en réserve initiale croissante mais peu opérante	169
A - Une réserve initiale qui a crû fortement, en particulier depuis 2013	169
B - Une réserve initiale partiellement virtuelle car trop uniforme	171
II - Des gels supplémentaires nécessaires en cours d'exercice essentiellement pour remédier aux sous-budgétisations	173
A - Des gels supplémentaires permettant les annulations sur la réserve	174
B - Une régulation destinée à couvrir des sous-budgétisations croissantes.....	179
C - Une pratique contestable au regard des objectifs poursuivis par la LOLF	182
III - Vers une régulation budgétaire adaptée	184
A - Budgétiser de façon sincère et utiliser pleinement la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles	184
B - Pratiquer une mise en réserve utile et d'une d'ampleur modérée.....	186
Suivi des recommandations des années précédentes.....	189
I - Les recommandations issues des RBDE pour 2015 et 2016	189

A - Des avancées marquant une convergence sur des sujets importants.....	190
B - Une mise en œuvre incomplète ou faisant encore l’objet d’une réflexion.....	191
C - Des refus de mise en œuvre qui perdurent.....	191
II - Les recommandations des notes d’exécution budgétaire figurant dans le référé « 50 recommandations ».....	192
Liste des recommandations de la Cour	197
Liste des abréviations	199
Annexes	201
Réponse du ministre de l’action et des comptes publics	221

Le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État

- Élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport sur le budget de l'État qui analyse l'exécution de l'année antérieure. Il est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat conjointement au projet de loi de règlement. Sa publication s'accompagne de la mise en ligne sur le site Internet de la Cour de l'ensemble des analyses détaillées par mission et par programme de l'exécution du budget de l'État auxquelles la Cour a procédé.

Prévu par le 4° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce rapport est l'une des quatre publications que la Cour présente chaque année dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution), avec :

- l'acte de certification des comptes de l'État, annexé au projet de loi de règlement (5° de l'article 58 de la LOLF), rendu public en même temps que le rapport sur le budget de l'État ;

- le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat sur les finances publiques (3° de l'article 58 de la LOLF), rendu public environ un mois après celui sur le budget de l'État : son champ est plus large puisqu'il porte sur l'ensemble des administrations publiques et analyse à la fois l'exercice antérieur, l'exercice en cours et les exercices à venir ;

- le (ou les) rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice (6° de l'article 58 de la LOLF), qui accompagne(nt) le projet de loi de finances comportant leur ratification.

Ces rapports ainsi que l'acte de certification des comptes de l'État s'appuient sur les contrôles, enquêtes et vérifications conduits par la Cour. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par les six chambres que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurés par une formation commune associant les six chambres. Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle, d'une enquête ou de vérifications, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés. La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle, enquête ou vérification est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme tous les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitifs, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des travaux. Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, composé du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général. Enfin, les projets de rapport sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil, en formation plénière, où siègent, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire. Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

Le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État, ainsi que les analyses par mission et par programme, sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Le rapport est également diffusé par La documentation française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le présent rapport intitulé *Le budget de l'État en 2017 : résultats et gestion*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable au ministre de l'action et des comptes publics et de sa réponse adressée en retour à la Cour. Cette réponse est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Duchadeuil, Mmes Moati, de Kersauson, MM. Maistre, Andréani, présidents de chambre, M. Durrleman, Mme Ratte, M. Paul, présidents de chambre maintenus en activité, M. Cazala, Mme Morell, M. Perrot, Mme Françoise Saliou, MM. Barbé, Tournier, Mme Darragon, MM. Courtois, Petel, Martin, Ténier, Lair, Mme Podeur, MM. De Gaulle, Guibert, Uguen, Mme Gadriot-Renard, MM. Ory-Lavollée, Antoine, Mousson, Guérault, Mme Bouyguard, M. Feller, Mmes Démier, Malgorn, MM. Frentz, Clément, Terrien, Rousselot, Laboureix, Mme Dardayrol, MM. Rabaté, De la Guéronnière, Albertini, Potton, Ortiz, Cabourdin, Mme Dujols, MM. Basset, Soubeyran, Mmes Faugère, Périgord, MM. Belluteau, Appia, Mme Gravière-Troadec, MM. De Combles de Nayves, Dubois, Thévenon, Fialon, Chailland, Mme Mattei, M. Schwartz, Mmes Toraille, Latournarie-Willems, Girardin, M. Giannesini, Mmes Mondolini, Riou-Canals, MM. Levionnois, Lejeune, Feltesse, Sciacaluga, Mme Lemmet-Severino, MM. Montarnal, Vallet, conseillers maîtres, MM. Galliard de Lavernée, Jau, Beauvais, Collin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Briet, président de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Maistre, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de Mme Fontaine, conseillère maître, de Mme Eloy, conseillère référendaire et de M. Bérard, rapporteur

extérieur, rapporteurs devant la formation interchambres chargée de le préparer et de M. Charpy, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Kruger, premier avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 17 mai 2018.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation interchambres présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de MM. Andréani, Barbé, Charpy, Maistre, Mmes Trupin, Podeur, MM. Guibert, Laboureix, Appia, Chailland et Mme de Mazières, conseillers maîtres.

Le rapporteur général était Mme Fontaine, conseillère maître, assistée de Mme Eloy, conseillère référendaire, de M. Bérard, rapporteur extérieur, et de Mme Bergonzi, vérificatrice, avec le concours de M. Ory-Lavollée, conseiller maître, de MM. Bourquard, Degron, Mme Tournade-Biéchy, MM. Vazeille, Lancar, conseillers référendaires, de M. Schiavi, Mme Manceau-Darrivere, auditeurs, de Mme Clarens, M. Le Roux, Mme Travers, MM. Villemagne, Zérah, rapporteurs extérieurs, ainsi que de Mme Barrat, administratrice stagiaire de l'INSEE.

Le contre-rapporteur était M. Charpy, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 7 mai 2018, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, présidents de chambre, M. Maistre, président de section, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Le présent rapport sur les résultats et la gestion du budget de l'État repose notamment sur 61 notes d'exécution budgétaire, qui constituent des analyses par mission et par programme de l'exécution des crédits ; trois analyses de l'exécution des recettes, fiscales, non fiscales et dépenses fiscales ; et deux analyses de l'exécution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Ces documents contiennent une analyse approfondie de l'exécution budgétaire par grande politique publique. Ils sont assortis de recommandations et complètent le diagnostic global.

Ces 66 analyses sont consultables sur le site internet de la Cour des comptes www.ccomptes.fr.

Synthèse

L'exécution du budget de l'État en 2017 a été marquée par l'accélération de l'activité, avec une croissance estimée à 2,2 % contre 1,5 % dans le projet de loi de finances pour 2017 comme dans le programme de stabilité d'avril 2017. Elle a permis une forte hausse des recettes fiscales et une amélioration sensible du solde des administrations publiques dans leur ensemble. Le second fait majeur de l'année est la « reprogrammation » des dépenses pratiquée par le nouveau Gouvernement à l'été 2017. Celle-ci a été opérée par la voie réglementaire alors que le Gouvernement aurait pu privilégier le mode normal d'ouverture de crédits que constitue la loi de finances rectificative, pour financer les risques identifiés par la Cour dans son audit de juin 2017.

Au-delà des résultats propres à l'année 2017, l'analyse de l'exécution du budget de l'État fournit l'occasion de souligner plusieurs risques et faiblesses récurrents qui affectent la qualité de la gestion budgétaire et sa conformité aux principes de la LOLF.

**

Le déficit du budget de l'État, en très faible réduction, reste d'un niveau élevé.

Le déficit de l'État atteint 67,7 Md€ en 2017, marquant une légère réduction par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale - LFI - (69,3 Md€) et au niveau atteint en 2016 (69,1 Md€) ou en 2015 (70,5 Md€). Il se situe à un niveau élevé : pour que la dette de l'État exprimée en points de PIB soit simplement stabilisée, il aurait fallu que le déficit soit inférieur de près de 22 Md€ à celui constaté en 2017.

Ce déficit affiché ne tient cependant pas compte d'une recette de 1,5 Md€ de droits de mutation, qui n'a pas été comptabilisée à la suite de dysfonctionnements au sein de la direction générale des finances publiques. Dès lors, la signification des résultats budgétaires 2017, mais aussi 2018, est faussée : le déficit de l'État en 2017, tel que figurant dans la loi de règlement, est supérieur de 1,5 Md€ à ce qu'il devrait normalement être ; à l'inverse, pour 2018, les recettes seront majorées à due concurrence, ce qui améliorera de façon artificielle le solde budgétaire de cet exercice.

L'amélioration très limitée du déficit résulte d'une forte hausse tant des dépenses que des recettes.

La progression rapide des dépenses traduit à la fois des choix opérés en loi de finances initiale et la nécessité de couvrir en cours d'année les risques, notamment de sous-budgétisation, relevés par la Cour dans son audit de juin 2017.

L'augmentation sensible des dépenses du budget général en 2017 résulte tout d'abord de la hausse des crédits ouverts par la LFI, soit 5,9 Md€ (à périmètre constant) par rapport à l'exécution 2016.

Par rapport à la LFI pour 2017, les dépenses du budget général ont ensuite été exécutées en hausse de 4,1 Md€, le nouveau Gouvernement ayant dû mobiliser un vaste éventail de mesures pour remédier aux éléments d'insincérité et financer les risques identifiés par la Cour dans son audit, qui se sont matérialisés dans la fourchette haute de ses estimations, à hauteur de 6,4 Md€. Il a été nécessaire de procéder à des économies, *via* des redéploiements et des annulations massives de crédits, ce qui n'a cependant pas évité des ouvertures de crédits, les plus élevées depuis l'entrée en vigueur de la LOLF (7,3 Md€, dont 1,5 Md€ au titre de la recapitalisation d'Areva), les ouvertures nettes ayant atteint 3,1 Md€. Enfin, le recours aux crédits reportés de 2016 a permis d'accroître la dépense de l'année de 1,1 Md€.

À la différence de l'exercice précédent, les reports de charges ont baissé par rapport au niveau constaté fin 2016. En outre, les reports de crédits opérés en début d'année 2018 sont en baisse des deux tiers par rapport au point haut constaté en début d'année 2017, qui contribuait aux risques pesant sur la gestion. Si cette baisse permet de réduire les tensions budgétaires à court terme, la hausse générale des restes à payer reste peu maîtrisée.

Sur les seuls budgets des ministères (hors dette et pensions), la hausse de la dépense par rapport à 2016 atteint 10,6 Md€ (+ 4,8 %), soit une hausse inégalée depuis 2007. En outre, les contournements de la charte de budgétisation ont masqué une croissance supplémentaire de dépenses qui auraient dû normalement relever du budget général, à hauteur de 3 Md€. Tout compris, la hausse réelle de ces dépenses atteint (à périmètre constant) 13,6 Md€ en 2017 par rapport à l'exécution 2016, soit + 6,2 %.

Les dépenses de personnel augmentent de 3,9 % en 2017, soit plus qu'au cours des six dernières années cumulées, en raison de l'accroissement prévu en LFI des recrutements et du dynamisme des mesures générales et catégorielles. Les dépenses de fonctionnement sont en forte hausse par rapport à 2016 (+ 4,7 % à périmètre constant hors Areva), comme les dépenses d'intervention (+ 5,1 %). Les dépenses

d'investissement sont stables par rapport à 2016 mais en baisse de 7,1 % par rapport à la prévision de la LFI pour 2017.

Au-delà de l'évolution globale des dépenses, la répartition des crédits entre les différentes missions du budget général a été significativement modifiée, traduisant des priorités différentes entre la budgétisation initiale des crédits et leur exécution. Les missions dont les crédits consommés sont en hausse par rapport à la LFI (hors crédits de personnel) sont avant tout celles où les sous-budgétisations et aléas ont été les plus importants, comme *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (+ 50 %) et *Immigration, asile et intégration* (+ 29 %). En revanche, les crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ont connu la baisse la plus importante en montant (222 M€, soit - 2,9 % par rapport à la LFI), tandis que ceux des missions *Sécurités, Aide publique au développement* et *Justice* baissent respectivement de 4,7 %, 4,5 % et 4,1 %.

La forte hausse des recettes permise par une conjoncture économique favorable et la baisse d'une ampleur sans précédent des prélèvements sur recettes ont plus que compensé cette forte augmentation des dépenses.

En 2017, les recettes de l'État se sont établies à 249,3 Md€, en hausse de 14,4 Md€ par rapport à 2016 et de 5,5 Md€ par rapport à la LFI.

Cette hausse résulte du fort dynamisme des recettes fiscales, qui progressent de 3,3 Md€ par rapport à la LFI. Le produit des grands impôts est supérieur aux prévisions initiales, en particulier celui de la TVA (+ 3,2 Md€ par rapport à la LFI) et de l'impôt sur les sociétés (+ 6,6 Md€ dont 4,9 Md€ résultent de la surtaxe d'IS décidée en fin d'année pour compenser l'invalidation de la taxe de 3 % sur les dividendes). En revanche les recettes du service de traitement des déclarations rectificatives (1,1 Md€) sont en retrait par rapport à la prévision de la LFI (2,1 Md€), leur surévaluation ayant été identifiée par la Cour dans l'audit. La croissance spontanée des recettes fiscales, c'est à dire à législation constante, est de 5,0 %, taux qui n'a été atteint qu'une fois depuis 2007 (en 2011). L'élasticité des impôts d'État, c'est-à-dire la croissance des recettes rapportée à celle du PIB, s'établirait à 1,8, niveau nettement supérieur à sa valeur de long terme, proche de l'unité.

L'annulation par la Cour de justice de l'Union européenne en mai, puis par le Conseil constitutionnel en octobre, de la taxe de 3 % sur les dividendes, illustre la fragilisation croissante des recettes fiscales par des contentieux fiscaux de série résultant du contrôle de conformité du droit fiscal au droit communautaire. L'invalidation de la taxe sur les dividendes a conduit en 2017 à des remboursements totaux de 5,3 Md€,

quasi-intégralement compensés par la surtaxe exceptionnelle à l'IS sur les plus grandes entreprises (4,9 Md€) décidée en loi de finances rectificative. Un coût net de 5,1 Md€ reste à supporter par l'État en 2018 à ce titre.

Les recettes non fiscales s'élèvent à 13,8 Md€, en retrait de 0,7 Md€ par rapport à la prévision. Comme relevé par la Cour dans l'audit, elles avaient été surestimées en LFI. La tendance à la baisse des dividendes versés par les entreprises non financières se confirme. Elle n'est que partiellement compensée par les recettes plus élevées que prévu tirées de la Banque de France et de la Caisse des dépôts.

La faiblesse conjoncturelle du niveau du prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne explique également pour une part significative l'amélioration constatée des recettes. Ce prélèvement atteint en 2017 son plus faible niveau depuis 2005 (16,4 Md€), en raison d'une consommation plus lente que prévu des crédits européens. Il est en baisse de 2,6 Md€ par rapport à 2016 et s'avère inférieur de 2,3 Md€ au niveau estimé en LFI. Les prélèvements destinés aux collectivités territoriales connaissent également une forte baisse par rapport à 2016 (- 2,7 Md€), plus forte que prévu en LFI (- 2,1 Md€).

Les dépenses fiscales poursuivent leur progression et échappent aux politiques de maîtrise affichées.

Les dépenses fiscales ont atteint 93 Md€, en progression de 5,4 Md€ par rapport à 2016 et de 1,9 Md€ si l'on neutralise l'effet du CICE. Cette croissance traduit l'inefficacité des dispositifs de plafonnement et d'évaluation, dont l'ambition se réduit d'ailleurs à chaque loi de programmation. La LPFP 2018-2022 amplifie cette renonciation en mettant en place un mécanisme de plafonnement non opérant puisque placé près de 20 Md€ au-dessus du niveau actuel des dépenses fiscales. L'action menée pour évaluer et réduire en conséquence les dépenses fiscales doit être relancée.

La dette continue à progresser, le risque de remontée des taux d'intérêts pesant sur les perspectives de redressement de la situation budgétaire de l'État.

La situation financière de l'État a continué à se détériorer en 2017. Sa dette financière nette atteint 1 686,1 Md€ fin 2017 (+ 65,5 Md€), de même que la situation nette figurant à son bilan (- 1 260,5 Md€) en dégradation de 50,2 Md€. En 2017, le maintien de taux d'intérêt bas a compensé l'effet de la hausse de l'encours de dette et de l'augmentation de l'inflation, la charge de la dette poursuivant le reflux constaté depuis le pic de 2012 (à 41,7 Md€ contre 46,3 Md€ en 2012). Toutefois, après 5 années d'économies importantes constatées en exécution, la charge de la dette a

été pour la première fois très légèrement supérieure à la prévision de la LFI (41,5 Md€).

À l'avenir, la remontée probable des taux d'intérêts pourrait peser lourdement sur le solde budgétaire de l'État, un accroissement de 1 % sur la courbe des taux entraînant, selon le ministère des finances, une augmentation de la charge de la dette de 2,1 Md€ la première année, 4,8 Md€ la deuxième année et 19,1 Md€ au bout de dix ans, compte tenu de la nécessité de refinancer la dette actuelle de l'État au fur et à mesure qu'elle arrive à échéance.

**

Au-delà de ces résultats, l'exécution du budget de l'État en 2017 met en évidence plusieurs risques et faiblesses qui affectent la qualité de la gestion budgétaire et sa conformité aux principes de la LOLF.

La pratique de la mise en réserve de crédits a été détournée de son objectif initial de couverture des aléas de gestion, son niveau ayant crû sensiblement, en particulier à partir de 2015, essentiellement pour remédier aux sous-budgétisations.

La LOLF a formalisé l'existence d'une mise en réserve de crédits sous la forme de taux de gel sur les dépenses de personnel et sur les autres dépenses, appliqués à l'ensemble des missions budgétaires. Les besoins de redéploiement ayant crû en proportion de l'ampleur des sous-budgétisations et des reports de charges, le taux de gel initial hors crédits de personnel a atteint 8 % depuis 2015 (contre 5 % les premières années de la LOLF). Toutefois, la réserve ainsi constituée est partiellement virtuelle car appliquée à des dépenses inéluctables. Dès lors, des gels supplémentaires ont été pratiqués de façon massive depuis 2015, si bien que la mise en réserve totale a dépassé 15 Md€ en 2016 et 2017, soit plus de 10 % des crédits.

Cette pratique de gels supplémentaires, plus ciblés, a contribué à des annulations plus importantes sur les crédits gelés. Elle n'a pas pour autant évité de devoir pratiquer des ouvertures nettes importantes en 2017, et a alourdi la pression sur certains programmes, notamment les plus petits ou d'autres pourtant affichés initialement comme prioritaires. Compte tenu de son ampleur, la régulation ainsi pratiquée affecte la portée de l'autorisation parlementaire en limitant la pertinence de la justification au premier euro et en altérant la qualité de l'information disponible. Elle réduit en outre les marges de manœuvre des gestionnaires ainsi que leur horizon de gestion et exerce un effet déresponsabilisant à leur égard. La Cour estime aujourd'hui nécessaire de revenir durablement à une régulation budgétaire d'un niveau

modéré visant à couvrir les seuls aléas, ce qui n'est envisageable que sous la condition préalable d'une budgétisation initiale plus sincère.

D'autres entorses récurrentes aux grands principes budgétaires sont relevées, notamment le recours aux fonds sans personnalité juridique.

L'année 2017 a vu la persistance d'un certain nombre de dispositifs ou de pratiques de gestion qui s'éloignent des grands principes budgétaires. Leur accumulation limite la capacité du Parlement à appréhender l'action de l'État d'une façon globale et claire. Ainsi, la gestion des programmes d'investissement d'avenir (en dépit du progrès constitué par la budgétisation du troisième PIA) ou le recours aux *holdings* qui contournent le cadre budgétaire de gestion des participations de l'État dans les entreprises méconnaissent les enjeux qui s'attachent aux principes d'universalité, d'annualité et de spécialité des crédits.

Les fonds sans personnalité juridique, véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion est confiée à des tiers, s'affranchissent largement de ces grands principes en sanctuarisant de fait certaines politiques et en les soustrayant en tout ou partie à l'examen du Parlement (fonds d'aide à l'innovation, enveloppe spéciale de transition énergétique, fonds de garantie gérés par BPI France etc.). Une remise en ordre est indispensable et urgente : elle passe par l'amélioration des conditions de leur pilotage, plus fondamentalement, par un choix clair entre, selon les cas, une intégration au budget de l'État ou une véritable délégation à des opérateurs.

La faiblesse du pilotage par la performance, institué par la LOLF, découle aussi bien de limites structurelles inhérentes au principe des indicateurs de performance que de leur exploitation insuffisante pour l'information des citoyens et des parlementaires comme pour la programmation et l'exécution budgétaires. Pour autant, les indicateurs de performance sont nécessaires et utiles pour contribuer à généraliser une culture de l'évaluation indispensable à l'amélioration effective de la gestion publique. Les efforts conduits pour expliciter clairement les objectifs des politiques financées par les programmes, améliorer les indicateurs et mieux les intégrer au suivi de la gestion doivent donc être poursuivis sans relâche.

Enfin, en dépit des progrès réalisés au cours des dernières années par un enrichissement de la documentation budgétaire et l'intervention du Haut Conseil des finances publiques sur la sincérité des prévisions macroéconomiques, il reste nécessaire d'améliorer l'information et la

transparence sur les méthodes de prévision de recettes fiscales et sur l'explication des écarts constatés en exécution.

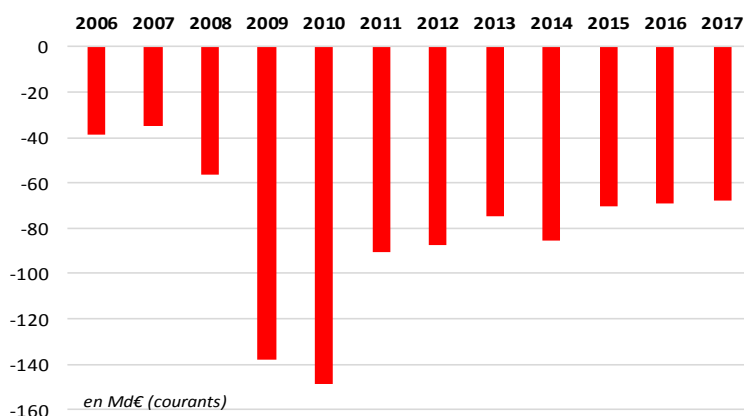
**

L'exécution du budget de l'État en 2017 n'a permis qu'une très faible réduction du déficit. La dette de l'État a continué à s'accroître, majorant les risques financiers associés à une éventuelle hausse des taux d'intérêt. Après une année 2017 de très forte croissance des dépenses des ministères, dont l'impact sur le solde a été plus que compensé par l'augmentation des recettes fiscales induite par l'accélération de l'activité économique, les perspectives de redressement des finances de l'État pour les années à venir dépendront de la capacité réelle à maîtriser la dépense conformément aux engagements de la loi de programmation des finances publiques.

Introduction

Le rapport sur le budget de l'État, prévu par l'article 58-4° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), examine les résultats et la gestion du budget de l'État au cours de l'année antérieure¹. Cette analyse s'inscrit dans le contexte d'une année marquée par un changement de Gouvernement ayant conduit la Cour à réaliser, à la demande du Premier ministre, un audit des finances publiques².

Graphique n° 1 : solde budgétaire 2006-2017



Source : lois de règlement 2006 à 2016, direction du budget pour 2017

Le déficit du budget de l'État s'établit à 67,7 Md€ en 2017, inférieur de 1,7 Md€ à celui prévu en loi de finances initiale (LFI), très proche de celui de l'année 2016, et quasiment stable sur les trois dernières années.

Le premier chapitre de ce rapport analyse les résultats de l'exécution du budget de l'État. Il constate que le déficit est resté proche de celui prévu en LFI et du déficit de 2016, mais relève des écarts significatifs sur les recettes comme sur les dépenses. Le déficit est supérieur de près de 22 Md€ à celui qui permettrait de stabiliser la dette exprimée en points de PIB. Des

¹ L'analyse d'ensemble de la situation et des perspectives des finances publiques fera l'objet d'une publication de la Cour en juin 2018.

² Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2017, p. 253, disponible sur www.ccomptes.fr.

zones de fragilité pèsent sur la trajectoire budgétaire de l'État, alors que sa dette continue d'augmenter.

Le deuxième chapitre présente les recettes, fiscales et non fiscales, du budget général, les prélèvements sur recettes et les dépenses fiscales. Les recettes de l'État augmentent fortement, de 14,4 Md€ par rapport à 2016 et de 5,5 Md€ par rapport à la LFI, du fait de l'impact de la conjoncture favorable sur les recettes fiscales. Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne comme des collectivités territoriales sont en nette baisse. Les recettes non fiscales se situent à un niveau bas, après une année 2016 atypique. Les dépenses fiscales continuent en revanche leur progression.

Le troisième chapitre étudie les dépenses du budget général. Il apprécie d'abord l'évolution de la dépense constatée par rapport aux risques de dépassement identifiés par la Cour dans son audit de juin 2017. Il analyse ensuite l'évolution de la dépense, de manière globale comme dans ses différentes composantes, en particulier la masse salariale. Il présente ensuite certaines pratiques dérogatoires aux grands principes budgétaires. Enfin, il présente les faiblesses du dispositif de performance prévu par la LOLF.

Le quatrième chapitre est, pour la troisième année consécutive, un chapitre thématique. Après avoir porté sur la norme de dépenses en 2015 et les opérateurs de l'État en 2016, ce chapitre tire en 2017 les leçons de la pratique de la mise en réserve de crédits depuis la LOLF. Celle-ci est passée de 5 Md€ en 2006 à 9,8 Md€ en 2017 (hors dépenses de personnel) et a été majorée par des gels supplémentaires en progression, atteignant près de 15 Md€ en 2016 et 2017. Cette réserve a été employée à pallier des sous-budgétisations croissantes, le budget exécuté s'écartant de plus en plus du budget voté.

Ces développements débouchent sur 10 recommandations formulées au long du rapport. La Cour présente également un suivi des recommandations formulées au titre des gestions 2015 et 2016, ainsi que des recommandations issues des notes d'exécution budgétaire de l'exercice 2016 mentionnées dans le référé adressé le 19 juillet 2017 par le Premier président au ministre de l'action et des comptes publics³.

³ Cour des comptes, *Référé sur les recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances*. 19 juillet 2017, 11 p. disponible sur www.ccomptes.fr.

Chapitre I

Les résultats

L'exécution du budget de l'État en 2017 a été marquée par deux faits majeurs : d'une part, l'augmentation de la croissance économique, passant d'un niveau prévu à 1,5 % en mai 2017 à une estimation provisoire de 2,2 %, conduisant à une forte hausse des recettes fiscales ; et d'autre part, la « reprogrammation » des dépenses réalisée à l'été 2017 par le nouveau Gouvernement, par la seule voie réglementaire, en l'absence de loi de finances rectificative consécutive aux échéances électorales⁴.

Dans ce contexte, le premier chapitre de ce rapport analyse les résultats de l'exécution du budget de l'État en 2017, avec un déficit budgétaire en faible baisse par rapport à la LFI, proche de l'exécution 2016. Stable pour la troisième année consécutive, ce déficit excède de près de 22 Md€ celui qui permettrait de stabiliser la dette exprimée en points de PIB. Par ailleurs, des zones de fragilité pèsent sur la trajectoire budgétaire de l'État et la dette continue de progresser, accroissant son exposition à la remontée des taux d'intérêt.

I - Un déficit élevé qui ne se réduit pas significativement

L'exécution du budget de l'État présente un déficit de 67,7 Md€ en 2017, légèrement inférieur (1,7 Md€) à celui prévu en LFI (69,3 Md€) et très proche de celui de 2016 (69,1 Md€). Ce niveau de déficit, quasiment inchangé depuis trois ans, excède de près de 22 Md€ le niveau qui permettrait

⁴ La première LFR a été votée en novembre pour tirer les conséquences de l'invalidation de la taxe de 3 % sur les dividendes ; la seconde, adoptée fin décembre, porte sur la fin de gestion.

de stabiliser la dette exprimée en points de PIB. Il représente 21 % des dépenses nettes du budget général. Le solde s'améliore plus significativement en comptabilité nationale et en comptabilité générale en raison de normes comptables différentes⁵.

L'exercice a été marqué, d'une part, par la hausse importante des recettes consécutive à la reprise de la croissance économique et, d'autre part, par une « reprogrammation » des crédits à l'été et une hausse significative des dépenses.

Tableau n° 1 : formation du solde budgétaire

<i>En M€</i>	LR 2016*	LFI 2017	LFR 2017	Exécution 2017
<i>Recettes fiscales brutes</i>	387 422	401 182	404 604	408 206
<i>R & D sur impôts d'Etat</i>	-90 618	-96 960	-100 822	-99 909
<i>R & D sur impôts locaux</i>	-12 708	-11 874	-12 460	-12 664
Recettes fiscales nettes	284 097	292 348	291 322	295 633
Recettes non fiscales	16 238	14 505	13 440	13 818
PSR au profit de l'Union européenne	-18 996	-18 690	-16 360	-16 380
PSR au profit des collectivités territoriales	-46 461	-44 374	-44 436	-43 781
Recettes nettes <i>(après PSR et hors fonds de concours et att. de produits)</i>	234 878	243 789	243 966	249 290
Dépenses brutes du budget général	417 687	431 299	440 520	439 348
Remboursements et dégrèvements (R&D)	-103 326	-108 834	-113 282	-112 573
Fonds de concours et att. de produits	-3 632	-3 930	-3 930	-4 137
Dépenses nettes du budget général <i>(hors fonds de concours et att. de produits)</i>	310 729	318 536	323 308	322 637
Solde du budget général	-75 851	-74 747	-79 342	-73 347
Solde des budgets annexes	0	15	25	150
Solde des CAS	2 891	662	392	1 249
Solde des CCF	3 582	331	899	263
Solde des comptes de commerce	247	4 360	3 860	3 959
Solde comptes d'opérations monétaires	74	59	59	58
Solde comptes spéciaux	6 795	5 412	5 209	5 529
Solde général	-69 056	-69 320	-74 107	-67 668

Source : loi de règlement 2016, LFI 2017, LFR n° 2 2017, direction du budget.

* Soldes incluant la recapitalisation de l'Agence française du développement (AFD).

R&D : remboursements et dégrèvements. PSR : prélèvements sur recettes. CAS : comptes d'affectation spéciale. CCF : comptes de concours financiers.

⁵ Dans ces deux comptabilités, l'amélioration plus forte est aussi due à la prise en compte de 1,5 Md€ de recettes issues des droits de mutation, non intégrées à la comptabilité budgétaire.

A - Un déficit qui reste trop élevé pour stabiliser la dette

En comptabilité budgétaire, le déficit est en très faible amélioration, quasiment stable sur trois ans. Les résultats dans les comptabilités nationale et générale connaissent une amélioration plus nette, en raison de normes comptables différentes. Le déficit budgétaire reste supérieur de près de 22 Md€ au niveau qui permettrait de stabiliser la dette exprimée en points de PIB.

1 - Une amélioration marginale du déficit par rapport à la LFI comme par rapport à l'exécution 2016

a) Une faible baisse du déficit par rapport à la LFI 2017

La quasi-stabilité apparente du déficit (67,7 Md€) par rapport à la prévision inscrite en LFI (69,3 Md€) résulte en réalité d'une hausse significative et simultanée tant des recettes que des dépenses.

Les recettes nettes du budget général sont supérieures de 5,5 Md€ à la LFI, les recettes fiscales brutes de 7 Md€ et les recettes fiscales nettes de 3,3 Md€. L'invalidation par le Conseil constitutionnel de la taxe sur les dividendes⁶ en octobre a conduit en 2017 à des remboursements d'impôts de 5,3 Md€, compensés presque à due concurrence (4,9 Md€) par une contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés sur les plus grandes entreprises. Les prélèvements sur recettes sont en baisse très sensible par rapport à la LFI : - 2,9 Md€ au total, dont - 2,3 Md€ pour le prélèvement au profit de l'Union européenne.

Les dépenses nettes du budget général sont en hausse de 4,1 Md€ par rapport à la LFI, du fait notamment d'une hausse des dépenses du budget général (+ 2,6 Md€) et de la part de la dotation en capital d'Areva financée par le budget général (1,5 Md€ sur 2,3 Md€).

⁶ Cette contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % sur les dividendes distribués avait été créée par la loi n° 2012-958 de finances rectificative pour 2012.

La recapitalisation d'Areva

Dans le cadre de la refondation de la filière nucléaire intervenue au cours du 1^{er} semestre 2017, Areva a été restructurée et recapitalisée par l'État, à travers : (i) la recapitalisation en mars et juin 2017 d'Areva SA à hauteur de 2 Md€, (ii) la souscription en juillet 2017 à l'augmentation de capital de la nouvelle société New Areva Holding SA pour 2,5 Md€ et (iii) le rachat en août 2017 des titres Areva SA détenus par des tiers pour 290 M€.

La LFI 2017 prévoyait de couvrir ces opérations par des cessions d'actifs au sein du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». Au 1^{er} juillet, les cessions atteignaient 3,2 Md€, 65 % du montant prévu en LFI, montant insuffisant à cette date pour financer l'opération. Le Gouvernement a donc décidé un financement complémentaire par le budget général à hauteur de 1,5 Md€ dans le décret d'avance de juillet 2017. Comme l'a relevé la Cour⁷, l'urgence de cette recapitalisation à l'été était « *incontestable* », mais « *une interrogation port(ait) en revanche sur la prévisibilité de cette séquence de financement et sur sa bonne anticipation dans la loi de finances pour 2017* ».

b) Une baisse très limitée par rapport à l'exécution 2016

Par rapport à l'exécution 2016, la réduction du déficit est encore plus faible (+ 1,4 Md€) et recouvre une forte progression simultanée des recettes et des dépenses.

À périmètre courant, dans un contexte de meilleure conjoncture économique, les recettes fiscales nettes ont progressé de 11,5 Md€. Les prélèvements sur recettes sont réduits de près de 5,3 Md€ du fait de la forte baisse programmée des prélèvements sur recettes destinés aux collectivités locales et d'un niveau exceptionnellement bas du prélèvement au profit de l'Union européenne.

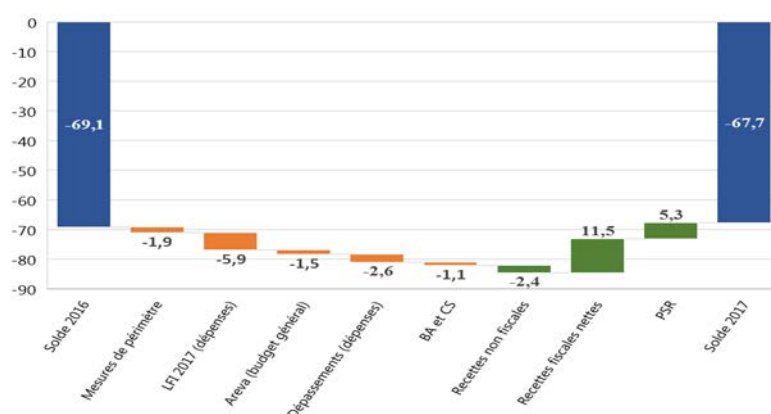
En sens inverse, les dépenses du budget général se sont accrues de 11,9 Md€, dont 1,9 Md€ de mesures de périmètre, 5,9 Md€ de hausse des dépenses prévues en LFI⁸, 1,5 Md€ au titre de l'opération Areva et 2,6 Md€ de hausse des dépenses du budget général par rapport à celles prévues en LFI.

⁷ Cour des comptes, *Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance en 2017*. Décembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸ L'exécution 2016 du budget général intégrait 2,4 Md€ au titre de la recapitalisation de l'AFD, mesure exceptionnelle qui était globalement neutre sur le budget de l'État (une recette équivalent étant constatée sur les comptes spéciaux). Si on ne tient pas compte de cette mesure exceptionnelle, la hausse réelle des dépenses du budget général entre l'exécution 2016 et la LFI 2017 peut être estimée à 8,3 Md€ à périmètre constant.

Le solde des comptes spéciaux et budgets annexes est inférieur de 1,1 Md€ à celui constaté en 2016, tandis que les recettes non fiscales sont également en baisse de 2,4 Md€.

Graphique n° 2 : variation du solde budgétaire entre 2016 et 2017



BA : budgets annexes. CS : comptes spéciaux. PSR : prélèvements sur recettes.

Source : Cour des comptes (données : loi de règlement 2016 et direction du budget)

c) La signification du résultat budgétaire faussée par l'absence de prise en compte de recettes de 1,5 Md€ au titre des droits de mutation

L'exécution 2017 se singularise par la constatation début 2018 de l'absence de prise en compte, en comptabilité budgétaire, de recettes encaissées en 2017 au titre des droits de mutation, en raison d'un dysfonctionnement administratif apparu au sein des services de la DGFIP.

En effet, consécutivement à la mise en place en septembre 2017 d'une réforme de l'organisation des services de l'enregistrement de la DGFIP, un changement d'application informatique a conduit à modifier les modalités de comptabilisation des droits d'enregistrement.

En conséquence, une recette de 1,5 Md€ destinée à l'État et encaissée en 2017 n'a pas été prise en compte avant l'expiration de la période complémentaire prévue par l'article 28 de la LOLF⁹. Dès lors, l'administration a considéré qu'il n'était pas possible de tenir compte de cette recette dans la comptabilité budgétaire de 2017.

Le déficit budgétaire de l'État en 2017, tel que figurant dans la loi de règlement, est ainsi supérieur de 1,5 Md€ à ce qu'il aurait été si ces recettes avaient été correctement comptabilisées.

Ce dysfonctionnement a pour conséquences, d'une part, d'introduire un écart entre les différentes comptabilités, la recette ayant été enregistrée en comptabilité nationale et en comptabilité générale et, d'autre part, de majorer les recettes de l'exercice 2018, améliorant de façon artificielle le solde budgétaire de cet exercice.

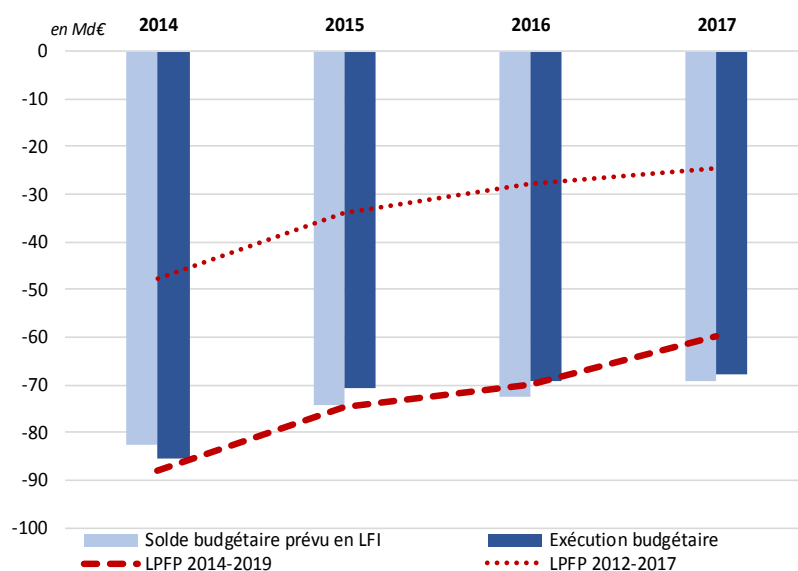
2 - Un déficit loin des objectifs de la LPFP 2014-2019 et quasiment inchangé sur trois ans

À 67,7 Md€, le déficit budgétaire est quasiment stable sur les trois dernières années, loin de l'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019 (applicable en 2017), qui prévoyait une amélioration de 10 Md€ entre 2016 et 2017 (- 59,9 Md€). Cet objectif de la LPFP 2014-2019 était pourtant en lui-même d'une ambition très modérée comme la Cour l'a relevé à plusieurs reprises¹⁰.

⁹ L'obligation d'inscrire toutes les dépenses et recettes et de solder les comptes d'imputation provisoire dans la limite de la période complémentaire de 20 jours avait été introduite dans la LOLF pour éviter des pratiques contestables critiquées par la Cour.

¹⁰ Notamment dès le rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2015.

Graphique n° 3 : soldes prévus en LPFP et en LFI et exécutés



Source : lois de programmation des finances publiques, de finances initiales et de règlement

Le caractère très limité du redressement se vérifie en retraitant le solde budgétaire des « éléments exceptionnels », comme le fait la Cour depuis 2014¹¹. En neutralisant l'effet des versements au profit des bénéficiaires des programmes d'investissements d'avenir (- 2,8 Md€), l'impact de la recapitalisation d'Areva (+ 2,3 Md€)¹², la reprise du solde de la COFACE consécutive à la création du compte de commerce « *Soutien financier au commerce extérieur* » (- 4,1 Md€), et enfin en intégrant la recette non comptabilisée au titre des droits de mutation (+ 1,5 Md€), le déficit budgétaire retraité serait supérieur de 3,1 Md€ au solde effectif, soit - 70,8 Md€ en 2017, niveau proche des soldes retraités de 2016 (- 71,9 Md€)

¹¹ Le retraitement lisse l'impact des PIA selon leurs versements effectifs et retire les « dépenses exceptionnelles » (versements au mécanisme européen de stabilité, la dotation en capital de la BEI, les versements à la Grèce et la recapitalisation de Dexia).

¹² Ce retraitement de la recapitalisation d'AREVA (recapitalisation en mars et juin 2017 d'Areva SA à hauteur de 2 Md€ et rachat en août 2017 des titres Areva SA détenus par des tiers pour 290 M€), considérée comme un élément exceptionnel, améliore le solde budgétaire de 2,3 Md€. A l'inverse, en comptabilité nationale, si l'investissement devait ne pas être considéré comme celui d'un investisseur avisé, cette recapitalisation dégraderait le solde de 2,3 Md€.

et de 2015 (- 74 Md€), soit une évolution peu différente du solde budgétaire non retraité.

Le soutien au commerce extérieur

La loi de finances rectificative pour 2015 a prévu que les outils de soutien aux entreprises exportatrices (assurance-crédit et investissement, assurance prospection, assurance du risque exportateur, assurance de change), gérés jusqu'en 2016 par la Coface avec la garantie de l'État, soient mis en œuvre à partir de 2017 par BPI France Assurance Export, au nom de l'État.

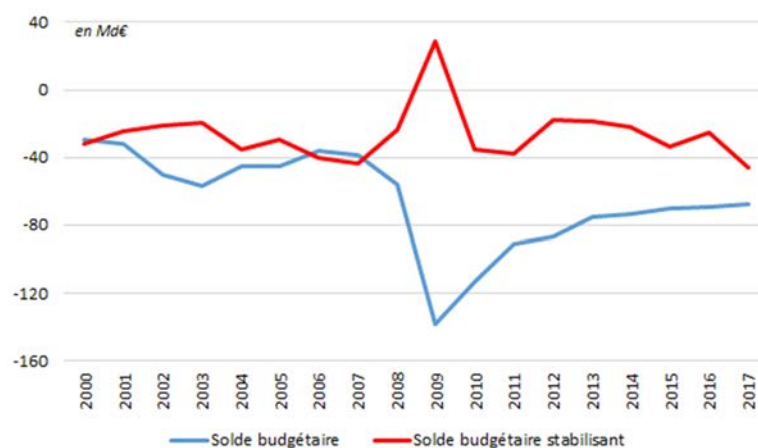
Un nouveau compte de commerce « *Soutien financier au commerce extérieur* » a été créé dans la LFI 2017 pour retracer ces opérations (encaissements des primes d'assurance, indemnisation des sinistres, récupération des indemnisations). L'État a récupéré à cette occasion, en recettes du compte, la trésorerie qu'il détenait à la Coface (4,1 Md€), améliorant d'autant le solde budgétaire 2017. Cette recette est distincte des flux financiers générés par le soutien au commerce extérieur en régime de croisière, dont le solde a été positif pour l'État ces dernières années¹³.

3 - Un déficit supérieur de près de 22 Md€ à celui qui permettrait de stabiliser la dette en points de PIB

Le déficit budgétaire (67,7 Md€) est resté trop élevé en 2017 pour empêcher la progression de la dette de l'État rapportée à la richesse nationale, passée de 72,7 % du PIB en 2016 à 73,6 % en 2017. Pour stabiliser ce ratio¹⁴, le déficit budgétaire aurait dû s'établir à 45,9 Md€ soit 21,8 Md€ de moins.

¹³ Les procédures déficitaires, (assurance prospection, risque exportateur, garantie de change) sont généralement compensées par l'assurance-crédit, plus souvent excédentaire.

¹⁴ Le rapport de la dette au PIB est stable si le taux de croissance de la dette est égal à celui du PIB en valeur. Le solde stabilisant la dette représente le déficit public, exprimé en part de PIB, qui conduirait à stabiliser le ratio de la dette publique au PIB, dans des conditions où la variation d'endettement est exactement égale au déficit public (pas de décalage comptable entre l'enregistrement du déficit et celui de l'endettement, pas d'achat ou de vente d'actifs, pas de différence liée aux primes et décotes).

Graphique n° 4 : solde budgétaire et solde budgétaire stabilisant

Source : Agence France Trésor - Retraitement Cour des comptes.

4 - Un résultat plus favorable en comptabilité nationale et générale**Les trois comptabilités applicables à l'État**

L'exécution du budget de l'État peut être présentée selon trois référentiels comptables conduisant à apprécier de façon différente le résultat de sa gestion¹⁵ :

- la comptabilité budgétaire, utilisée dans les lois de finances à titre principal (donc généralement dans le présent rapport), est une comptabilité de caisse, retraçant les mouvements d'encaissements et de décaissements, effectués au cours d'une année. En comptabilité budgétaire, le déficit s'établit à 67,7 Md€ en 2017 ;
- la comptabilité nationale, utilisée en premier lieu par l'Union européenne, vise à retracer les grands agrégats économiques de manière comparable entre les pays de l'Union européenne. Le respect des règles du Pacte de stabilité est évalué sur la base des comptes nationaux des États membres. Elle fonctionne en droits constatés : les opérations sont enregistrées au moment où elles donnent naissance à des droits et des obligations, indépendamment de la date du paiement, au contraire de la comptabilité de caisse. En comptabilité nationale, le besoin de financement de l'État s'établit à 64,3 Md€ pour 2017 ;

¹⁵ Cour des comptes, *La comptabilité générale de l'État, dix ans après*. La Documentation française, février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

- la comptabilité générale, introduite par la LOLF, est également une comptabilité en droits constatés des opérations de l'État, qui permet par ailleurs d'identifier les évolutions de sa situation financière, au travers de son bilan et de ses engagements hors-bilan. Le résultat, dénommé « solde des opérations de l'exercice » s'établit à - 61,0 Md€ pour 2017.

a) Le résultat en comptabilité nationale

En comptabilité nationale, selon les estimations provisoires notifiées à la Commission européenne le 26 mars 2018, le besoin de financement de l'État s'établirait à 64,3 Md€ en 2017 contre 73,8 Md€ en 2016, soit une amélioration de 9,5 Md€. En comparaison, le déficit ne s'améliore que de 1,4 Md€ en comptabilité budgétaire¹⁶. Trois séries de facteurs sont à l'origine de cet écart :

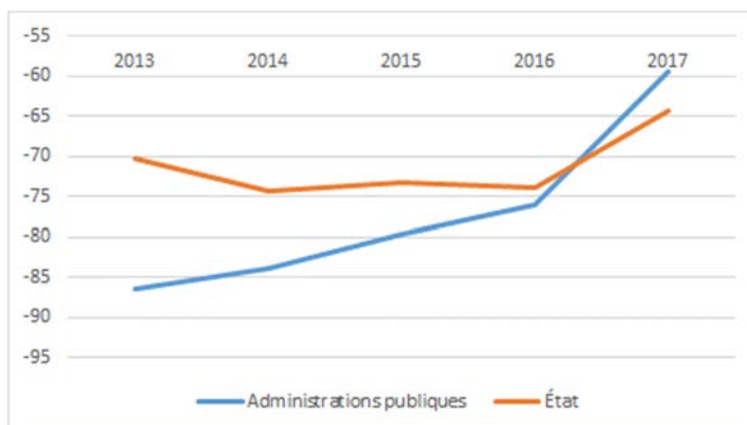
- certaines opérations budgétaires sont requalifiées en opérations financières et neutralisées en comptabilité nationale : cet effet joue défavorablement en 2017 sur le besoin de financement en comptabilité nationale à hauteur de 4,1 Md€, la principale opération étant la reprise de la trésorerie de la COFACE au sein du budget de l'État, qui n'est pas retenue en comptabilité nationale ;
- la comptabilisation des recettes et dépenses en droits constatés et non en comptabilité de caisse est quasi-neutre en 2017 alors qu'elle avait joué très défavorablement en 2016 (- 9,7 Md€). En particulier, la restitution intégrale des créances de CICE non imputées (millésime 2013) diminue le stock de créances dues aux entreprises. Le traitement des crédits d'impôts pèse ainsi moins défavorablement en 2017 qu'en 2016 en comptabilité nationale (- 2,8 Md€ contre - 5,7 Md€). Le prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne dégradait le solde en comptabilité nationale par rapport au solde en comptabilité budgétaire de 1,5 Md€ en 2016 et ne le dégrade plus en 2017. Enfin, une partie des recettes des droits de mutation, estimée à environ 1,5 Md€, n'a pas été enregistrée dans la comptabilité budgétaire en 2017, alors qu'elle a été prise en compte dans la comptabilité nationale ;
- certaines opérations non budgétaires affectent le besoin de financement en comptabilité nationale. Cet effet joue en 2017 favorablement sur le besoin de financement, à un niveau équivalent à 2016 (+ 6,8 Md€). Cette situation prévaut depuis la forte baisse des taux en 2013. En effet, en

¹⁶ Le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale (-64,3 Md€) se calcule en retraçant le résultat de l'exécution du budget général (-73,3 Md€) et des comptes spéciaux (+ 5,5 Md€).

période de baisse des taux, les primes à l'émission sont immédiatement comptabilisées en début de période en comptabilité budgétaire. En comptabilité nationale, les primes à l'émission sont étalées dans le temps et viennent réduire la charge d'intérêts tout au long de la durée de vie des titres.

Le rythme de redressement des soldes des différentes administrations publiques en comptabilité nationale est contrasté. Ainsi, les administrations publiques locales voient leur excédent se réduire par rapport à celui constaté en 2016 (compte tenu de la reprise de l'investissement local), alors que les administrations de sécurité sociale connaissent leur premier excédent depuis 2008, notamment grâce à des recettes plus dynamiques. Le déficit des organismes divers d'administration centrale étant réduit à 1 Md€, le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques se réduit à 59,3 Md€ soit 2,6 % du PIB.

Graphique n° 5 : besoin de financement des administrations publiques et de l'État (en Md€)



Source : Insee

Ces évolutions contrastées entre catégories d'administrations publiques confirment l'intérêt de disposer dans l'article liminaire des lois financières du besoin de financement des administrations publiques par sous-secteur, comme la Cour le recommande depuis 2013. Une telle présentation serait d'autant plus utile que, comme la Cour l'a relevé, la trajectoire de redressement des finances publiques affichée par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 prévoit des résultats à nouveau très contrastées pour les différents sous-secteurs des administrations publiques, reposant sur le « *pari fort que les excédents des administrations de sécurité sociale et ceux,*

croissants, des administrations publiques locales permettront de compenser en partie les déficits persistants de l'État »¹⁷.

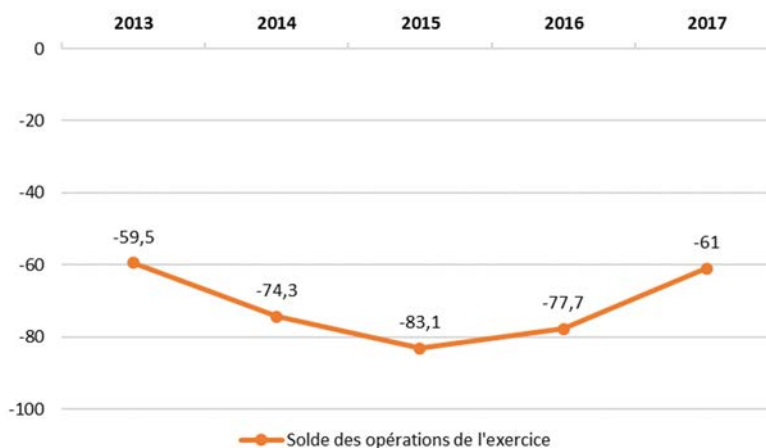
b) Le résultat en comptabilité générale

Un écart significatif est également constaté entre les résultats issus de la comptabilité budgétaire et ceux issus de la comptabilité générale. Le déficit budgétaire (- 67,7 Md€) est inférieur de près de 7 Md€ au solde des opérations de l'exercice en comptabilité générale (- 61,0 Md€). L'écart s'explique, pour l'essentiel, par les éléments suivants :

- les acquisitions d'immobilisations réalisées sur l'exercice 2017 et les opérations relatives aux immobilisations financières ont constitué des dépenses en comptabilité budgétaire, mais ont donné lieu à l'inscription d'actifs en comptabilité générale, et non de charges (+ 15,8 Md€) ;
- les dotations et reprises sur provisions, amortissements et dépréciation (+ 1,3 Md€), certaines charges à payer (- 3,1 Md€), les annulations de prises en charges (- 2,0 Md€), admissions en non-valeur et remises gracieuses (- 1,8 Md€), les subventions en attente d'affectation (- 1,4 Md€), les droits d'enregistrement encaissés en 2017 mais non rattachés en comptabilité budgétaire (1,5 Md€) et l'effet net des différences de fait générateur entre les deux comptabilités (- 1,3 Md€) ont constitué autant de charges ou de produits de l'exercice sans effet sur le déficit budgétaire en l'absence de mouvement de trésorerie.

L'amélioration significative du solde en comptabilité générale des opérations de l'État en 2017 par rapport à 2016 (+ 16,7 Md€) n'est pas liée à son activité courante, puisque ses charges de fonctionnement nettes continuent de progresser (+ 9,9 Md€), tandis que ses charges d'intervention nettes sont stables (- 0,2 Md€). Elle résulte en revanche de l'augmentation de ses produits financiers, (+ 15,0 Md€), en raison principalement de la reprise du compte des procédures publiques de soutien aux exportations (+ 4,1 Md€), des cessions de titres Engie et Renault (+ 3,8 Md€) et de l'appréciation plus forte qu'en 2016 (+ 5,9 Md€), de la valeur des participations financières et d'une hausse des produits régaliens nets du fait, notamment, de la taxe sur la valeur ajoutée (+ 6,6 Md€) et de la diminution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (+ 4,1 Md€).

¹⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome I. La situation d'ensemble des finances publiques, p. 21-62. La Documentation française, février 2018, 624 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Graphique n° 6 : solde des opérations de l'exercice (Md€)

Source : compte général de l'État des exercices 2015, 2016 et 2017.

B - Une « reprogrammation » des crédits et une hausse des recettes en cours d'année

L'exercice 2017 a été marqué au plan politique par l'élection présidentielle et la nomination d'un nouveau Gouvernement, qui a demandé à la Cour de réaliser un audit des finances publiques. Celui-ci a montré que la LFI 2017 comportait des sous-budgétisations de dépenses de grande ampleur, qualifiées par la Cour « *d'éléments d'insincérité* », qui pesaient d'autant plus sur l'exécution 2017 que s'y ajoutaient des reports de charges et des aléas de gestion importants.

À la suite de l'audit, le nouveau Gouvernement a décidé à l'été 2017 une « reprogrammation » du budget de l'État, prévoyant, d'une part, des économies sur certaines dépenses et, d'autre part, des ouvertures de crédits supplémentaires, visant notamment à couvrir ces sous-budgétisations initiales et la recapitalisation d'Areva pour 1,5 Md€. Un décret d'avance d'une ampleur sans précédent depuis la LOLF a été adopté en juillet 2017.

Au plan économique, l'exercice a été marqué par l'important surcroît de recettes constaté en fin d'année, permis par la conjoncture économique favorable et la baisse des prélèvements sur recettes (les conséquences de l'invalidation de la taxe sur les dividendes ayant été largement neutralisées par la création de la surtaxe sur l'IS des grandes entreprises). Ces recettes supplémentaires ont compensé l'impact de la hausse importante des dépenses sur le niveau du déficit global, celui-ci connaissant même une légère amélioration (- 1,7 Md€ par rapport à la LFI).

1 - Une forte hausse des dépenses du budget général

a) Des risques et sous-budgétisations initiales de grande ampleur

Dans sa décision relative à la loi de finances pour 2017, le Conseil constitutionnel avait relevé que « *les risques affectant les dépenses publiques sont plus importants en 2017 que pour les années précédentes* »¹⁸. L'audit de la Cour a confirmé les biais de construction affectant la sincérité de la LFI 2017, parmi lesquels des « *sous-budgétisations initiales plus élevées encore que les années précédentes* » exigeant de prendre « *des mesures de gestion rigoureuses (...) dès le second semestre pour contenir le risque de dérapage de 0,4 point de PIB mis en évidence par la Cour. À cette fin, des annulations de crédits au sein du budget de l'État devront être mises en œuvre pour financer les programmes manifestement sous-budgétés.* »

Les risques de hausse de la dépense identifiés par la Cour dans l'audit de juin 2017, évalués alors entre 4,6 et 6,6 Md€, tenaient compte des sous-budgétisations (4,4 Md€) et des aléas de gestion et reports de charges pesant sur l'exécution identifiés entre janvier et juin 2017. Ces risques se sont concrétisés à hauteur de 6,4 Md€, dont 4,4 Md€ du fait de sous-budgétisations (cf. chapitre III *infra*). *A fortiori*, la réduction de l'objectif de dépenses sous norme de 1,7 Md€¹⁹ annoncée en mars 2017 mais qui n'avait pas été documentée par des économies, n'a pas été respectée.

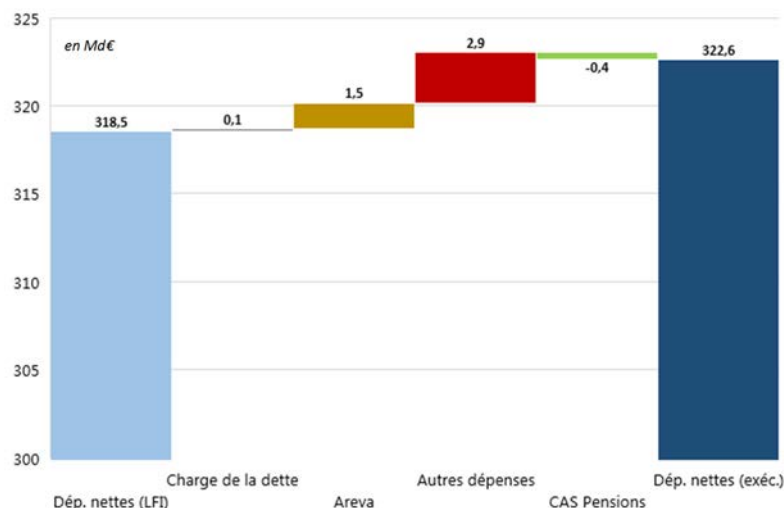
b) Des annulations de crédits très élevées n'empêchant pas au final une hausse importante des dépenses des ministères

L'année 2017 se distingue par l'ampleur des redéploiements réalisés en cours d'année entre les différents ministères par mobilisation de la mise en réserve de crédits pour financer les besoins confirmés en gestion.

¹⁸ Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016.

¹⁹ Dont 1,5 Md€ de crédits budgétaires et 0,2 Md€ d'économie sur le FCTVA.

Graphique n° 7 : dépenses nettes du budget général – passage de la LFI à l'exécution



Source : direction du budget ; retraitements Cour des comptes

Les redéploiements entre les missions du budget général ont été mis en œuvre notamment à travers des ouvertures de crédits dans un décret d'avance du 20 juillet, gagées par des annulations d'un montant équivalent. Les ouvertures par décret d'avance (3 Md€), comme les annulations corrélatives (3,3 Md€), sont les plus élevées et les plus précoces depuis la mise en œuvre de la LOLF en crédits de paiement. Par ailleurs, des économies significatives ont été permises par des mesures prises à l'été 2017, notamment en matière de politiques de l'emploi et du logement.

La couverture des besoins a aussi exigé des ouvertures en seconde loi de finances rectificative (3,35 Md€ de crédits de paiement), portant les ouvertures brutes de crédits à un total de 7,3 Md€, niveau le plus élevé depuis la crise de 2009-2010. Compte tenu des annulations de crédits, les ouvertures nettes de crédits se sont établies à 3,1 Md€ au-delà de la LFI. Enfin, la dépense a été accrue de 1,1 Md€ grâce à la consommation de crédits reportés de la gestion précédente.

Compte tenu de l'ensemble de ces mesures, l'exécution des crédits des ministères hors pensions a finalement dépassé la LFI de 2,9 Md€. S'y sont ajoutés le versement par le budget général au CAS « *Participations financières de l'État* » de 1,5 Md€ pour la recapitalisation d'Areva, l'augmentation, pour la première fois depuis 2012, de la charge de la dette par rapport à la prévision (+ 149 M€), une économie de 400 M€ étant par

ailleurs constatée sur le CAS Pensions. Au total, les dépenses nettes du budget général progressent de 4,1 Md€ par rapport à la LFI 2017.

La hausse des dépenses du budget général est encore plus significative si l'on se réfère au niveau des dépenses exécutées en 2016. Les dépenses nettes du budget général s'élèvent à 322,6 Md€ en 2017 contre 310,7 Md€ en loi de règlement pour 2016²⁰. Compte tenu de 1,9 Md€ de mesures de périmètre, la dépense est en progression de 10 Md€, soit + 3,2 % à périmètre constant. Cette hausse se décompose en 5,9 Md€ de progression des crédits prévue dès la LFI 2017, et, en exécution, des dépenses supplémentaires de 1,5 Md€ au titre de l'opération Areva, 2,9 Md€ de hausse des dépenses des ministères, 0,1 Md€ sur la charge de la dette et - 0,4 Md€ sur le CAS pensions.

c) Des normes de dépenses tenues grâce à des économies de constatation mais des dépenses encore accrues par des contournements

En dépit de la hausse très forte de la dépense des ministères par rapport à la LFI (+ 2,9 Md€) et de la hausse des taxes affectées (+ 0,4 Md€), les normes de dépenses ont été quasiment respectées, grâce à des économies de constatation très élevées sur les prélèvements sur recettes (- 2,9 Md€) ainsi que sur le CAS Pensions (- 0,4 Md€) et à l'absence de prise en compte de la recapitalisation d'Areva dans les normes de dépenses. La norme de dépenses globale (dite en « volume »), qui comprend les dépenses du budget général de l'État, les prélèvements sur recettes et les taxes affectées plafonnées, a connu un dépassement très limité (+ 106 M€). La norme de gestion (dite en « valeur »), qui déduit de la norme globale la charge de la dette et les contributions au CAS Pensions, a été dépassée de 354 M€.

L'impact financier des contournements de la charte de budgétisation fixant le contenu des normes de dépenses atteint 3 Md€ (contre 2,2 Md€ en 2016). Si l'on tient compte de ces dépenses supplémentaires, la hausse de la dépense des ministères, hors dette et pensions et hors Areva, constatée en 2017 par rapport à l'exécution 2016 (à périmètre constant) passe de + 9,1 à + 12,1 Md€, soit + 5,5 % en une seule année. Elle atteint même 13,6 Md€, soit 6,2 %, en tenant compte de la recapitalisation d'Areva. Les deux tiers de cette hausse (9 Md€) étaient prévus dès la LFI, et un tiers a été constaté en exécution.

²⁰ Y compris la recapitalisation de l'Agence française de développement.

d) Un solde des comptes spéciaux à nouveau très élevé

En 2017, le solde des comptes spéciaux s'élève à 5 529 M€, atteignant, comme en 2016, un niveau très élevé par rapport aux années précédentes et contribuant de façon significative à l'amélioration du solde budgétaire.

Tableau n° 2 : solde des comptes spéciaux

<i>en Md€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde des comptes spéciaux (hors budgets annexes)	1,01	0,56	0,15	1,63	6,8	5,53

Source : Cour des comptes

L'excédent important du solde des comptes spéciaux résulte de deux facteurs principaux :

- tout d'abord, la création du nouveau compte de commerce « *Soutien financier au commerce extérieur* » a permis à l'État de bénéficier en recettes du compte de commerce, de la trésorerie qu'il détenait à la Coface, pour 4,1 Md€ (*cf. supra*), si bien que le solde global du compte s'établit à 3,9 Md€ ;
- par ailleurs, le CAS Pensions a profité du fort dynamisme de la masse salariale, dégageant un solde positif de 1,9 Md€ en 2017. Ce solde contribue à l'augmentation du solde cumulé du CAS pensions qui atteint 5,1 Md€ fin 2017, suite à la succession d'exercices excédentaires depuis 2013 (*cf. infra* chapitre III).

Les contributions des CAS au désendettement

En 2017, les comptes spéciaux ont contribué au désendettement à hauteur de 1,8 Md€. Comme en 2016, quatre CAS disposent de programmes de contribution au désendettement. S'agissant du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* (0,4 Md€) et du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (60 M€)²¹, les contributions sont reversées au budget général sous forme de recettes non fiscales. Elles dégradent le solde des comptes spéciaux et améliorent celui du budget général mais sont sans effet sur le déficit.

²¹ La contribution au désendettement de l'État du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, fixée antérieurement à 30 %, a été supprimée par la LFI 2017. Seule demeure la contribution exceptionnelle du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, prévue par la LFI 2016.

S'agissant du CAS *Participations financières de l'État* (100 M€), la contribution a été versée au CEA, et non à l'État, pour désendetter l'établissement vis-à-vis d'AREVA dans le cadre de charges d'assainissement et de démantèlement d'installations.

Enfin, la contribution du CAS *Transition énergétique* (1,2 Md€) est versée à EDF pour réduire la dette contractée entre 2009 et 2014 au titre de la compensation du service public de l'électricité. Elle augmente le déficit budgétaire, le besoin de financement de l'État et sa dette financière. Elle permet cependant de réduire à due concurrence le montant de ses dettes non financières et est donc sans effet sur le total des passifs de l'État et sa situation nette (différence entre les actifs et les passifs).

2 - Des recettes nettes dynamiques sous l'effet de la conjoncture économique et de la forte baisse des prélèvements sur recettes

Les recettes nettes de l'État s'établissent en 2017 à 249,3 Md€, soit à un niveau supérieur de 5,5 Md€ à la prévision de la LFI, du fait de prélèvements sur recettes moins élevés que prévu (- 2,9 Md€) et de recettes fiscales plus dynamiques (+ 3,3 Md€). Seules les recettes non fiscales, que l'audit de la Cour avait considérées comme surestimées en LFI, sont en retrait (- 0,7 Md€).

Par rapport à 2016, les recettes fiscales augmentent de 11,5 Md€ et les prélèvements sur recettes diminuent de 5,3 Md€. En définitive, les recettes fiscales de l'État représentent 10,9 points de PIB contre 9,9 points en moyenne entre 2010 et 2016.

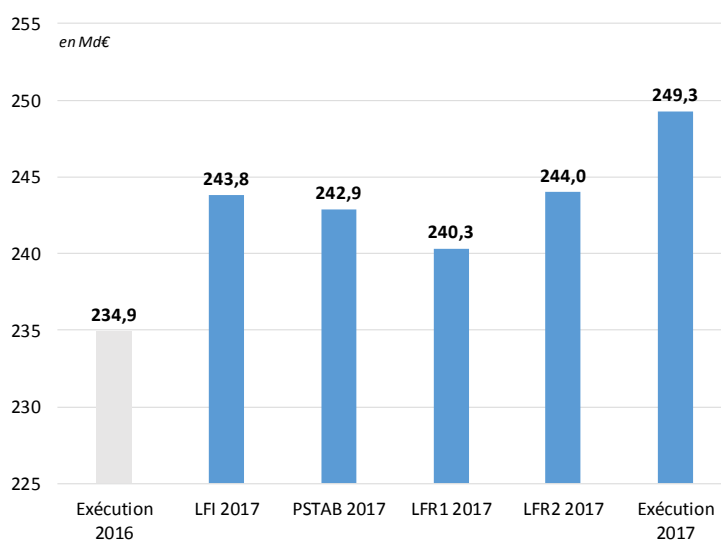
Tableau n° 3 : recettes nettes de l'État en 2017

Md€	Exéc. 2016	LFI 2017	Exéc. 2017	Exéc. 2017 / LFI 2017	Exéc. 2017 / Exéc. 2016
Recettes fiscales nettes	284,1	292,3	295,6	+ 3,3	+ 11,5
Recettes non fiscales	16,2	14,5	13,8	- 0,7	- 2,4
Recettes nettes avant PSR	300,3	306,8	309,4	+ 2,6	+ 9,1
Prélèvements sur recettes UE	- 19,0	- 18,7	- 16,4	+ 2,3	+ 2,6
Prélèvements sur recettes CT	- 46,5	- 44,4	- 43,8	+ 0,6	+ 2,7
Recettes nettes	234,9	243,8	249,3	+ 5,5	+ 14,4
<i>Dépenses fiscales</i>	87,6	89,9	93,0	+ 3,1	+ 5,4

Source : données direction du budget, synthèse Cour des comptes

La forte hausse des recettes résultant de l'amélioration de l'activité n'a été prise en compte que dans la seconde loi de finances rectificative (LFR), en fin de gestion.

Graphique n° 8 : recettes nettes de l'État



Source : direction du budget, retraitements Cour des comptes

Dans la première LFR, le Gouvernement a revu à la baisse les prévisions de recettes fiscales et non fiscales par rapport à la LFI, ainsi que le montant du prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne. Dans la seconde LFR, il a légèrement redressé les prévisions de recettes fiscales et non fiscales et a de nouveau abaissé le montant du prélèvement européen.

En définitive, les recettes nettes de l'État s'établissent à 9,0 Md€ au-dessus de la prévision de la première LFR et à 5,4 Md€ au-dessus des prévisions de la seconde LFR.

a) Des recettes fiscales en forte hausse traduisant l'accélération de la croissance

À 295,6 Md€ en 2017, les recettes fiscales de l'État sont en forte croissance (+ 11,5 Md€) par rapport à 2016, supérieures de 3,3 Md€ à la prévision de LFI (de 4,8 Md€ en intégrant la recette de 1,5 Md€ de droits de mutation non pris en compte en comptabilité budgétaire).

Le produit de tous les grands impôts augmente, notamment la TVA nette (+ 8 Md€) et l'impôt sur les sociétés (+ 5,7 Md€), dont 4,9 Md€ au titre de la contribution exceptionnelle créée pour faire face au coût de l'invalidation par le Conseil constitutionnel de la taxe sur les dividendes. L'impôt sur le revenu et les autres recettes fiscales sont également en progression.

La croissance des recettes fiscales s'établit à 4,1 % (contre 1,4 % en 2016), traduisant l'accélération de l'activité économique. Leur taux d'évolution spontanée²² est de 5,0 % (+ 14,3 Md€), taux qui n'a été atteint au cours de la dernière décennie qu'en 2011 et en 2007. L'élasticité des recettes par rapport au PIB s'établirait²³ à 1,8 niveau nettement supérieur à l'élasticité de long terme des prélèvements (proche de l'unité). Les mesures antérieures, nouvelles et de périmètre et transfert ont limité cette dynamique positive à hauteur de 2,7 Md€, dont 1,7 Md€ résultant des mesures antérieures.

L'excédent de l'exécution par rapport aux montants prévus dans la seconde LFR s'établit à 4,3 Md€, dont 2,5 Md€ au titre de l'IS, 1 Md€ de la TVA et 0,5 Md€ de l'IR. La prévision de la seconde LFR reposait, selon l'administration, sur l'analyse des encaissements en cours d'année. En effet, la TVA a été réévaluée tout au long de l'année dans le programme de stabilité puis dans les deux LFR, mais restait sous-estimée de 1,0 Md€ dans la seconde LFR. S'agissant de l'IS, la prévision de la seconde LFR reposait selon l'administration sur les encaissements constatés à la fin du mois d'octobre. Le versement du dernier acompte de décembre a en effet été supérieur aux prévisions, ce qui peut s'expliquer par des changements de comportement des entreprises qui auraient modulé à la baisse les acomptes de début d'année. Le coût du CICE est également inférieur aux prévisions (- 1,1 Md€), ce qui améliore d'autant les recettes nettes d'IS.

*b) L'invalidation de la taxe sur les dividendes compensée
par la contribution exceptionnelle à l'IS*

L'exécution 2017 en matière de recettes est marquée par l'invalidation par le Conseil constitutionnel de la taxe sur les dividendes (décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017) qui avait été introduite en

²² C'est-à-dire la croissance des recettes hors effet des mesures nouvelles, antérieures ou de périmètre et transfert.

²³ Cette estimation provisoire repose sur une hypothèse de croissance du PIB en volume de 2,2 % et en valeur de 2,8 %.

loi de finances rectificative pour 2012 : elle a entraîné des remboursements au profit des entreprises à hauteur de 5,3 Md€ en 2017. Les remboursements qui restent à effectuer en 2018 s'élèvent à 5,5 Md€, intérêts moratoires compris.

Afin de maintenir le déficit de l'État à un niveau permettant le retour du déficit public en dessous de 3 %, le Gouvernement a décidé de créer un prélèvement exceptionnel, la surtaxe d'IS pour les plus grandes entreprises. L'État a encaissé à ce titre une recette de 4,9 Md€ en 2017, une recette de 0,4 Md€ étant prévue en 2018.

c) Des décisions ayant pour effet d'augmenter certaines recettes fiscales et non fiscales au bénéfice du seul exercice 2017

Plusieurs décisions prises en matière de recettes fiscales et non fiscales ont permis d'enregistrer des recettes exceptionnelles sur l'exercice 2017 qui n'ont pas vocation à se reproduire en 2018 : modifications d'acompte de l'impôt sur les sociétés des grandes entreprises (+ 0,5 Md€ par rapport à 2016) ; extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire sur les revenus de capitaux mobiliers (+ 0,3 Md€) et acompte de majoration de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM, + 0,1 Md€). Les modifications du calcul des acomptes et la surtaxe d'IS ont également majoré la contribution représentative de l'IS versée par la CDC, au titre des recettes non fiscales (+ 0,2 Md€). Cette dernière s'est en outre acquittée d'un acompte sur son dividende annuel de 0,3 Md€, mécanisme nouveau introduit en 2017. Cet acompte améliore les recettes en 2017, mais son effet favorable n'est pas reconductible en 2018.

d) Des prélèvements sur recettes qui diminuent fortement, en particulier celui destiné à l'Union européenne

L'année 2017 est marquée par la sous-exécution exceptionnellement forte du prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne, en baisse de 2,3 Md€ par rapport à la LFI. Il s'établit en 2017 à 16,38 Md€, soit le niveau le plus bas depuis 2007. Cette situation résulte, pour l'essentiel, d'une consommation plus lente qu'anticipée du cadre financier pluriannuel, en particulier des dépenses de cohésion.

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales s'établissent à 43,8 Md€ soit un montant inférieur de 0,6 Md€ à la prévision initiale et une diminution de 2,7 Md€ par rapport à l'exécution 2016.

La baisse prévue en LFI 2017 au titre de la contribution demandée aux collectivités territoriales dans le cadre du redressement des finances publiques est amplifiée par le niveau de l'investissement local en 2016, plus faible qu'attendu, ce qui a conduit à une exécution du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) inférieure à la prévision (- 0,5 Md€). Les autres transferts financiers aux collectivités locales restent en croissance, le total s'établissant à 101,1 Md€ en 2017, en baisse de seulement 0,2 Md€ par rapport à 2016.

II - Des zones de fragilité sur la trajectoire budgétaire de l'État

La multiplication des contentieux fiscaux et le relâchement de l'effort de maîtrise des dépenses fiscales fragilisent les perspectives de redressement pérenne des recettes. Par ailleurs, en dépit de la forte baisse des reports de charges des ministères, la croissance des restes à payer pèsera sur l'évolution de la dépense.

A - Des incertitudes pesant sur les recettes

Les incertitudes sur les recettes sont associées, d'une part, à la multiplication des contentieux fiscaux de série, et, d'autre part, au relâchement de la maîtrise des dépenses fiscales.

1 - Des risques budgétaires liés aux contentieux fiscaux de série

L'année 2017 a mis en lumière, au travers de l'invalidation de la taxe sur les dividendes, les risques qui pèsent sur la norme fiscale et partant, sur les recettes de l'État. Cet événement s'inscrit en réalité dans une tendance de moyen terme, avec l'émergence de plusieurs contentieux fiscaux de série qui fragilisent de manière durable les recettes fiscales.

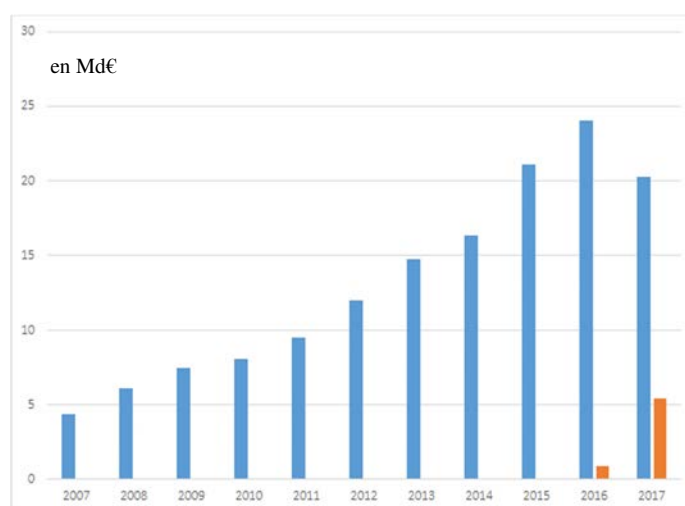
Tableau n° 4 : coût des principaux contentieux fiscaux de série

(Md€)	Exécution 2016	Exécution 2017
OPCVM et fonds de pension	0,75	0,75*
Précompte mobilier	0,00	0,001
De Ruyter (part État)	0,07	0,02
STERIA	0,33	0,2
Taxe sur les dividendes	0	5,25*
Total	1,15	6,22

* : y compris intérêts moratoires

Source : DGFIP

Le risque pesant sur l'État du fait des contentieux fiscaux de série est appréhendé dans le compte général de l'État au travers de la comptabilisation de provisions pour litiges qui s'établissent à 24,5 Md€ en 2017. Elles ont deux composantes : les provisions pour litiges liés à l'impôt, qui retracent les contentieux fiscaux (20,3 Md€), dont les contentieux fiscaux de série (10,5 Md€) ; et les provisions pour autres litiges (4,2 Md€), qui peuvent également concerner des contentieux de série mais non fiscaux. Le total de ces provisions est en diminution par rapport à 2016 notamment du fait de l'inscription en provisions pour charges des remboursements de la taxe sur les dividendes (4,5 Md€).

Graphique n° 9 : provision pour litiges liés à l'impôt et provision pour charges

Source : DGFIP, compte général de l'État

Le contentieux concernant la contribution au service public de l'électricité (CSPE) – « contentieux Messer »

Réclamant la restitution de sa contribution au service public de l'électricité pour les années 2005 à 2009, la société Messer a saisi la Cour administrative d'appel (CAA) de Paris en vue d'une saisine de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'une question préjudicielle quant à la compatibilité de la CSPE avec le régime communautaire des aides d'État. Le Conseil d'État ayant considéré en juillet 2015 que la CSPE ne pouvait être considérée comme une aide d'État, un nouveau moyen a été introduit en novembre 2015. Selon l'entreprise Messer, la CSPE étant dépourvue de finalité spécifique, elle serait non conforme à la directive du 16 décembre 2008 relative au régime général des accises (dont le principe est que l'électricité ne peut être soumise qu'à l'accise harmonisée). Saisi en cassation, le Conseil d'État a sursis à statuer jusqu'à ce que la CJUE se soit prononcée sur la compatibilité de la CSPE avec le régime des accises.

L'avocat général de la CJUE s'étant prononcé en mars 2018 dans le sens d'une incompatibilité partielle de la CSPE avec le droit européen, l'arrêt de la CJUE, attendu avant l'été, pourrait conduire à un remboursement partiel de la taxe. Cette affaire constitue la « tête de série » d'un contentieux de masse : 53 000 réclamations ont été déposées auprès de la commission de régulation de l'énergie et 14 000 recours ont été portés devant les tribunaux administratifs.

Les provisions pour litiges du compte général de l'État intègrent en 2017 une estimation du risque relatif à ce contentieux de série.

2 - Des dépenses fiscales qui échappent aux politiques de maîtrise

En 2017, 442 dépenses fiscales ont minoré les recettes de l'État de 93 Md€, équivalant à 31 % des recettes fiscales nettes. Les dépenses fiscales équivalent à 4,1 points de PIB en 2017, contre 3,5 points en 2011.

Tableau n° 5 : évolution du coût estimé des dépenses fiscales

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Coût (Md€)	72	72,2	72,1	78,3	85,1	87,6	93,0
<i>dont hors CICE</i>				71,9	72,7	74,7	76,6
Coût (points de PIB)	3,5	3,46	3,41	3,65	3,88	3,93	4,06

Source : chiffrage PLF n+2, * chiffrage PLF pour 2018

Le déploiement du CICE explique plus des trois quarts de la hausse du coût des dépenses fiscales depuis 2013. Hors CICE, le coût des dépenses fiscales repart toutefois également à la hausse depuis 2015. En 2017, les dépenses fiscales, hors CICE, augmentent ainsi de 1,9 Md€. La progression des dépenses fiscales hors CICE serait de 2,2 Md€ en PLF 2018.

Sur les trois derniers exercices, le coût des dépenses fiscales a été systématiquement supérieur de 2 à 3 Md€ chaque année au plafond établi en LPFP 2014-2019 (*cf.* chapitre II). La LPFP 2018-2022 prévoit un nouveau mécanisme de limitation des dépenses fiscales, défini par un ratio entre d'une part les dépenses fiscales et d'autre part la somme des recettes fiscales nettes et des dépenses fiscales.

Ce ratio est dégressif dans le temps : 28 % pour les années 2018 et 2019, 27 % pour l'année 2020, 26 % pour l'année 2021 et 25 % pour l'année 2022. Un tel plafond ne constitue pas une réelle contrainte, puisqu'il correspond pour 2018 à 112 Md€ alors que les dépenses fiscales sont attendues à 99,8 Md€, soit un ratio à 25,8 %. Compte tenu du basculement du CICE en baisse de charges, il ne sera pas plus contraignant en 2019. Ce dispositif témoigne d'une renonciation à poursuivre l'effort par rapport à la LPFP précédente, dont on peine à percevoir la justification.

B - Malgré la baisse du report de charges, des risques persistants sur la trajectoire de dépenses

Le niveau des reports de charges est en nette amélioration, mais les restes à payer pesant sur la trajectoire à moyen terme croissent à nouveau fortement en dépit des intentions affichées dans la LPFP.

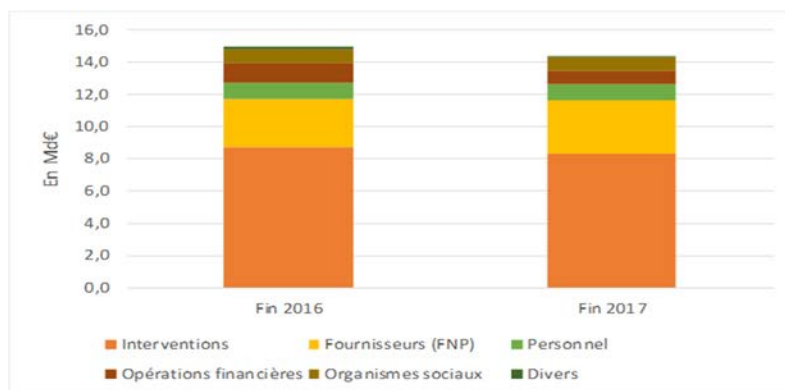
1 - Une baisse des reports de charges des ministères

a) Une légère baisse des charges à payer et factures non parvenues

Hors remboursement et dégrèvements d'impôts, les charges à payer (CAP) et factures non parvenues (FNP)²⁴ atteignent 14,4 Md€ fin 2017, en légère diminution (- 4,0 %) par rapport à fin 2016 (15,0 Md€).

²⁴ Les CAP et FNP correspondent, en comptabilité générale, aux charges de personnel, de fonctionnement et d'investissement dues (le service fait ayant été constaté) mais non encore payées, constituant des dettes qui devront être remboursées par l'État, le plus souvent dès l'exercice suivant. Elles constituent donc un indicateur de soutenabilité budgétaire à court terme qui permet de mesurer les reports de charges d'un exercice à l'autre.

Graphique n° 10 : évolution et détail des charges à payer et factures non parvenues, hors remboursements et dégrèvements



Source : compte général de l'État de l'exercice 2017 (données arrêtées au 26 février 2018).

En l'absence de changement de périmètre en 2017, contrairement à 2016²⁵, le solde cumulé des factures non parvenues et des charges à payer est relativement stable d'une fin d'exercice à l'autre. La répartition par nature de dépenses est également stable :

- les charges à payer relatives aux interventions de l'État (8,3 Md€) diminuent de 0,4 Md€ du fait, principalement, de la prime d'activité ;
- à l'inverse, les factures non parvenues (3,3 Md€) progressent de 0,3 Md€ du seul fait de l'équipement des forces ;
- enfin, le niveau des charges à payer relatives aux agents de l'État est inchangé (1,0 Md€) et celui des autres natures de charges à payer varie faiblement (- 0,1 Md€ à - 0,3 Md€ selon les cas).

b) Une forte baisse des reports de crédits

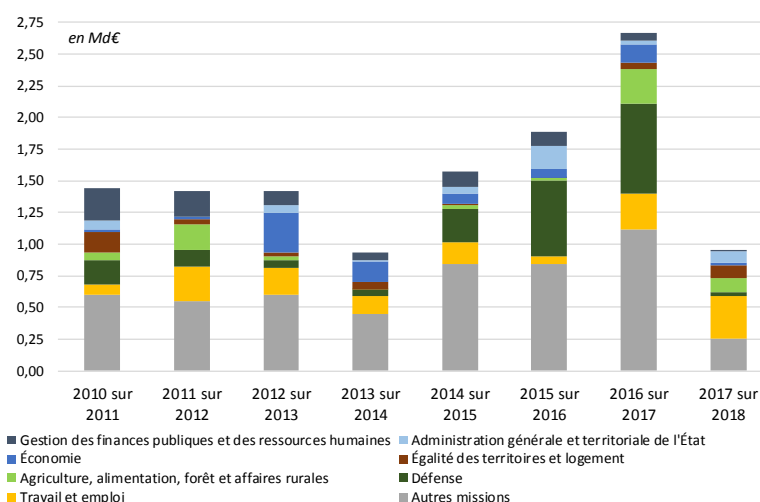
Comme la Cour l'avait relevé en 2017, le montant des reports de crédits sur le budget général (hors fonds de concours) a triplé entre le début de l'exercice 2014 et le début de l'exercice 2017, atteignant 2 661 M€ début 2017, ce qui contribuait aux risques pesant sur la gestion 2017.

La fin de gestion 2017 a été marquée par un exercice inédit de levée quasi intégrale du gel de crédits et l'autorisation de consommer 1,7 Md€ de crédits reportés précédemment gelés sur le budget général, permettant

²⁵ L'année 2016 avait tenu compte de la réforme du service public de l'énergie, de la création de la prime d'activité et de la budgétisation des allocations de logement familiales.

d'augmenter la dépense de 1,1 Md€ et de solder un certain nombre de dettes des ministères. En conséquence, les reports « entrants » de 2017 vers 2018 sont en réduction des deux tiers (à 934 M€).

Graphique n° 11 : reports de crédits de paiement sur le budget général, hors fonds de concours et attribution de produits



Source : Direction du budget – retraitement Cour des comptes

2 - Des restes à payer toujours en progression

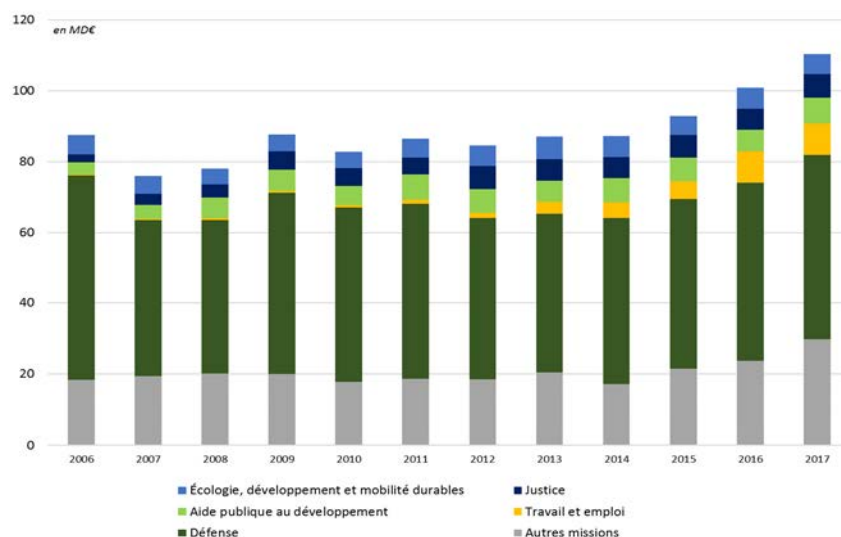
a) Une hausse des restes à payer peu maîtrisée

Les engagements pris par l'État et non soldés en fin d'exercice sont appréhendés, en comptabilité budgétaire, par la mesure des restes à payer²⁶.

Sur le budget général, les restes à payer progressent à nouveau, de 9,5 Md€ (y compris fonds de concours soit + 9,4 %²⁷), après 6,5 Md€ en 2016. Ils atteignent 110,4 Md€ fin 2017, soit le plus haut niveau depuis l'entrée en vigueur de la LOLF (en hausse de 26,5 % depuis 2014), faisant peser un risque sur la trajectoire de dépenses prévue pour les années suivantes.

²⁶ En comptabilité budgétaire, les restes à payer correspondent aux autorisations d'engagement consommées qui n'ont pas encore donné lieu à consommation de crédits de paiement. Ils constituent un indicateur de soutenabilité financière.

²⁷ Pour plus de la moitié, cette augmentation est due à la mission « Investissements d'avenir » (+5,1 Md€).

Graphique n° 12 : restes à payer (y compris fonds de concours)

Source : Cour des comptes – restitution Chorus

La LPFP pour les années 2018 à 2022 prévoit dans son article 17 un plafonnement des restes à payer au niveau de 2017. Compte tenu de la croissance continue des restes à payer depuis 2014, cet objectif paraît d'autant plus ambitieux que les moyens permettant de le faire respecter ne sont pas documentés et qu'une dérogation est en cours d'examen pour l'équipement des armées. La mission *Défense* représentant 80 % des dépenses d'investissement de l'État et près de la moitié de ses restes à payer, une telle dérogation limiterait fortement la portée de la LPFP sur ce point.

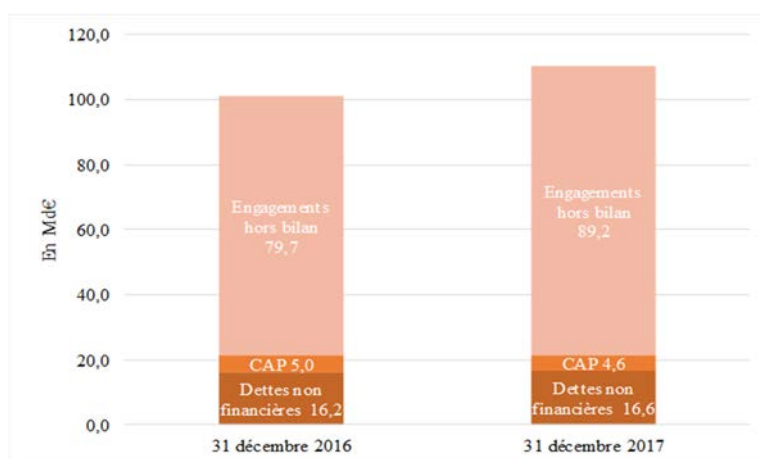
Les restes à payer du ministère des armées

Les restes à payer ont augmenté de 3,4 % en 2017 (52,1 Md€), en raison des dépenses d'investissement et de la durée des engagements souscrits. Prévu dans le cadre du projet de loi de programmation militaire, le lancement de programmes à effet majeur, d'opérations d'infrastructure pouvant s'étaler sur plusieurs dizaines d'années et de contrats pluriannuels au titre du maintien en condition opérationnelle conduira à une augmentation des restes à payer. Le projet de loi de programmation militaire prévoit dans son rapport annexé que le plafond de la LPFP ne contraindra pas les investissements du ministère.

b) Un niveau néanmoins stable d'engagements de court terme

Les restes à payer susceptibles de devoir être soldés à court terme correspondent, en comptabilité générale, aux dettes non financières, aux factures non parvenues et à certaines autres charges à payer, c'est à dire des passifs non financiers exigibles à moins d'un an. Ceux-ci représentent, fin 2017, près de 20 % des restes à payer du budget général (cf. graphique *infra*), leur niveau étant inchangé par rapport à fin 2016, contrairement à l'ensemble des restes à payer.

Graphique n° 13 : évolution des restes à payer et traduction en comptabilité générale



Source : Chorus (données de l'exercice 2017 arrêtées au 26 février 2018).

*

**

Ces différentes zones de fragilité n'épuisent pas la question des risques pesant sur le respect à moyen terme de la trajectoire de la LPFP 2018-2022, qui prévoit une progression des dépenses de l'État limitée à 1 % en 2018, en baisse de 0,5 % en 2019 et de 1 % à partir de 2020 (sur le périmètre de la nouvelle norme de dépenses pilotables de l'État), sensiblement inférieure aux évolutions constatées ces dernières années²⁸. Ces interrogations seront examinées dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques qui sera publié en juin 2018 et dans le rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2018.

²⁸ Le rapport annexé à la LPFP pour les années 2018 à 2022 précise que « cette évolution sera rendue possible notamment par les réformes documentées dans le cadre du processus « Action Publique 2022 » ».

III - Une progression de la dette qui accroît l'exposition de l'État à la remontée des taux

L'article 3 de la loi de règlement approuve le bilan, le compte de résultat et l'annexe des comptes de l'État, permettant d'apprécier la soutenabilité de sa situation financière d'ensemble et à long terme.

Ce bilan à fin 2017 montre que la situation nette de l'État s'est encore dégradée par rapport à 2016 (- 50,2 Md€), en raison d'une hausse des dettes financières et non financières qui est loin d'être compensée par la hausse des immobilisations de toute nature.

Tableau n° 6 : bilan de l'État à la fin de l'exercice

En Md€	2016 (format 2017)	2017
Immobilisations incorporelles et corporelles	489,6	504,6
Immobilisations financières	336,6	347,7
Actif circulant	123,5	125,0
Trésorerie	23,2	32,6
Comptes de régularisation	0,3	1,3
Total actif	973,2	1 011,2
Dettes financières	1 646,8	1 710,7
Dettes non financières	227,2	244,1
Provisions pour risques et charges	143,1	148,1
Autres passifs	40,9	39,5
Trésorerie	102,3	107,1
Comptes de régularisation	23,2	22,2
Total passif	2 183,5	2 271,7
Report des exercices antérieurs	-1 474,1	-1 550,3
Écarts de réévaluation et d'intégration	341,5	350,8
Solde des opérations de l'exercice	-77,7	-61,0
Situation nette	-1 210,3	-1 260,5

Source : compte général de l'État de l'exercice 2017

Le poids de la dette s'aggrave également en comptabilité budgétaire : la nécessité de financer un déficit courant élevé et de rembourser les emprunts arrivés à échéance a conduit à maintenir, en 2017, un besoin de financement²⁹ très élevé (183,1 Md€). La dette financière de l'État (1 686,1 Md€ fin 2017) a continué à progresser (+ 65,5 Md€) d'un montant

²⁹ Il s'agit ici du besoin de financement au sens du tableau de financement figurant dans le projet de loi de règlement. Il diffère du besoin de financement en comptabilité nationale qui correspond au solde en droits constatés, hors opérations financières.

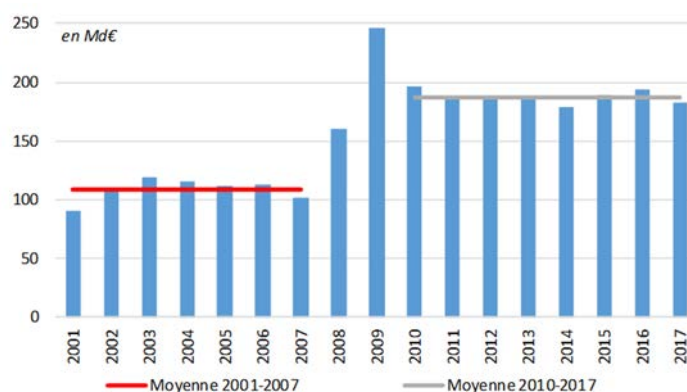
proche du déficit budgétaire (67,7 Md€). Si le maintien de taux d'intérêt très faibles a permis de contenir la progression de la charge de la dette en 2017, leur remontée devrait peser sur le solde budgétaire de l'État.

A - Un besoin de financement encore très élevé en 2017

1 - Un besoin de financement qui ne se réduit pas significativement

Bien qu'en recul par rapport à 2016 (194,1 Md€), le besoin de financement de l'État est resté très élevé en 2017 (183,1 Md€) en raison de la nécessité d'assurer non seulement le refinancement de la dette à moyen et long terme arrivant à échéance en 2017 (115,2 Md€), mais également le financement du déficit courant (67,7 Md€). Il est très supérieur à son niveau d'avant crise (109,1 Md€ en moyenne entre 2001 et 2007).

Graphique n° 14 : besoin de financement de l'État



Source : Agence France Trésor

Ce besoin de financement a été couvert par les émissions de titres à moyen et long terme (185 Md€). La hausse des dépôts des correspondants du Trésor (+ 4,7 Md€) et l'encaissement de primes à l'émission nettes des décotes (+ 9,6 Md€) ont été plus que compensés par la baisse de l'endettement à court terme (- 7,5 Md€) et par une hausse de la trésorerie (+ 9,2 Md€) découlant d'un solde budgétaire sensiblement meilleur qu'anticipé en LFR 2. Les émissions de titres à moyen et long terme ont donc excédé le besoin de financement.

Tableau n° 7 : tableau de financement de l'État

	Exéc. 2015	Exéc. 2016	LFI 2017	Exéc. 2017
<i>Besoin de financement (Md€)</i>				
Amortissement de la dette à moyen et long terme	116,4	124,9	115,2	115,2
Déficit à financer	70,5	69,1	69,3	67,7
Autres besoins de trésorerie	2,1	0,1	0,9	0,2
Total	189,1	194,1	185,4	183,1
<i>Ressources de financement (Md€)</i>				
Émissions de dette à moyen et long terme nettes des rachats	187,0	187,0	185,0	185,0
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	-22,6	- 18,7	0,0	- 7,5
Variation des dépôts des correspondants	6,7	1,6	-5,1	4,7
Variation des disponibilités de l'État *	- 5,2	4,6	1,0	- 9,2
Primes et décotes	21,7	20,0	4,0	9,6
Autres ressources de trésorerie	1,5	-0,3	0,5	0,4
Total	189,1	194,1	185,4	183,1

Source : Agence France Trésor

* Les disponibilités de l'État recouvrent le solde de son compte à la Banque de France et ses placements de trésorerie. Un signe négatif traduit une hausse de la trésorerie de l'État.

En exécution, le besoin de financement a été inférieur de 2,3 Md€ à celui prévu en LFI en raison notamment d'un déficit inférieur à la prévision.

En 2017, l'État a racheté 28,1 Md€ de dette arrivant à échéance en 2018 et 2019 si bien que les émissions, en prenant en compte ces rachats, ont atteint 213,1 Md€. Il est resté le deuxième émetteur de la zone euro après l'Italie (260 Md€) mais devant l'Allemagne (160 Md€) et l'Espagne (130 Md€).

Émission des premières obligations vertes d'État

Pour la première fois, l'État a émis en 2017 des « obligations vertes ». L'objectif politique affiché était de financer des politiques environnementales de manière innovante tout en faisant de la place de Paris un acteur majeur sur la finance verte, à la suite de l'accord de Paris sur le climat. Les obligations vertes sont des titres dont la seule différence avec un titre traditionnel réside dans la mise en relation des capitaux levés avec des dépenses favorables à l'environnement. Dans ce cadre, l'État a procédé à trois émissions pour un montant total de 9,7 Md€ sur une unique souche créée à cette occasion (titres arrivant à échéance en 2039 et porteurs d'un taux de coupon de 1,75 %). Les trois émissions ont été réalisées à des conditions voisines de celles observées le même jour sur le marché pour des titres de maturité résiduelle proche.

Au titre des années 2016 et 2017, 13 Md€ de dépenses, fiscales et budgétaires, éligibles ont été identifiés. Les émissions de titres verts réalisées en 2017 en couvrent le financement à hauteur de près de 10 Md€, le reste (3 Md€) étant inclus dans les dépenses éligibles à un financement par des émissions de l'OAT verte en 2018. L'État a pris l'engagement de publier annuellement, à partir de 2018, un rapport sur l'allocation des fonds levés et un rapport sur la performance des dépenses vertes réalisées. Un rapport d'évaluation sur l'impact environnemental des dépenses financées sera réalisé « selon une fréquence appropriée³⁰ ».

L'association de financements aux dépenses à finalité environnementale est cependant artificielle. Les obligations vertes fonctionnent de la même manière que les autres obligations et les dépenses auxquelles elles sont associées étaient d'ores et déjà prévues. Ce nouveau dispositif s'accompagne par ailleurs de coûts administratifs de définition des dépenses éligibles et de rédaction des différents rapports d'évaluation.

2 - Une réduction de moitié des primes, nettes de décotes, encaissées à l'émission

Bien qu'en recul par rapport à 2015 (22,7 Md€) et 2016 (20,8 Md€), un montant significatif (10,5 Md€) de primes à l'émission³¹, nettes des décotes, a été de nouveau encaissé en 2017.

³⁰ Arrêté du 23 janvier 2017 relatif à la création d'obligations assimilables du Trésor 1,75 % 25 juin 2039 en euros.

³¹ Les montants mentionnés dans ce paragraphe sont relatifs aux primes et décotes à l'émission. Ils diffèrent du montant figurant dans le tableau de financement de l'État (9,6 Md€ en 2017) qui intègre aussi les primes et décotes au rachat de titres par l'État.

Tableau n° 8 : primes nettes des décotes à l'émission

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
(Md€)	8,2	2,5	9,2	6,0	7,4	22,7	20,8	10,5

Source : Agence France Trésor

Des primes à l'émission sont reçues par l'État lorsque les investisseurs achètent des titres à un prix supérieur à leur valeur nominale (au-dessus du pair), c'est à dire lorsqu'ils portent un coupon supérieur au taux de marché. Dans le cas contraire, la différence entre le montant versé par l'investisseur et la valeur nominale du titre est une décote.

En 2017, 6,9 Md€ de primes, nettes des décotes, ont été encaissées lors d'émissions sur des souches anciennes³². Par ailleurs, des primes sont encaissées systématiquement lors d'émissions à taux négatif, car, un coupon n'étant jamais négatif, le taux de coupon excède alors le taux à l'émission. 3,4 Md€ de primes à l'émission (contre 5,3 Md€ en 2016) ont été encaissées sur des émissions à taux négatifs.

Ces encaissements ont permis de réduire les émissions à court terme (l'encours des BTF³³ a reculé de 7,5 Md€ en 2017) et, par là même, de freiner la progression de la dette à hauteur de 0,5 point de PIB. Cette trésorerie supplémentaire aura pour contrepartie des flux budgétaires³⁴ d'intérêts majorés sur l'ensemble de la durée du titre.

Tableau n° 9 : décomposition des primes et décotes à l'émission

(Md€)	Souches de référence	Souches anciennes	Titres indexés	Primes nettes des décotes
2015	3,3	16,6	2,8	22,7
2016	6,0	12,0	2,8	20,8
2017	1,2	6,9	2,5	10,5

Source : Agence France Trésor

La baisse des primes, nettes des décotes, découle du repli des primes et décotes à l'émission sur souches de référence et sur souches anciennes³⁵. Le premier facteur de recul (- 4,8 Md€ sur les titres de référence) provient

³² Des titres appartiennent à une même souche lorsqu'ils sont de même maturité et portent le même taux de coupon.

³³ Bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés.

³⁴ Dans les comptabilités nationale comme générale, ce surcroît de dépenses sera compensé par un enregistrement de primes s'étalant sur toute la durée de vie du titre.

³⁵ Les souches de référence, contrairement aux souches anciennes, sont les dernières créées sur des maturités de référence (2 ans, 5 ans, 10 ans, 15 ans, 20 ans, 30 ans et 50 ans).

quasi exclusivement d'un effet taux (l'écart entre les taux de coupon moyens et les taux moyens à l'émission est passé de 0,30 % à 0,09 % entre 2016 et 2017). Le second facteur (- 5,1 Md€ sur les souches anciennes) résulte d'un effet taux (l'écart entre les taux de coupon moyens et les taux moyens à l'émission passés de 2,97 % à 2,16 %) mais également d'un effet volume (les montants émis ont baissé de 11 %). La part des émissions sur souches anciennes (17 %³⁶) n'a, en effet, jamais été aussi faible depuis 2012.

Tableau n° 10 : caractéristiques des émissions en 2016 et 2017

	Titres de référence		Souches anciennes		Titres indexés	
	Volume émis (Md€)	Écart de taux	Volume émis (Md€)	Écart de taux	Volume émis (Md€)	Écart de taux
2016	156,8	0,30 %	37,0	2,97 %	20,5	1,10 %
2017	160,4	0,09 %	32,8	2,16 %	20,0	1,24 %

Source : Agence France Trésor

Nota bene : les colonnes « écarts de taux » présentent la différence entre les taux de coupons moyens et les taux moyens à l'émission.

Ces primes devraient à nouveau baisser dans les années à venir, avec le remplacement progressif des souches anciennes par des souches émises à des taux plus bas. Elles pourraient même à moyen terme laisser la place à des décotes nettes si le mouvement de hausse des taux à long terme entamé en 2016 se poursuit. Les primes, nettes des décotes, à l'émission perçues par l'ensemble des administrations publiques, ont sensiblement reculé dans la plupart des États de l'Union européenne en 2017, après avoir très fortement progressé en 2015 puis s'être stabilisées en 2016. Leur part dans le PIB est toutefois restée forte en 2017 en Espagne (0,8 %) et au Royaume-Uni (0,6 %). Le montant des primes, nettes des décotes, encaissées en France en 2017 (0,5 % du PIB) a excédé de 0,2 point la moyenne européenne (0,3 % du PIB)³⁷.

Pour la première fois en 2017, le tableau de financement voté en LFI intégrait une hypothèse sur les montants des encaissements de primes nettes des décotes. La prise en compte de cette hypothèse constitue un progrès bien qu'elle ait été finalement assez éloignée de l'exécution (4 Md€ inscrits contre 9,6 Md€ réalisés). Cette prévision, très sensible à l'évolution des taux et aux caractéristiques des titres émis (taux de coupon et maturité), est toutefois très délicate. Selon le tableau de financement voté en LFI 2018, le besoin de trésorerie serait financé à hauteur de 3 Md€ par des encaissements de primes nettes des décotes.

³⁶ Hors titres indexés sur l'inflation.

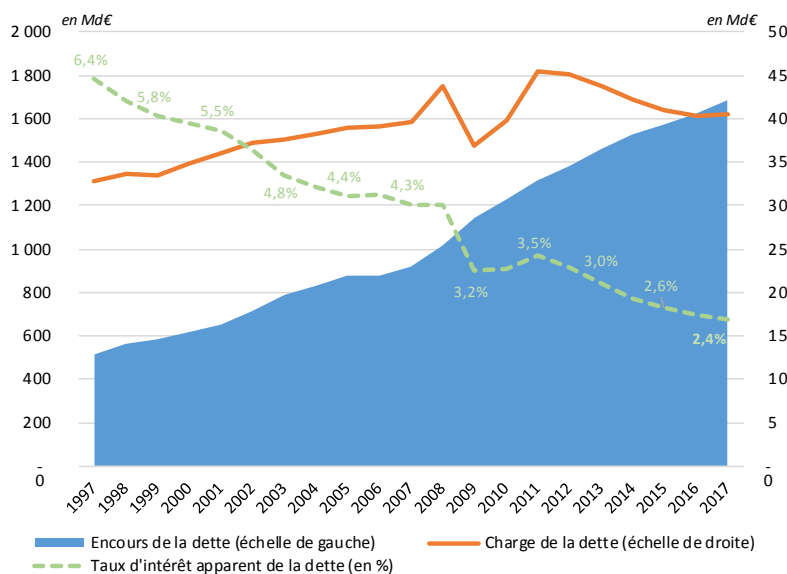
³⁷ Stock-flow adjustment (SFA) for the Member States, the euro area (EA-19) and the EU-28 for the period 2014-2017, avril 2018, Eurostat.

B - Une charge d'intérêts amenée à s'alourdir du fait de la remontée probable des taux d'intérêt

1 - Une charge d'intérêts encore contenue grâce à des taux d'intérêt très faibles

La charge de la dette et de la trésorerie de l'État, avant opérations de swaps, s'est établie en 2017 à 41,7 Md€ en hausse de 0,3 Md€ par rapport à 2016. L'effet volume (accroissement de l'encours de la dette) et la hausse des charges d'indexation due à l'augmentation de l'inflation ont plus que compensé l'effet taux (refinancement de la dette ancienne par une dette nouvelle porteuse d'un coupon plus faible). Elle a régulièrement diminué depuis le pic de 2012 (46,3 Md€) mais reste très supérieure aux niveaux d'avant crise (37,6 Md€ en moyenne entre 1999 et 2007).

Graphique n° 15 : encours et charge de la dette de l'État



Source : Agence France Trésor

La baisse continue des taux d'intérêt a permis le maintien de charges d'intérêts réduites en dépit d'une progression continue de l'endettement. En 2017, malgré une petite hausse, le taux moyen à l'émission de l'OAT à dix ans est resté faible (0,83 % en moyenne annuelle) tandis que le taux des BTF a

poursuivi son repli pour atteindre un niveau inédit (- 0,62 % en moyenne annuelle). Le taux apparent de la dette, défini comme le ratio entre la charge d'intérêts et l'endettement, s'est ainsi continûment replié depuis 20 ans pour atteindre 2,4 % en 2017.

La charge de la trésorerie (1,0 Md€), stable par rapport à 2016, est principalement constituée de la rémunération des dotations non consommables des programmes d'investissement d'avenir (PIA) (0,75 Md€), de la rémunération, négative, du compte courant du Trésor à la Banque de France (0,15 Md€) et de la rémunération des dépôts de certains correspondants du Trésor (0,13 Md€).

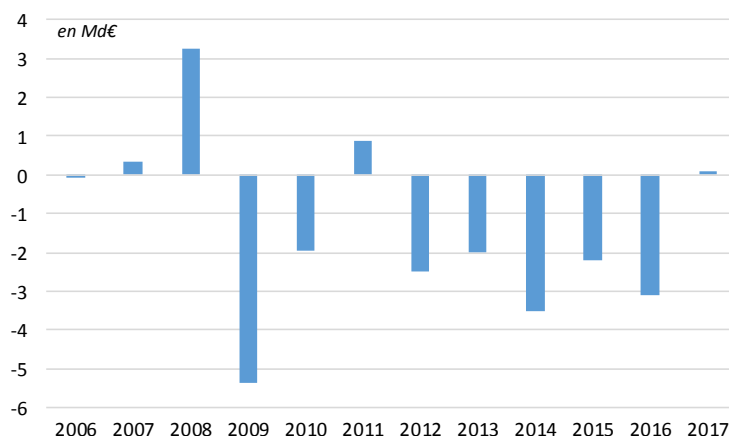
2 - Une exécution proche de la prévision de la LFI

La charge totale de la dette et de la trésorerie (avant opérations de swaps) s'est peu éloignée en exécution (41,7 Md€) de la prévision de la LFI (41,5 Md€). La charge supplémentaire d'indexation (0,7 Md€) due à une inflation supérieure à celle anticipée a en effet été partiellement compensée par des taux d'intérêts plus faibles que prévu (- 0,5 Md€).

Cet écart réduit fait suite à cinq années de très forte sous-exécution (2,7 Md€ en moyenne entre 2012 et 2016) due à la conjugaison d'une surestimation systématique des taux d'intérêt (53 points de base pour les BTF à trois mois et 116 points de base pour les OAT à dix ans) attendus en hausse et qui se sont toujours repliés ; et d'une inflation réalisée plus faible qu'anticipée (sauf en 2012), avec un écart annuel moyen de 0,8 % pour l'inflation en France et 0,9 % pour l'inflation en zone euro entre 2013 et 2016.

En 2017, si les hypothèses de remontée des taux d'intérêt et de l'inflation étaient bien voisines de celles retenues dans les exercices précédents, les réalisations ont été proches de ces hypothèses pour la première fois depuis 2012 si bien que la dépense exécutée s'est peu éloignée de la prévision de la LFI (cf. graphique *infra*).

Graphique n° 16 : écart entre l'inscription en LFI et l'exécution de la charge de la dette et de la trésorerie de l'État (avant swaps)



Source : RAP annexés aux projets de loi de règlement

Note de lecture : un montant négatif traduit une sous exécution (par exemple de 3,1Md€ en 2016)

3 - Une forte exposition à la remontée des taux

Après avoir très sensiblement accru son soutien aux économies de la zone euro, la BCE a décidé, lors de sa réunion de politique monétaire du 26 octobre 2017, de réduire, à partir de janvier 2018, le rythme de ses achats mensuels de titres de 60 Md€ à 30 Md€ au moins jusque fin septembre 2018. Si un relèvement des taux directeurs n'est pas attendu en zone euro dès 2018, la BCE devrait mettre fin à sa politique d'injection massive de liquidités par achat de titres. Aux États-Unis, la Réserve fédérale prévoit également une poursuite du resserrement monétaire amorcé en 2015 avec plusieurs hausses des taux directeurs en 2018.

Le ralentissement du soutien à l'économie des banques centrales devrait pousser à la hausse les taux de court terme et, probablement, de long terme. La LFI 2018 anticipe des taux à dix ans à 1,85 % à la fin 2018 soit environ 1 % de plus que le taux de la fin de l'année 2017 tandis que le taux des BTF à trois mois atteindrait - 0,1 % à la fin de l'année soit près de 70 points de base de plus qu'à la fin de l'année 2017.

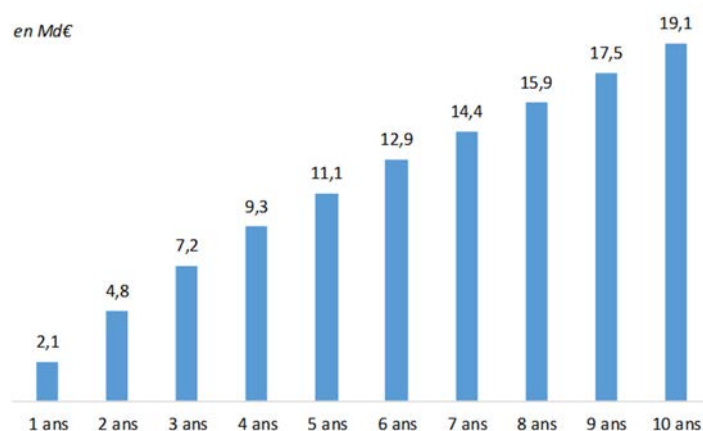
Au-delà de 2018, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a été construite sur la base d'une hypothèse de remontée des taux d'intérêt à moyen et long terme au rythme moyen de

75 points de base par an. Le taux de l'OAT à dix ans atteindrait 4,0 % à la fin de l'année 2022. Les taux à trois mois devraient eux, progresser de 80 points de base en 2019 et 2020, puis de 50 points de base en 2021 et 2022 pour atteindre 2,5 % en fin de période.

La forte hausse de la dette de l'État depuis la crise financière fait peser un risque de progression significative de la charge d'intérêts si ces hypothèses se réalisaient. Ces charges supplémentaires se feraient sentir un peu plus fortement chaque année au fur et à mesure de refinancement d'une dette émise à des conditions de taux antérieures plus favorables par une dette nouvelle porteuse d'intérêts plus lourds.

L'AFT estime qu'un accroissement de 1 % sur l'ensemble de la courbe des taux conduit à augmenter la charge de la dette en comptabilité nationale de 2,1 Md€ la première année, 4,8 Md€ la deuxième année et 19,1 Md€ au bout de dix ans.

Graphique n° 17 : impact d'un choc de taux à la hausse de 1 % sur la charge d'intérêts de l'État (en comptabilité nationale)



Source : PAP du programme 117 – charge de la dette et trésorerie de l'État

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le déficit du budget de l'État s'établit à 67,7 Md€ en 2017, inférieur de 1,7 Md€ à celui prévu en LFI et de seulement 1,4 Md€ au déficit constaté en 2016. Quasiment stable pour la troisième année consécutive, il est supérieur de près de 22 Md€ à celui qui permettrait de stabiliser la dette de l'État exprimée en points de PIB. La signification du résultat budgétaire est faussée par la non prise en compte de 1,5 Md€ de recettes de droits de mutation du fait d'un dysfonctionnement des services de la DGFIP. Ces recettes sont cependant prises en compte dans les résultats en comptabilité nationale et en comptabilité générale. En comptabilité nationale, le déficit est en amélioration plus nette, de 9,5 Md€ à 64,3 Md€ contre 73,8 Md€ en 2016 ; en comptabilité générale, il s'établit à 61 Md€, en amélioration de 16,7 Md€ par rapport à 2016, en raison dans les deux cas de normes comptables différentes.

La stabilité du déficit en comptabilité budgétaire masque de forts écarts tant sur le niveau des recettes, portées par l'accélération de l'activité, que sur celui des dépenses, en très forte hausse aussi bien en LFI qu'en exécution. S'agissant des dépenses, la couverture des écarts identifiés par l'audit des finances publiques réalisé par la Cour en juin 2017 a exigé des redéploiements importants de crédits. Le niveau des recettes ayant été finalement exécuté en nette hausse (+ 5,5 Md€ par rapport à la prévision de la LFI), le déficit s'est néanmoins légèrement réduit. Les normes de dépenses n'ont été tenues que grâce aux économies constatées sur les prélèvements sur recettes et les pensions. Par rapport à l'exécution 2016, les dépenses des ministères hors dette et pensions progressent de 4,1 %, et même de 6,2 % en tenant compte des contournements représentant une hausse supplémentaire non affichée de la dépense de l'État estimée à 3 Md€ et de la recapitalisation d'Areva.

La trajectoire budgétaire de l'État reste fragile, tant pour les recettes que pour les dépenses. Les contentieux fiscaux de série tendent à devenir plus nombreux sous l'effet de la jurisprudence communautaire et du développement du contrôle de constitutionnalité a posteriori, alors que la LPFP 2018-2022 tend à acter la renonciation progressive des pouvoirs publics à maîtriser les dépenses fiscales. La nette amélioration du niveau des reports de charges permet une réduction des tensions budgétaires à court terme, mais les restes à payer à moyen terme croissent encore fortement.

La dette de l'État continue à progresser et avec elle l'exposition de l'État à une remontée désormais probable des taux d'intérêts. La situation financière de l'État a donc continué de se détériorer en 2017. À la fin de l'année 2017, la dette de l'État représentait 80 % de la dette de l'ensemble

des administrations publiques. La réduction du poids de la dette publique dans le PIB a déjà été entamée par les grands pays de la zone euro (Allemagne, Espagne et Pays-Bas notamment), à l'exception de l'Italie. La France doit également s'engager dans cette voie, par une réduction des déficits publics qui ne soit pas seulement l'effet d'une conjoncture économique plus favorable mais qui traduise des améliorations structurelles. À cet égard, il est essentiel que l'amélioration des comptes de l'État, des collectivités locales et des administrations de sécurité sociale soit présentée au Parlement en distinguant l'amélioration qui résulte de la conjoncture économique favorable d'une part, de l'évolution structurelle des comptes d'autre part.

La Cour maintient la recommandation suivante :

- 1. faire figurer, en loi de finances initiale et en loi de règlement, la décomposition des soldes, structurel et conjoncturel de l'article liminaire pour l'État comme par sous-secteur d'administrations publiques (recommandation reconduite).*

Chapitre II

Les recettes

Les recettes nettes du budget général de l'État se sont élevées, avant prélèvement sur recettes, fonds de concours et attributions de produits, à 309,5 Md€ en 2017, dont 295,6 Md€ pour les recettes fiscales nettes et 13,8 Md€ pour les recettes non fiscales. Hors fonds de concours et attributions de produits et après prélèvements au profit des collectivités et de l'Union européenne, elles s'établissent à 249,3 Md€.

Tableau n° 11 : recettes du budget général de l'État pour 2017

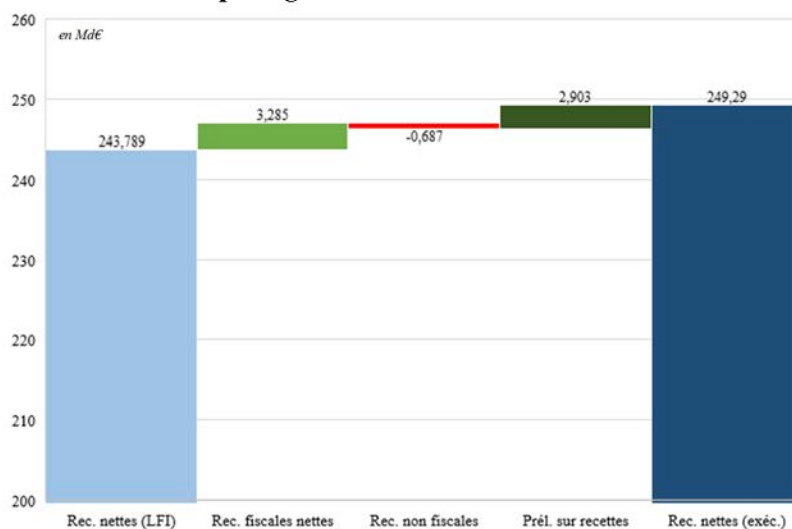
(M€)	Exécution 2016	LFI 2017	LFR2 2017	Exécution 2017
Recettes fiscales brutes	387 422	401 182	404 604	408 206
<i>Remboursements et dégrèvements sur impôts d'État</i>	<i>-90 618</i>	<i>-96 960</i>	<i>-100 822</i>	<i>-99 909</i>
<i>Remboursements et dégrèvements sur impôts locaux</i>	<i>-12 708</i>	<i>-11 874</i>	<i>-12 460</i>	<i>-12 664</i>
Recettes fiscales nettes	284 097	292 348	291 322	295 633
Recettes non fiscales	16 238	14 505	13 440	13 818
Recettes nettes, hors fonds de concours et att de produits	300 335	306 853	304 762	309 451
PSR* au profit de l'Union européenne	-18 996	-18 690	-16 360	-16 380
PSR* au profit des collectivités territoriales	-46 461	-44 374	-44 436	-43 781
Recettes nettes, après PSR, hors fonds de concours et attributions de produits	234 878	243 789	243 966	249 290

* PSR : prélèvement sur recettes.

Source : Cour des comptes (données direction du budget)

Les recettes nettes sont supérieures de 5,5 Md€ à la prévision initiale, en raison d'un dynamisme des recettes fiscales plus fort que prévu (+ 3,3 Md€), de prélèvements sur recettes moins élevés que prévu (+ 2,9 Md€), en particulier le prélèvement au profit de l'Union européenne, et en dépit de recettes non fiscales initialement surestimées (- 0,7 Md€). Les dépenses fiscales continuent à augmenter. Les prévisions de recettes doivent être rendues plus transparentes.

Graphique n° 18 : recettes nettes du budget général – passage de la LFI à l'exécution



Source : Direction du budget, retraitement Cour des comptes

I - Des recettes fiscales élevées, des recettes non fiscales à un niveau bas

Les recettes fiscales nettes se sont élevées à un niveau supérieur aux prévisions, en raison d'une accélération de l'activité économique. Les recettes non fiscales ont en revanche été décevantes, les évaluations initiales ayant été surestimées. Les fonds de concours et attributions de produits, qui constituent une recette du budget général, sont exécutés plus favorablement que la prévision. Ils doivent être mieux suivis.

A - Des recettes fiscales élevées traduisant principalement l'accélération de la croissance

Les recettes fiscales nettes de l'État ont été supérieures aux prévisions initiales de 3,3 Md€. Elles ont augmenté de 11,5 Md€ par rapport à 2016, hors effet des droits de mutation qui n'ont pas été pris en compte au titre de l'exercice 2017. L'invalidation de la taxe sur les dividendes a eu des conséquences importantes pour les entreprises assujetties mais un impact budgétaire limité en 2017, un coût net de 5,1 Md€ restant à supporter en 2018.

1 - Des recettes fiscales supérieures aux prévisions

Les recettes fiscales nettes de l'État s'élèvent à 295,6 Md€, soit 3,3 Md€ au-dessus de la prévision initiale. Ce niveau élevé a été constaté pour l'essentiel en fin d'exercice, les évaluations de lois de finances rectificatives ayant sous-estimé le niveau des recettes. Si l'ensemble des droits relatifs à l'exercice 2017 y avaient été correctement rattachés, les recettes fiscales nettes se seraient établies à 297,2 Md€, en croissance de 13,1 Md€ (+ 4,6 %) par rapport à 2016.

a) Des recettes de TVA et d'IS plus élevées que prévu, une croissance partiellement expliquée par les modèles de prévision utilisés

L'écart entre la prévision initiale et l'exécution provient de rentrées de TVA plus élevées que prévu à hauteur de 3,2 Md€ et de rentrées d'IS supérieures de 6,6 Md€ à la prévision, dont 4,9 Md€ résultent de la surtaxe d'IS introduite en fin d'année. Les autres recettes fiscales nettes sont exécutées en dessous de la prévision initiale (- 6,6 Md€), dont 5,3 Md€ résultent des remboursements de taxe sur les dividendes (qui augmentent les remboursements et dégrèvements et minorent les recettes fiscales brutes) et dont une autre partie s'explique par la non comptabilisation au titre de l'exercice de droits de mutation encaissés au cours de l'année (*cf.* chapitre 1). Les recettes d'IR sont cohérentes avec la prévision et celles de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sont un peu supérieures.

Tableau n° 12 : recettes fiscales nettes de l'État en 2017

(Md€)	Exécution 2016	LFI	LFR 1	LFR2	Exécution 2017	Écart Exécution / LFI
Recettes fiscales nettes	284,1	292,3	289,6	291,3	295,6	+ 3,3
Impôt net sur le revenu	71,8	73,4	72,6	72,6	73,0	- 0,4
Impôt net sur les sociétés	30,0	29,1	33,2	33,2	35,7	+ 6,6
...dont hors contribution exceptionnelle 2017	-	-	28,4	-	30,8	+ 1,7
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	15,9	10,6	10,4	10,9	11,1	+ 0,5
Taxe sur la valeur ajoutée nette	144,4	149,3	150,5	151,4	152,4	+ 3,2
Autres recettes fiscales nettes	22,0	30,0	23,0	23,3	23,4	- 6,6
...dont remboursements taxe dividendes	-	-	-5,0	-	-5,3	- 5,3

Source : direction du budget – Cour des comptes

Les recettes fiscales nettes ont été réévaluées en fin d'année dans les deux LFR.

Dans la première LFR, le Gouvernement a revu à la baisse les prévisions de recettes fiscales et non fiscales par rapport à la LFI, ainsi que le montant du PSR-UE, en reprenant les estimations du PLF 2018. La prévision de recettes fiscales nettes a été abaissée de 2,7 Md€.

Cet ajustement résultait, d'une part, de la prise en compte du coût des remboursements de la taxe sur les dividendes et de la création d'une nouvelle contribution à l'IS dont le rendement était estimé à 4,7 Md€ et, d'autre part, de la réévaluation du produit des différents impôts d'État. En particulier, les encaissements d'IS apparaissaient plus faibles que prévu et les recettes d'IS, hors surtaxe exceptionnelle, étaient estimées en moins-value de 0,7 Md€ par rapport à la LFI. L'IR était également réestimé en légère moins-value (- 0,8 Md€) en raison d'une croissance moindre qu'anticipé en LFI de la masse salariale et de moindres recettes de la lutte contre la fraude. La prévision de TVA était en revanche relevée de 1,2 Md€, compte tenu du dynamisme des encaissements constatés. La prévision des « autres recettes fiscales » était abaissée de 7 Md€, reflétant le coût des remboursements de taxe sur les dividendes alors estimé à 5,0 Md€, les moindres recettes de la lutte contre la fraude et le constat d'une base 2016 des autres recettes fiscales moins élevée que prévu.

L'accélération de l'activité, entraînant la hausse des recettes, n'a été prise en compte que partiellement dans la seconde loi de finances rectificative. La prévision de recettes fiscales nettes a été relevée de 1,7 Md€, traduisant notamment une réévaluation de la TVA (+ 0,9 Md€), de la TICPE (+ 0,5 Md€) et des autres recettes fiscales (+ 0,3 Md€).

Tableau n° 13 : révisions des hypothèses de croissance du PIB et d'évolution spontanée des recettes fiscales en 2017

	PIB en valeur	PIB en volume	Évolution spontanée	Élasticité
LFI 2017	2,4 %	1,5 %	3,4 %	1,4
Programme de stabilité	2,4 %	1,5 %	3,0 %	1,3
Seconde LFR 2017	2,5 %	1,7 %	3,7 %	1,5
Exécution	2,8 %	2,2 %	5,0 %	1,8

Source : Cour des comptes (données : PLF 2017, programme de stabilité d'avril 2017, ministère de l'économie et des finances)

En définitive, l'écart entre l'exécution et la prévision de la seconde LFR résulte de recettes d'IS (+ 2,5 Md€), de TVA (+ 1,0 Md€) et d'IR (+ 0,5 Md€), meilleures qu'anticipées.

Comme identifié dans l'audit des finances publiques, les recettes résultant du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) étaient surévaluées en LFI (-1,0 Md€ concernant la part État).

b) Une base plus faible, une évolution spontanée plus élevée, des mesures exécutées conformément à la prévision

L'évolution des recettes fiscales peut être décomposée en trois composantes : (i) l'évolution de la base de l'année précédente, c'est-à-dire le montant des recettes finalement perçu, qui n'est connu définitivement que dans le courant de l'année suivante, (ii) l'évolution spontanée à législation constante et (iii) l'impact des mesures antérieures, nouvelles et de périmètre et transferts.

La base, soit l'exécution 2016, a baissé de 1,2 Md€ (284,1 Md€) par rapport à la prévision de la LFR pour 2016.

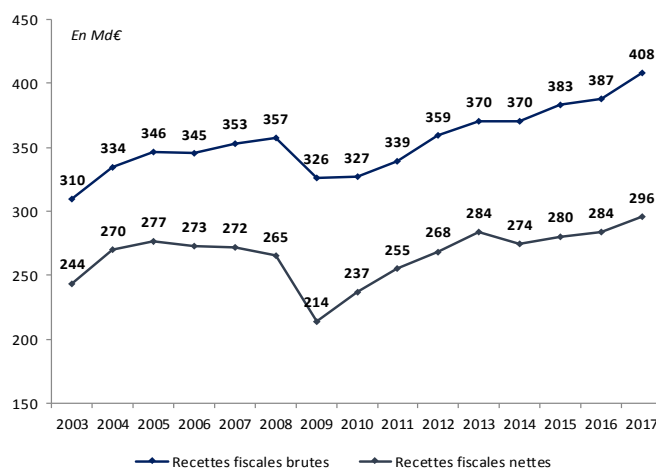
L'évolution spontanée a été finalement de 5,0 %, soit + 14,3 Md€ par rapport à l'exécution 2016, contre une hypothèse en LFI dynamique (+ 9,2 Md€ soit + 3,4 %) mais néanmoins plus faible.

Enfin, les mesures intervenues en 2017 ont réduit le rendement des recettes fiscales de 2,7 Md€, au lieu de 3,2 Md€ prévus. Le coût des mesures antérieures a été plus faible que la prévision (- 1,7 Md€ au lieu de - 2,3 Md€) en raison notamment d'un coût du CICE plus faible que prévu (- 1,1 Md€) et en dépit de recettes du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) moins élevées que prévu initialement (- 1,0 Md€ pour la part État). Les mesures de transfert et de périmètre ont été exécutées un peu plus favorablement que prévu (- 0,2 Md€ au lieu de - 0,6 Md€) en raison du prélèvement opéré sur le CAS Transition énergétique. Le coût des mesures nouvelles est plus élevé que prévu (- 0,8 Md€ au lieu de - 0,3 Md€), cet écart limité à la prévision initiale masquant des déviations importantes mais de sens contraire, en particulier la création d'une contribution additionnelle à l'IS (+ 4,9 Md€) pour compenser les remboursements et dégrèvements de taxe sur les dividendes (- 5,3 Md€).

2 - Une augmentation forte des recettes fiscales de l'État par rapport à 2016

Les recettes fiscales nettes de l'État sont en augmentation de 11,5 Md€ par rapport à 2016, soit de 4,1 % après 1,4 % en 2016 et 2,1 % en 2015. Ce rythme de croissance rapide traduit notamment l'accélération de l'activité économique. En réintégrant les droits de mutation non enregistrés, les recettes se seraient établies à 297,1 Md€, en hausse de 4,8 Md€ par rapport à la prévision initiale.

Graphique n° 19 : évolution des recettes fiscales brutes et nettes



Note : l'écart entre les recettes fiscales brutes et nettes correspond aux remboursements et dégrèvements, qui se sont élevés à 112,6 Md€ en 2017. Par ailleurs, les montants des recettes fiscales 2010 n'incluent pas 16,6 Md€ d'impôts locaux affectés transitoirement à l'État.

Source : direction du budget

Le produit de tous les grands impôts augmente par rapport à 2016 en particulier la TVA et l'IS, y compris hors effet de la contribution exceptionnelle prélevée en fin d'année. L'IR et les autres recettes fiscales sont également en légère progression.

Tableau n° 14 : recettes fiscales nettes de l'État

(Md€)	Exécution 2016	Exécution 2017	Écart
Impôt net sur le revenu	71,8	73	+ 1,2
Impôt net sur les sociétés	30,0	35,7	+ 5,7
<i>Dont hors contribution exceptionnelle</i>	<i>30,0</i>	<i>30,8</i>	<i>+ 0,8</i>
TICPE	15,9	11,1	- 4,8
Taxe sur la valeur ajoutée nette	144,4	152,4	+ 8
Autres recettes fiscales	22	23,4	+ 1,4
Recettes fiscales nettes	284,1	295,6	+ 11,5

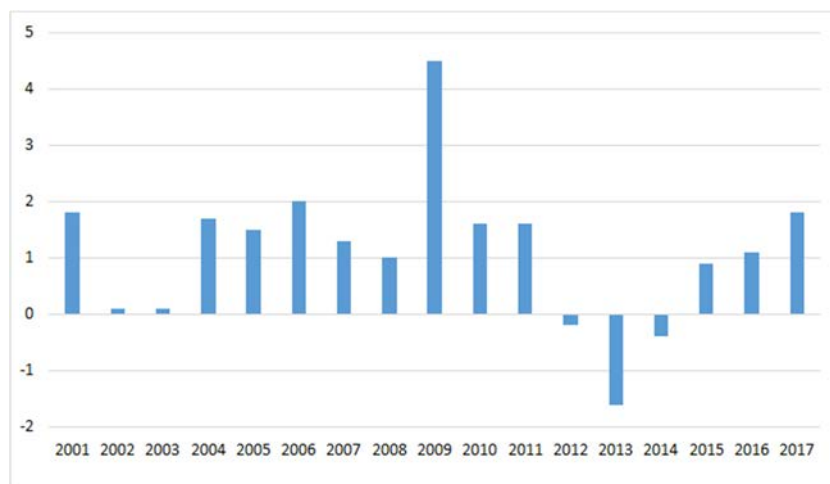
Source : direction du budget

*a) Une évolution spontanée forte de 5,0 % (+ 14,3 Md€)
traduisant l'accélération de l'activité*

L'évolution spontanée des recettes en 2017 (+ 14,3 Md€) représente une croissance de 5,0 %. Un tel taux n'a été atteint qu'en 2011 (+ 5,0 %) et 2007 (+ 5,9 %) au cours des dix dernières années. En 2016, il s'élevait à + 1,9 %.

La croissance spontanée des recettes fiscales résulte pour moitié de l'augmentation des recettes de TVA (+ 7,1 Md€). Le reste de cette évolution est à imputer à hauteur de 3,9 Md€ à l'IS, de 2,4 Md€ à l'IR, de 0,8 Md€ aux autres recettes fiscales et de 0,1 Md€ à la TICPE. L'élasticité au PIB des recettes fiscales nettes s'établirait à 1,8 contre 1,1 en 2016³⁸. Ce niveau est nettement supérieur à la moyenne de la période 2001-2017 qui s'établit à 1,1.

³⁸ Estimation pour 2016 extraite du fascicule *Voies et Moyens*, tome II, PLF 2018.

Graphique n° 20 : élasticité des recettes fiscales nettes (2001-2017)

Source : Rapport économique social et financier, Cour des comptes à partir des données du ministère de l'économie et des finances pour 2017

L'évolution spontanée de la TVA est particulièrement dynamique : elle atteindrait 4,9 % contre 1,9 % en 2016. La croissance des emplois taxables y contribue mais il subsiste une part inexpliquée dans l'évolution de la TVA qui peut résulter de changements de comportement des entreprises notamment de la propension à reporter les crédits de TVA.

Tableau n° 15 : évolution spontanée de la TVA

	2015	2016	2017
Croissance spontanée des recettes de TVA au sens de la comptabilité nationale (champ État)	1,6 %	1,9 %	4,9 %
<i>dont croissance des emplois taxables y compris effets de structure</i>	<i>0,6 %</i>	<i>1,8 %</i>	<i>3,2 %</i>
<i>dont « inexpliqué » par le modèle utilisé</i>	<i>1,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>1,7 %</i>

Source : direction générale du Trésor

L'exercice 2017 se caractérise en effet par des niveaux de remboursements de crédits de TVA assez faibles. Ils représentent 24,8 % de la recette brute en 2017 au lieu de 26,1 % en moyenne entre 2008 et 2016.

L'évolution spontanée de l'IS de 12,9 % s'explique par le dynamisme du bénéfice fiscal en 2016 dont la croissance aurait été de 7,2 % en 2016 au lieu de 4,2 % en 2015. L'évolution spontanée forte a été identifiée principalement en fin d'année, l'administration ayant constaté des versements importants d'acomptes au deuxième semestre. Ces derniers pourraient résulter

d'une pratique des entreprises de modulation des acomptes à la baisse en début d'année, puis d'un rattrapage lors du dernier versement de décembre.

L'évolution spontanée de l'IR (+ 3,3 %) s'explique en premier lieu par le dynamisme des traitements et salaires, des revenus fonciers et des plus-values immobilières et en second lieu par une légère amélioration du taux de recouvrement et une diminution des remboursements et dégrèvements.

b) Un impact négatif des mesures fiscales

Ensemble, les différentes mesures (de périmètre et transfert, anciennes et nouvelles) ont eu en 2017 un impact négatif sur les recettes fiscales de - 2,7 Md€.

**Tableau n° 16 : impact net des mesures sur les recettes fiscales
(en m€)**

Mesures antérieures à la LFI	Mesures nouvelles LFI et LFR	Mesures de périmètre et de transfert	Total des mesures
- 1 731	- 798	- 201	- 2 730

Source : direction du budget

Les mesures de périmètre et de transfert ont un effet global limité de 0,2 Md€ mais traduisent d'importants mouvements de sens contraire. Des transferts de TICPE ont lieu (- 6,6 Md€) vers l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et le CAS Transition énergétique. La rebudgétisation de l'intégralité des recettes de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) et de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) augmente les recettes de l'État de 5,8 Md€. Les transferts concernant la TVA affectée aux organismes de sécurité sociale se soldent par un transfert positif de 0,7 Md€ pour l'État. + 0,5 Md€ de TICFE et de TICGN sont reversés au budget général du fait de l'extension en année pleine de la réforme de la CSPE.

Les mesures antérieures à la LFI ont conduit à abaisser les recettes de 1,7 Md€ par rapport à 2016. Elles réduisent le produit de l'IS de 3,2 Md€ : en dépit d'un mécanisme d'acompte en 2017 qui conduit à encaisser un surcroît temporaire d'IS de + 0,5 Md€, le CICE pèse sur les recettes à hauteur de - 2,3 Md€. Son coût est cependant inférieur aux prévisions (- 2,3 Md€ au lieu de - 3,4 Md€).

Tableau n° 17 : principales mesures antérieures

Impôt	Mesures antérieures	Exécution 2017 (Md€)
IR	Révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique et mise en place du CITE	+1,9
IR	Prorogation et aménagement du CITE	-1,7
IR	Lutte contre la fraude	-0,4
IR	Autres	+0,1
Total des mesures antérieures sur l'IR		-0,1
IS	Baisse des cotisations employeurs et des travailleurs indépendants (impact en IS)	-0,5
IS	Prorogation d'un an de la contribution exceptionnelle à l'IS	-0,5
IS	CICE	-2,3
IS	Élargissement du champ de la cotisation sociale patronale	+0,8
IS	Suramortissement	-0,6
IS	Autres	-0,3
Total des mesures antérieures sur l'IS		-3,2
TICPE	Hausse de la part carbone	+1,4
TICPE	Autres	+0,3
Total des mesures antérieures sur la TICPE		+1,7
Autres recettes fiscales	Lutte contre la fraude (action du STDR)	-0,6
Autres recettes fiscales	Impact de la hausse de la composante carbone en TICGN et TICC	0,4
Autres recettes fiscales	Autre	-0,1
Total des mesures antérieures sur les autres recettes fiscales		-0,3
Total des mesures antérieures sur la TVA		+0,1
Total des mesures antérieures		-1,7

Source : direction du budget - retraitements Cour des comptes

Les mesures nouvelles portant effet sur l'exercice 2017 ont un impact légèrement négatif de 0,8 Md€. La principale mesure nouvelle est la surtaxe d'IS décidée en fin d'année pour compenser les pertes de recettes résultant de l'invalidation de la taxe sur les dividendes.

Tableau n° 18 : principales mesures nouvelles

Impôt	Mesures nouvelles	Exécution 2017 (Md€)
IR	Réduction d'impôt sur le revenu pour les ménages modestes	-1,0
Total des mesures nouvelles sur l'IR		-1,0
IS	Contribution exceptionnelle à l'IS et contribution additionnelle à la contribution exceptionnelle à l'IS	+4,9
IS	Modification du régime d'acomptes pour les grandes entreprises	+0,5
IS	Diminution du taux de l'IS pour les PME	-0,3
Total des mesures nouvelles sur l'IS		+5,1
Autres recettes fiscales	Contentieux « 3 % dividendes »	-4,7
Autres recettes fiscales	Autre	+0,4
Total des mesures nouvelles sur les autres recettes fiscales		-4,9
Total des mesures nouvelles		-0,8

Source : direction du budget – retraitements Cour des comptes

Les encaissements (part État) du STDR en recettes fiscales ont diminué de 1,0 Md€ par rapport à 2016³⁹.

Tableau n° 19 : encaissements du STDR depuis 2014

Md€	2014	2015	2016	2017	Total	en %
Donations et successions	473	536	391	273	1 673	20 %
Impôt de solidarité sur la fortune	900	848	535	398	2 681	32 %
Impôt sur le revenu	296	671	831	404	2 202	26 %
Prélèvements sociaux	127	301	388	178	994	12 %
Amendes	118	298	331	59	806	10 %
Divers		0,2	0,2	3	3,4	0 %
Total	1 914	2 654	2 476	1 315	8 359	100 %

Source : Cour des comptes, direction du budget

³⁹ Le STDR couvre un champ plus large que l'État, qui comprend également les prélèvements sociaux.

Les recettes tirées du plafonnement de la fiscalité affectée

Les taxes affectées à des personnes morales autres que l'État sont retracées dans le fascicule *Voies et Moyens tome I*. Les taxes affectées sont plafonnées depuis la LFI 2012 : lorsque le montant recouvré excède le plafond défini, l'excédent est reversé au budget général. Si le champ de la fiscalité affectée plafonnée a été constamment étendu, il demeure parcellaire. En 2017, il ne couvrait qu'un montant de ressources de 10 Md€ sur un total de 29,8 Md€ (hors taxes affectées aux collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale). Le montant reversé au budget général en année n au titre de l'écêtement est connu seulement au moment du PLF $n+2$. Pour l'année 2016, il s'est élevé à 728 M€. Il figure parmi les autres recettes fiscales, en « recettes diverses » et « autres taxes ».

La LPFP 2014-2019 prévoyait en son article 16 qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, les taxes affectées qui n'auraient pas été plafonnées seraient reversées au budget général. Cet article n'a pas été mis en œuvre. Le principe en a été abandonnée en LPFP 2018-2022.

3 - Les conséquences de l'invalidation de la taxe sur les dividendes

L'invalidation de la contribution sur les dividendes distribués a entraîné une diminution des recettes nettes de 5,3 Md€. La création dans la première LFR de la contribution exceptionnelle à l'IS⁴⁰ a conduit à l'encaissement d'un produit de 4,9 Md€, l'impact final sur le solde 2017 étant de - 0,4 Md€. En 2018, il reste à reverser 5,5 Md€, intérêts moratoires compris, aux entreprises ayant acquitté la taxe et à encaisser 0,4 Md€ au titre de la contribution exceptionnelle.

⁴⁰ En réalité, ce sont deux contributions exceptionnelles qui ont été mises en place, une contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, acquittée par les sociétés réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 Md€ à 15 % du montant de l'impôt sur les sociétés, et une contribution additionnelle due par les seules sociétés réalisant un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 3 Md€, égale à 15 % du montant de l'impôt sur les sociétés.

L'invalidation de la taxe sur les dividendes

La taxe sur les dividendes (contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % sur les montants distribués) a été introduite par l'article 6 de la loi n° 2012-958 de finances rectificative pour 2012. À la suite de la contestation de cet impôt par plusieurs entreprises, la CJUE, saisie de deux questions préjudicielles, a jugé dans un arrêt du 17 mai 2017 que cette contribution n'était pas compatible avec la directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés-mères et filiales d'États membres différents (dite directive « mère-fille »). Le Conseil d'État a indiqué le 7 juillet 2017 que si la taxe sur les dividendes n'était pas applicable aux bénéfices distribués provenant de filiales établies dans un État membre de l'UE autre que la France, elle continuait à s'appliquer aux autres bénéfices tirés de filiales établies en France ou dans un pays tiers à l'UE. Il renvoyait au Conseil constitutionnel la question d'une discrimination à rebours ainsi créée.

Par une décision du 6 octobre 2017, le Conseil constitutionnel a jugé que la taxe méconnaissait les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques en introduisant une différence de traitement entre les sociétés ayant des filiales dans l'Union européenne et les autres. Il a considéré que l'objectif de rendement poursuivi par le législateur pour compenser le coût engendré par l'annulation de la fiscalité des OPCVM étrangers ne constituait pas, en lui-même, un motif d'intérêt général suffisant pour justifier la différence de traitement ainsi instituée. La taxe sur les dividendes distribués était ainsi contraire à la Constitution et son produit devait dès lors être restitué intégralement.

B - Des recettes non fiscales décevantes, malgré l'anticipation de certains versements

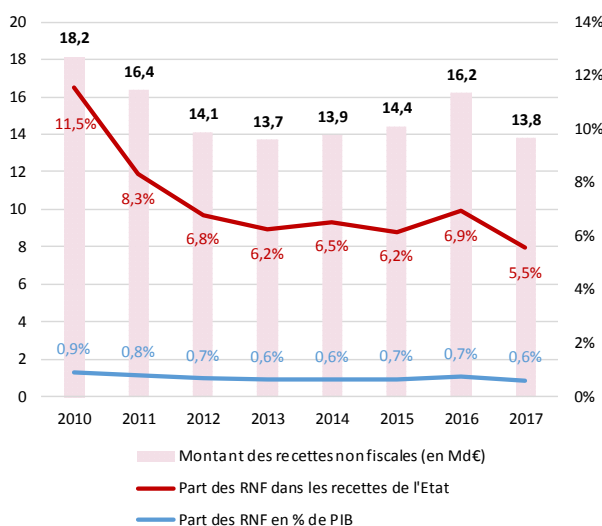
En 2017, les recettes non fiscales se sont élevées à 13,8 Md€, en retrait de 0,7 Md€ par rapport à la prévision de LFI et de 2,4 Md€ par rapport à 2016, année atypique qui avait été marquée par l'encaissement d'importantes recettes non fiscales exceptionnelles. L'évolution des recettes non fiscales s'inscrit dans une tendance pluriannuelle de baisse.

Tableau n° 20 : prévision et exécution des recettes non fiscales

(Md€)	Exéc. 2016	LFI 2017	Exéc. 2017	Ecart 2016- 2017	Ecart 2017 LFI – Exéc.
Dividendes et recettes assimilées	4,0	4,6	5,4	1,5	0,9
Produits du domaine de l'État	3,2	2,5	2,3	-0,9	-0,2
Produit de la vente de biens et services	0,8	1,1	1,1	0,3	0,1
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,9	0,5	0,4	-0,4	0,0
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	2,3	2,5	1,9	-0,4	-0,6
Divers	5,0	3,5	2,6	-2,4	-0,9
Total	16,2	14,5	13,8	-2,4	-0,7

Source : direction du budget

Les recettes non fiscales s'établissent à 13,8 Md€ contre 14,5 Md€ prévus en LFI et 14,8 Md€ prévus dans le programme de stabilité. L'audit des finances publiques avait identifié une surestimation d'environ 1 Md€, répartie entre les versements au titre des garanties sur le commerce extérieur, les amendes prononcées par l'autorité de la concurrence et les recettes liées à la redevance d'usage des fréquences radioélectriques. La surévaluation sur ces lignes s'élève finalement à 1,6 Md€ mais est en partie atténuée par les versements de la CDC et de la Banque de France, plus élevés que prévu.

Graphique n° 21 : évolution des recettes non fiscales de l'État

Source : synthèse Cour des comptes

1 - Certaines recettes non fiscales surévaluées en LFI 2017

Les recettes non fiscales s'établissent 0,7 Md€ au-dessous de la prévision initiale, les principaux écarts résultant des facteurs suivants :

- les reversements au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur (0,3 Md€) sont en net recul par rapport à la prévision LFI (- 0,9 Md€). L'administration explique cet écart, supérieur à celui anticipé par l'audit, par la prise en compte en LFI 2017 d'une opération de restitution réalisée fin 2016, ainsi que par une sinistralité plus forte qu'attendue. La prévision initiale était particulièrement optimiste ;
- le produit des redevances d'usage des fréquences radioélectriques, prévu initialement à 1,1 Md€, dont 0,2 Md€ au titre d'une augmentation des redevances d'usage de la bande 1800 MHz, qui n'a finalement pas eu lieu, s'établit à 1 Md€. Cette surévaluation avait été identifiée par la Cour dans son audit de juin 2017 ;
- les amendes de l'autorité de la concurrence retrouvent en 2017 leur niveau moyen sur la période 2009-2016, après deux années marquées par d'importantes condamnations. Elles s'élèvent en 2017 à 0,5 Md€, contre 1 Md€ attendu en LFI, niveau qui avait été jugé optimiste dans l'audit de juin 2017.

Les autres recettes non fiscales sont, dans l'ensemble, conformes aux prévisions initiales.

2 - Des versements de la CDC et de la Banque de France plus élevés que prévu

À l'inverse de l'évolution globale des recettes non fiscales, les dividendes et recettes assimilées augmentent fortement. Elles s'élèvent en 2017 à 5,4 Md€, montant supérieur de 0,9 Md€ à la LFI et en hausse de 1,5 Md€ par rapport à 2016. Si l'on inclut le prélèvement sur le fonds d'épargne de la CDC, les dividendes représentent 6,1 Md€ en 2017, contre 4,8 Md€ en 2016 et 5,1 Md€ prévu en LFI⁴¹.

⁴¹ La nomenclature place les prélèvements sur le fonds d'épargne dans autres RNF.

Tableau n° 21 : dividendes et recettes assimilées 2016-2017

(Md€)	Exécution 2016	LFI 2017	Première LFR	Seconde LFR	Exécution 2017
Produits des participations de l'État dans des entreprises financières	1,9	2,4	3,0	3,0	3,3
Contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS)	0,3	0,3	0,5	0,5	0,6
Produits des participations de l'État dans des entreprises non financières	1,8	1,9	1,6	1,6	1,5
Total dividendes et recettes assimilées	4,0	4,6	5,1	5,1	5,4
Prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations	0,8	0,5	0,6	0,6	0,6
Total consolidé	4,8	5,1	5,7	5,7	6,1

Source : direction du budget

a) Une forte hausse des produits versés par la CDC et la Banque de France

Les produits liés aux participations de l'État dans des entreprises financières, élargis à tous les flux issus de la CDC⁴², s'élèvent à 4,5 Md€ en 2017, contre 2,9 Md€ en 2016 et de 3,2 prévus en LFI 2017.

Cette hausse traduit tout d'abord une amélioration des résultats de la CDC et de la Banque de France. Le dividende versé par la Banque de France s'établit en 2017 à 2,3 Md€, soit + 0,5 Md€ par rapport à la LFI et + 1 Md€ par rapport à 2016 en raison de l'amélioration de son résultat en 2016⁴³. Le résultat 2016 de la CDC, également meilleur qu'attendu, conduit à rehausser son versement en 2017 de + 0,2 Md€ et sa contribution représentative de l'IS de + 0,1 Md€. Le prélèvement sur le fonds d'épargne s'est élevé à 0,6 Md€, en hausse de 0,1 Md€ par rapport au montant prévu en LFI 2017, en raison d'un niveau de fonds propres plus élevé que prévu. Les versements ont également été augmentés par des mécanismes ayant un impact temporaire favorable sur le seul exercice 2017 (acompte sur dividende de + 0,3 Md€, CRIS augmentée de 0,2 Md€ sous l'effet de la modification du régime des acomptes et de la surtaxe exceptionnelle à l'IS d'autre part).

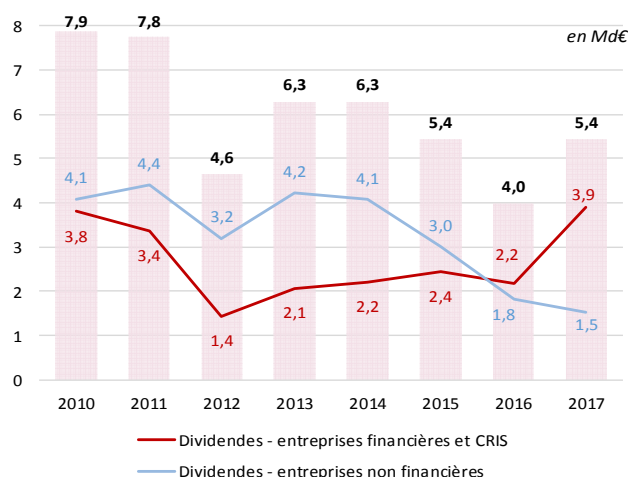
⁴² Dividendes, contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) et prélèvement sur le fonds d'épargne.

⁴³ En particulier, hausse des intérêts reçus sur les dépôts des établissements de crédits par application du taux négatif et augmentation des revenus sur les titres détenus dans le cadre de la politique monétaire.

b) L'érosion des dividendes des entreprises non financières

L'évolution des dividendes en numéraire des entreprises non financières s'inscrit dans une trajectoire de baisse. Depuis 2013, ils sont en déclin plus marqué, dans un mouvement distinct de celui des dividendes des entreprises financières. En 2017, l'État a perçu presque autant de dividendes en actions (1,3 Md€) qu'en numéraire (1,5 Md€)⁴⁴. Les années précédentes, les dividendes en numéraire étaient sensiblement supérieurs : sur la période 2007-2017, ils étaient compris entre 3 et 5,6 Md€⁴⁵. Les importantes cessions réalisées en 2017 devraient renforcer cette tendance à la baisse des versements de dividendes.

Graphique n° 22 : évolution des dividendes en numéraire et recettes assimilées



Source : Direction du budget – retraitement Cour des comptes

⁴⁴ En avril 2016, l'État a décidé un versement en actions pour EDF au titre des années 2016 et 2017, correspondant à sa contribution d'actionnaire de long terme aux marges de manœuvre nécessaires de l'entreprise. Ainsi, le solde du dividende dû au titre de l'exercice 2016 (0,9 Md€) et l'acompte dû au titre de l'exercice 2017 (0,4 Md€) ont été perçus en actions en 2017. En 2018, le solde du dividende dû au titre de l'exercice 2017 devrait être perçu en titres tandis que l'acompte 2018 serait perçu en numéraire. Le montant de cet acompte est estimé à 226 M€. À compter de 2019, l'intégralité des dividendes devrait être perçue en numéraire pour un montant prévu de 495 M€.

⁴⁵ À titre d'exemple, entre 2010 et 2015, les dividendes versés par EDF à l'État se sont élevés à plus de 11 Md€.

En 2017, les dividendes en numéraire versés par les entreprises non financières s'élèvent à 1,5 Md€, contre 1,9 Md€ attendus en LFI et 1,8 Md€ constatés en 2016. Ces dividendes proviennent principalement de Engie (0,5 Md€) et, de manière plus marginale, d'Orange, Renault, ADP et La Poste. Les dividendes de ces cinq entreprises représentent 80 % des dividendes reçus par l'État en 2017.

C - Des fonds de concours et attributions de produits supérieurs à la prévision et mal suivis

Les crédits de paiement des fonds de concours et attributions de produits rattachés en 2017 atteignent 4,1 Md€. Ils sont supérieurs à la prévision de la LFI (3,9 Md€) ainsi qu'à l'exécution 2016 (3,6 Md€).

En 2017 on recense 518 dispositifs de fonds de concours et attributions de produits, niveau équivalent à celui de 2012. Plus du quart d'entre eux n'a donné lieu à aucun rattachement de crédit depuis 2016. La nomenclature comptable actuellement utilisée dans l'application Chorus ne permet pas de compartimenter les ressources des programmes budgétaires issues de fonds de concours, ni de continger les dépenses correspondantes. Cette situation est porteuse de risques en particulier sur le respect de la conformité de l'emploi des fonds à l'intention de la partie versante et sur la régularité des reports de crédits.

En dépit de dépenses publiques massives effectuées en faveur du Programme d'investissements d'avenir (PIA) (47 Md€ pour les deux premiers PIA, 10 Md€ annoncés pour le troisième), les retours financiers ne sont pas encore identifiables au sein des recettes non fiscales (*cf.* chapitre III).

II - Des prélèvements sur recettes d'un niveau exceptionnellement bas

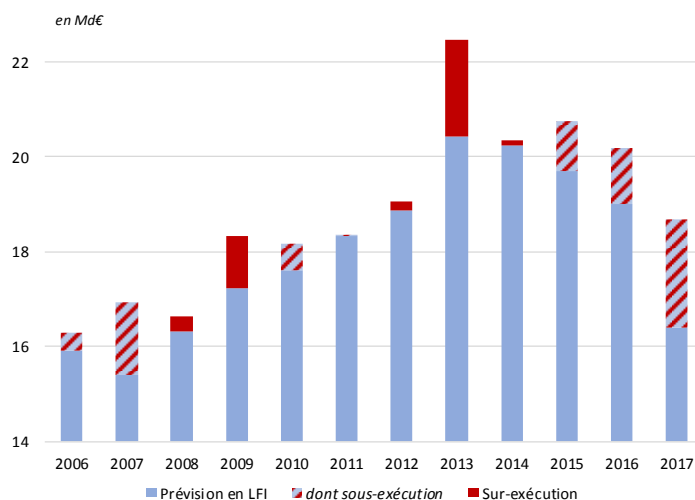
Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne a été exceptionnellement faible en 2017, contrairement à la prévision. Celui réalisé au profit des collectivités locales a été plus faible qu'en 2016, conformément à la programmation prévue, mais a été compensé par d'autres transferts.

A - Un prélèvement européen historiquement bas

1 - Un prélèvement européen au plus bas niveau depuis 2005

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne⁴⁶ a connu en 2017 la sous-exécution la plus élevée depuis la mise en œuvre de la LOLF, soit - 2,3 Md€ par rapport à la LFI.

Graphique n° 23 : prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne de 2006 à 2017



Source : relations financières avec l'Union européenne - annexe au PLF 2018 (« Jaune UE »).

Depuis 2011, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR UE) s'est élevé en moyenne à 19,3 Md€ par an. En 2017, il n'est que de 16,4 Md€, inférieur de 2,3 Md€ à l'estimation de la LFI 2017 et de 2,6 Md€ par rapport à l'exécution 2016 (19 Md€).

Le faible niveau du prélèvement européen résulte à titre principal d'un rythme d'exécution plus lent que prévu des dépenses de l'Union au

⁴⁶ Le prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne est la somme d'une contribution de la France assise sur son revenu national brut (RNB) et d'un prélèvement effectué sur ses recettes de TVA. Il ne s'agit pas d'une dépense du budget général mais d'un prélèvement sur les recettes nettes de l'État, conformément à l'article 6 de la LOLF. Jusqu'en 2017, ce PSR était inclus dans la norme de dépenses.

titre de la politique de cohésion. Ce rythme va s'accroître sur le reste de la durée du cadre financier pluriannuel de l'Union d'ici 2020, entraînant une augmentation sensible du prélèvement.

Les nouvelles règles applicables à l'exécution de ces dépenses en ont encore ralenti la progression. En effet, jusqu'en 2014 si les crédits n'avaient pas été engagés au titre des dépenses de la cohésion au bout de 2 ans, l'autorisation de dépenses était annulée (règle dite du dégagement d'office N+2). Face à la lenteur de l'engagement de ces crédits, la règle a été modifiée dans le cadre financier pluriannuel actuel pour porter les dégagements d'office à 3 ans (N+3), ce qui a rendu moins urgent pour les bénéficiaires l'engagement des dépenses.

Enfin, le processus de désignation des autorités de gestion nationales, qui doivent mettre en œuvre les crédits, le plus souvent à l'échelle régionale, a pris du retard. En octobre 2017, la Commission devait encore recevoir des notifications pour les désignations des autorités pour plus de 10 % des programmes engagés au titre de la cohésion. Ce retard se traduit mécaniquement par une mise en œuvre plus lente que prévue.

Selon la Commission européenne, la sous-exécution du prélèvement s'explique par ces difficultés opérationnelles ou administratives et non par une incapacité des États membres à assumer les co-financements nationaux indispensables pour mobiliser les fonds structurels européens.

2 - Un prélèvement qui devrait augmenter dès 2018

Dans la précédente loi de programmation des finances publiques 2014-2019, le montant du PSR UE avait été évalué à 21,48 Md€ pour 2017, soit un supplément de 5,1 Md€ par rapport à l'exécution 2017.

Les dépenses du cadre financier pluriannuel 2014-2020 étant orientées à la hausse, la sous-exécution du prélèvement européen en 2017 peut être qualifiée de conjoncturelle. La contribution française à l'Union augmenterait à partir de 2018 et jusqu'en 2020.

Cette orientation est intégrée à la nouvelle LPFP pour les années 2018 à 2022, selon un échéancier prévisionnel du PSR UE révisé, qui prévoit une hausse très significative par rapport au niveau atteint en 2017.

Tableau n° 22 : PSR UE dans la LPFP 2018-2022 et la LFI 2018

(en CP, en Md€)	2018	2019	2020
LPFP 2018-2022	19,9	23,3	24,1
LFI	19,9	-	-
Écart	0 %	-	-

Source : loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et LFI 2018

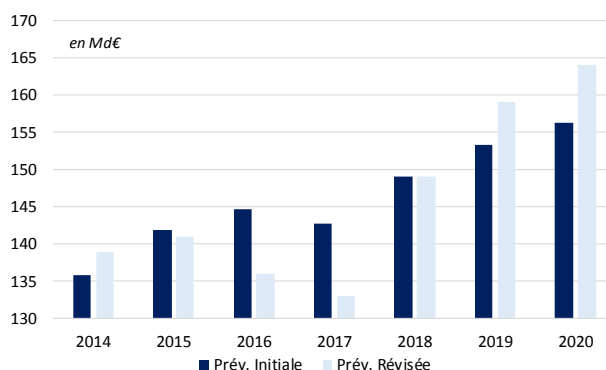
L'augmentation du PSR-UE entre 2018 et 2019 atteindrait 3,5 Md€. Après trois ans de sous-exécution du prélèvement européen, le budget de l'État devra probablement supporter, dans les trois ans à venir, une augmentation substantielle de sa contribution au budget de l'Union européenne principalement par effet de rattrapage de la politique de l'Union en matière de cohésion.

Évolution des dépenses communautaires d'ici la fin du cadre financier pluriannuel 2014-2020

Selon les projections faites à l'été 2013 par la Commission européenne, la hausse des dépenses communautaires était quasi linéaire en euros courants, avec une progression des crédits de paiement de 142,5 Md€ à 167,6 Md€ entre 2014 et 2020.

Les prévisions actualisées de décaissement des crédits de paiement du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 de la Commission européenne du 14 septembre 2016 font apparaître que la trajectoire des dépenses initialement prévue est plus lente qu'attendue. L'exécution du CFP 2014-2020 ayant pris du retard en début de période, la consommation des crédits de paiement se décale vers la fin du cycle ce qui devrait entraîner une augmentation des contributions des pays membres. La nouvelle prévision de décaissement des crédits de paiement d'ici 2020 est présentée ci-après.

**Graphique n° 24 : CP du cadre financier selon la Commission
(2013 et révision 2016) en euros courants**



Source : Direction du budget, *Jaune budgétaire 2017, Les relations financières entre la France et l'Union et COM (2016) 603 (final) du 14 septembre 2016*,

B - Une diminution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales plus forte qu'attendue mais compensée par les autres transferts

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 101,1 Md€ en 2017 et se composent de plusieurs ensembles.

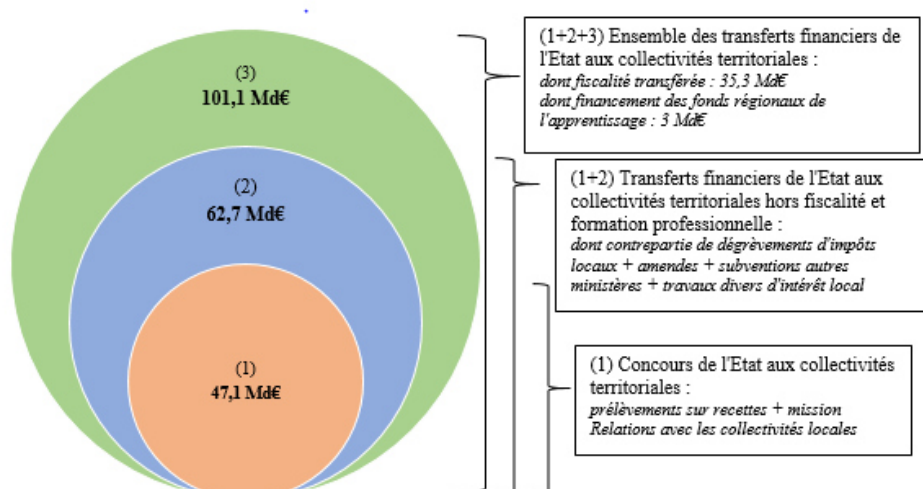
Les concours financiers de l'État aux collectivités rassemblent la totalité des transferts financiers spécifiquement destinés aux collectivités et leurs groupements. Ces concours totalisent tous les prélèvements sur recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales ainsi que les crédits du budget général relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Les transferts financiers de l'État, hors fiscalité transférée et hors apprentissage, comprennent les concours financiers de l'État, majorés des crédits qui abondent les budgets des collectivités, destinés à une politique plus large, dont les collectivités constituent l'un des acteurs. Cet agrégat comprend les subventions des autres ministères, les contreparties de dégrèvements législatifs, le produit des amendes de police de la circulation et des radars, les subventions pour travaux divers d'intérêt général.

Le total des transferts financiers de l'État aux collectivités inclut la totalité des flux financiers de l'État vers les collectivités, y compris la

fiscalité transférée et le financement des fonds régionaux de l'apprentissage.

Schéma n° 1 : décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2017

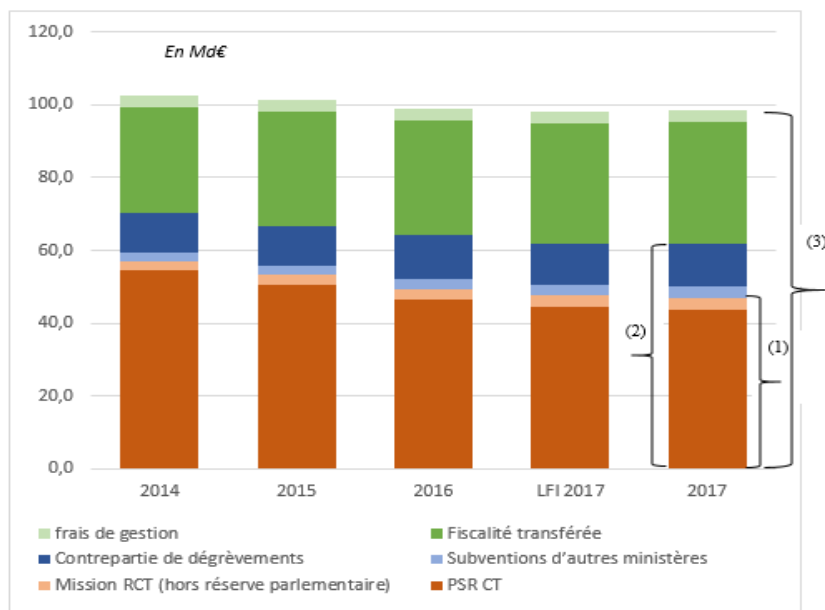


Source : Cour des comptes

La baisse des prélèvements sur recettes (PSR) au titre de la contribution au redressement des comptes publics demandée aux collectivités territoriales était fixée en LFI à 2,1 Md€. Elle a été plus importante que prévu, le total des PSR diminuant finalement de 2,7 Md€, en raison de l'impact sur le FCTVA de l'atonie de l'investissement local.

Les autres transferts financiers de l'État aux collectivités poursuivant leur progression, les transferts financiers totaux de l'État au profit des collectivités territoriales se sont élevés à 101,1 Md€ en 2017, en léger retrait par rapport à l'exécution 2016 (- 0,2 Md€, soit - 0,2 %).

Graphique n° 25 : évolution des transferts aux collectivités territoriales



Source : Cour des comptes (données : direction du budget) - décomposition des agrégats présentée dans le schéma précédent – fiscalité transférée hors CAS « financement national du développement de l'apprentissage ».

1 - Des prélèvements sur recettes en baisse conformément à la programmation pluriannuelle

En application de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019, l'ensemble constitué des prélèvements sur recettes de l'État et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* du budget général devait diminuer successivement de 3,42 Md€ en 2015, 3,66 Md€ en 2016 et de 3,67 Md€ en 2017, soit au total de 10,75 Md€.

Tableau n° 23 : évolution prévue des concours financiers de l'État (en M€)

2014	2015	2016	2017	2014/2017
56,87	53,45	49,79	46,12	- 10,75

Source : données de la loi de programmation des finances publiques

En 2017, à la baisse de la DGF dans son ensemble (- 2,4 Md€) se sont ajoutées celles des autres composantes de l'enveloppe normée : les versements du FCTVA (- 207 M€), et les autres prélèvements sur recettes (- 393 M€).

Finalement, les concours financiers de l'État composant l'enveloppe normée ont connu en 2017 une baisse de 2,1 Md€ (à 47,1 Md€ contre 49,2 Md€ en 2016) très inférieure à la prévision de la loi de programmation mais conforme à la LFI⁴⁷.

2 - Une augmentation des autres transferts budgétaires et de la fiscalité transférée

Outre les prélèvements sur recettes et les versements en provenance de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, les transferts financiers de l'État au profit des collectivités territoriales comprennent⁴⁸ des subventions d'autres ministères, les contreparties de dégrèvements d'impôts locaux, la fiscalité transférée et la rétrocession des frais de gestion de la fiscalité directe locale⁴⁹.

Hors fiscalité transférée, l'évolution de ces autres transferts est assez stable, si bien que l'évolution totale des transferts financiers hors fiscalité transférée et formation professionnelle est de -2,4 Md€, proche de celle des PSR. En 2017, contrairement à 2016 et 2015, l'impact des dégrèvements est faible (-102 M€). Les subventions des autres ministères sont en hausse, comme les frais de gestion rétrocédés.

La fiscalité transférée est quant à elle en hausse de 6 %, passant de 31,4 Md€ en 2016 à 33,3 Md€ en 2017⁵⁰. Cette progression s'explique, principalement, par la poursuite de la dynamique des droits de mutation à titre onéreux (+ 1,5 Md€)⁵¹. Cette fiscalité, transférée au titre de l'acte I de

⁴⁷ Comme annoncé le 2 juin 2016 par le Président de la République devant le congrès des maires, la LFI 2017 a réduit de moitié la quote-part du bloc communal dans la contribution au redressement des finances publiques pour l'année 2017.

⁴⁸ Dans une moindre mesure, ils comprennent également les subventions pour travaux divers d'intérêt local (réserve parlementaire, supprimée en 2018).

⁴⁹ L'État perçoit des frais de gestion sur le montant des impôts établis et recouvrés au profit des collectivités. Cependant, à compter de 2011, il a été décidé de rétrocéder aux collectivités une partie de ces frais pour le financement de certaines dépenses transférées.

⁵⁰ Total de la fiscalité transférée hors les frais de gestion et le CAS FNDMA.

⁵¹ Le rattachement des droits supplémentaires non pris en compte à ce stade en 2017 conduirait à augmenter ce montant de 0,4 Md€.

la décentralisation puis au titre de la réforme de la fiscalité directe locale, représente l'une des principales ressources fiscales des départements, mais elle est inégalement répartie entre eux.

D'autres mesures favorables aux collectivités montent en charge depuis 2016. En 2017, les engagements de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont ainsi progressé de 17 % (+ 646 M€) et les paiements de 20 % (+ 575 M€) par rapport à 2016 du fait, notamment, de la poursuite du dispositif de soutien à l'investissement local⁵².

III - Des dépenses fiscales qui continuent de progresser, des politiques de maîtrise en échec

Le coût des dépenses fiscales continue de croître en 2017. Alors que les outils de maîtrise sont déjà insuffisants, les objectifs affichés par la loi de programmation sont moins ambitieux que par le passé. Les dépenses fiscales restent insuffisamment évaluées.

A - Un coût des dépenses fiscales qui continue de croître en 2017

Le montant total des 457 dépenses fiscales⁵³ aurait progressé, selon les données du PLF 2018, de 5,4 Md€ entre 2016 (87,6 Md€) et 2017 (93,0 Md€), soit une hausse de plus de 6 %. Pour mémoire, le coût de l'ensemble des dépenses fiscales est évalué à l'occasion de chaque PLF pour l'année écoulée, l'année en cours et l'année à venir. Il ne fait pas l'objet d'une actualisation en cours de gestion. Les développements qui suivent sont fondés sur les données du PLF pour 2018, qui demeurent provisoires.

Sur la base de ces informations, le poids des dépenses fiscales aurait augmenté de 0,6 point de PIB depuis 2011 et s'établirait à près de 4,1 % du PIB en 2017.

⁵² Majoration des crédits de la DETR et de la dotation politique de la ville (DPV) et dotation de soutien à l'investissement local, pérennisée par l'article 141 de la LFI 2017.

⁵³ Définies selon le tome II de l'annexe *Voies et moyens* des projets de loi de finances, qui les présente et évalue leur coût, comme « les dispositions fiscales dérogoires induisant un coût pour le budget de l'État ».

Tableau n° 24 : les 15 principales dépenses fiscales – PLF 2018 (M€)

Impôt	Dispositif	Coût 2017
IR/IS	CICE	16 451
IR/IS	CIR	5 707
IR	Abattement de 10 % sur les pensions et retraites	4 060
TVA	Taux de 10 % pour travaux [...]	3 540
TVA	Taux de 10 % ventes à consommer sur place [...]	2 615
TVA	Taux de 2,10 % applicable aux médicaments [...]	2 515
TVA	Taux réduit lié aux travaux dans les logements sociaux	2 155
IR	Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile [...]	2 080
IR	Exonérations liées à la garde d'enfant	1 905
TICPE	Taux réduit sur le gazole sous condition d'emploi	1 835
IR	CITE	1 675
locaux	Exonérations des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	1 647
IR	Exonération au titre des plans d'épargne salariale [...]	1 600
IR	Exonération ou réduction liées aux contrats d'assurance-vie [...]	1 475
TVA	Régime des départements (Guadeloupe, Martinique, la Réunion)	1 450

Source : PLF pour 2018

Au cours de la période récente, le montant des dépenses fiscales a augmenté principalement sous l'effet du CICE. Son coût s'établirait selon les données d'exécution à 15,0 Md€ en 2017, contre 16,5 Md€ estimés par le PLF pour 2018. Les dernières prévisions de l'administration chiffrent son coût futur à 21,4 Md€ en 2018, 20,0 Md€ en 2019 et 10,6 Md€ en 2020.

Hors CICE, les dépenses fiscales ont progressé, selon les documents budgétaires, de 4,4 Md€ depuis 2013, soit de 6,2 % sur la période, hors effets de périmètre ou absence de chiffrage.

Depuis 2015, le chiffrage du coût des dépenses fiscales figurant dans le fascicule *Voies et moyens* est réévalué à la hausse d'un exercice à l'autre.

Tableau n° 25 : écarts de chiffrage du coût des dépenses fiscales d'un PLF à l'autre depuis 2015

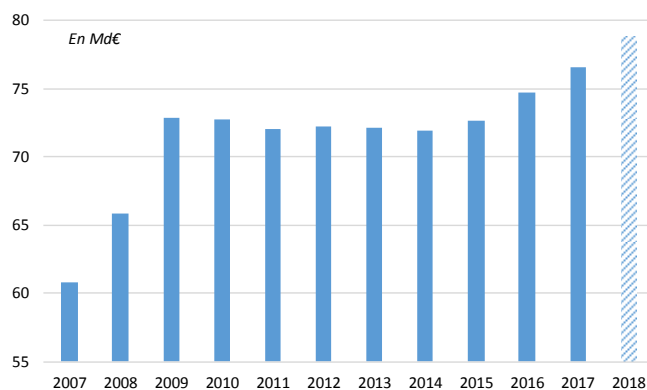
(en Md€)	2015	2016	2017
Chiffrage année n	81,93	83,37	89,88
Révision année n+1	+ 2,42	+ 2,39	+ 3,1
Révision année n +2	+ 0,75	+ 1,86	Nd
Ecart total d'estimation	+ 3,17	+ 4,25	Nd
Chiffrage final	85,1	87,62	Nd

Source : PLF pour 2015, 2016, 2017 et 2018

B - Des outils de maîtrise insuffisants, des objectifs de moins en moins ambitieux

La maîtrise des dépenses fiscales est un objectif affiché des pouvoirs publics, matérialisé par le plafond fixé dans les lois de programmation des finances publiques. Hors CICE, les dépenses fiscales ont été stables en montant de 2009 à 2015. Elles repartent à la hausse depuis 2016.

Graphique n° 26 : évolution des dépenses fiscales hors CICE



Source : projets de loi de finances 2009 à 2018

Les conférences fiscales conduites depuis 2013 ont pour objet de rationaliser les dépenses fiscales. Elles ont par ailleurs été intégrées dans le champ des revues de dépenses en 2014. Ces démarches n'ont pas eu d'effets en 2017. L'effort de maîtrise des dépenses fiscales se relâche dans le cadre de la programmation pluriannuelle des finances publiques.

1 - Le dépassement des plafonds votés en LPFP ne donne lieu à aucune action correctrice

Sur les trois derniers exercices, le coût des dépenses fiscales a été systématiquement supérieur au plafond établi en LPFP 2014-2019.

Tableau n° 26 : évolution des dépenses fiscales au regard des plafonds inscrits dans la LPFP 2014-2019

(en Md€)	2015	2016	2017
Plafond LPFP 2014-2019	80,6	81,8	86,0
Coût des dépenses fiscales à méthode PLF 2013 calcul <i>Voies et moyens</i>	83,3	83,9	89,2
Dépassement (<i>Voies et moyens</i>)	2,7	2,1	3,2

Source : DLF, retraitement Cour des comptes

Le plafond des crédits d'impôt voté en LPFP n'est pas non plus respecté en 2017. En dépit de ces dépassements consécutifs, aucune mesure correctrice n'a été adoptée. Au regard de ces éléments, la Cour renouvelle sa recommandation d'adopter des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales et des crédits d'impôt, à l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme.

2 - Les résultats non probants des conférences fiscales

Les conférences fiscales organisées en 2016 avaient conduit à la suppression, à compter de 2017, de trois dispositifs uniquement, correspondant à un coût estimé à 47 M€. Huit conférences fiscales seulement se sont tenues en 2017. Elles ont conduit à supprimer ou à ne pas reconduire quatre dépenses fiscales, dont le coût est estimé à 25 M€ en 2017. À l'inverse, elles ont conduit à proroger ou à étendre certaines dépenses fiscales. En définitive, les conférences tenues en 2017 pourraient accroître de 42 M€ le coût des dépenses fiscales en 2018.

3 - Des dispositifs de plafonnement et d'évaluation en LPFP de moins en moins contraignants

Les trois dernières lois de programmation des finances publiques ont fixé des objectifs de moins en moins ambitieux en matière d'évaluation des dépenses fiscales. La LPFP 2012-2017 instaurait une évaluation annuelle de leur efficience et de leur efficacité. L'article 23 de la LPFP pour 2014-2019 limitait l'obligation d'évaluation aux mesures de création ou

d'extension d'une dépense fiscale à partir du 1^{er} janvier 2015⁵⁴. Elle renonçait ainsi à évaluer les dispositifs déjà existants.

La LPFP 2018-2022 consacrée aux dépenses fiscales est encore moins ambitieuse. Toute référence explicite à l'évaluation des dispositifs a disparu de la loi, le principe d'une évaluation n'étant plus mentionné qu'en annexe. Par ailleurs, elle fixe un nouveau plafond annuel aux dépenses fiscales mais qui traduit en réalité un relâchement de l'effort puisqu'il s'établit à un niveau si élevé qu'il n'est pas contraignant, au moins s'agissant des exercices 2018 et 2019 (*cf.* chapitre I).

C - Une absence d'évaluation des dépenses fiscales, y compris des plus coûteuses

1 - Les évaluations prévues ne sont pas conduites

Seules trois des 28 dépenses fiscales renouvelées et entrant à ce titre dans le champ des évaluations prévues par l'article 23 de la LPFP 2014-2019 ont effectivement été évaluées en loi de finances pour 2018 : celles relatives au CITE (crédit d'impôt pour la transition énergétique), à la réduction d'impôt dite « Pinel » et au prêt à taux zéro.

En revanche, 19 dépenses fiscales ont été étendues par voie d'amendement (pour un coût estimé à 0,8 Md€ en 2017 dans le PLF pour 2018⁵⁵) et six ont été prorogées sur amendement du Gouvernement (pour un coût total estimé à 0,3 Md€ en 2017 dans le PLF pour 2018) sans faire l'objet d'aucune évaluation.

Des modifications substantielles de certaines dépenses fiscales, adoptées dans le cadre de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, n'ont pas fait l'objet d'estimation d'impact ou de coût.

⁵⁴ Le Gouvernement était alors tenu de présenter au Parlement, au plus tard six mois avant l'expiration du délai pour lequel la mesure a été adoptée, une évaluation de celle-ci et, le cas échéant, de justifier son maintien pour une durée supplémentaire de trois années.

⁵⁵ Quatre dépenses sont non chiffrées ou estimées à moins de 1M€.

De même, les évaluations effectuées dans le cadre des revues de dépenses ont été très limitées⁵⁶. Ainsi, en 2017, seules deux des treize revues de dépenses programmées ont aussi traité de dépenses fiscales.

L'identification du nombre de bénéficiaires d'une dépense fiscale, première étape d'une démarche évaluative, n'est disponible que pour 214 des 453 mesures recensées dans l'annexe *Voies et moyens*.

Parmi les dépenses fiscales recensées dans l'annexe *Voies et moyens* du PLF pour 2018, 182 ont été instaurées avant 1997, dont 30 avant 1958. Parmi elles, 40 n'ont pas connu de modification depuis plus de 20 ans. Elles représentent un coût d'au moins 1,96 Md€ en 2017. Le statut de ces dépenses fiscales anciennes mérite un réexamen. Dans certains cas, ces régimes dérogatoires sont devenus, avec le temps, la norme de calcul de l'impôt, ce qui justifierait leur déclassement.

2 - Des dispositifs très coûteux non évalués

Le crédit d'impôt recherche (CIR), rattaché à la mission *Recherche et Enseignement supérieur*, n'a jamais fait l'objet d'une évaluation au titre de l'article 18 de la LPFP 2012-2017 ni de l'article 22 de la LPFP 2014-2019⁵⁷. L'étude de son efficacité au regard de son objectif principal, à savoir l'augmentation de la dépense intérieure en recherche et développement des entreprises, reste difficile à établir. La Cour avait conclu en 2013⁵⁸ à l'absence de corrélation entre l'évolution de la dépense en recherche et développement des entreprises et l'avantage fiscal accordé. Une étude d'impact, initiée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2015, devrait être finalisée au premier semestre 2018.

L'objectif des dépenses fiscales relevant du programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, estimées à 5,44 Md€ en 2017, de la mission *Travail et emploi*, est de « développer les emplois de service à la personne ». Les documents budgétaires annexés ne fournissent aucune évaluation quant à la performance du dispositif en termes de sauvegarde ou de création d'emplois.

⁵⁶ Si l'article 22 de la LPFP 2014-2019 inclut les dépenses fiscales dans le champ des revues de dépenses, il ne fixe aucun objectif en termes de nombre de dispositifs à examiner chaque année.

⁵⁷ Les études d'impact les plus abouties ont été reprises dans un rapport de synthèse d'avril 2014 de la direction générale de la recherche et de l'innovation portant sur la période 1983- 2011, tandis qu'une étude de 2015 a plus particulièrement analysé le doublement d'assiette en faveur de l'emploi de jeunes docteurs.

⁵⁸ Cf. communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale relative à *l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche*. Juillet 2013, 265 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

De même, l'annexe au PLF pour 2018 « *Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements* » dresse un examen succinct des dix principales dépenses fiscales (au montant cumulé de plus de 10 Md€) portées par le programme 135 – *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* mais n'analyse jamais leur efficacité.

3 - Un ensemble de micro-dispositifs mal connu (2,4 Md€)

Le montant des dépenses fiscales chiffré dans les annexes des projets de lois de finances ne tient pas compte des dispositifs dont le coût est supposé inférieur à 0,5 M€ par an, ni des dépenses dites « non chiffrables », soit 110 dispositifs en 2017.

Le montant cumulé des 170 dépenses fiscales dont le coût est compris entre 1 M€ et 50 M€ est quant à lui estimé à 2,4 Md€ pour 2017. Pour 84 d'entre elles⁵⁹, l'administration ne dispose pas d'estimation du nombre de bénéficiaires. Cette multitude de petits dispositifs dont l'impact est très concentré ou très dispersé présente un coût important pour les finances publiques, qui appelle une évaluation.

Parmi les 76 dépenses fiscales de moins de 50 M€ pour lesquelles une estimation des bénéficiaires est disponible, cinq ont concerné moins de 1000 ménages et sept moins de 100 entreprises en 2016⁶⁰. Ainsi, l'exonération temporaire à hauteur de 50 % des gains nets de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux détenus à l'étranger par des personnes physiques impatriées a bénéficié à 473 ménages en 2016. La réduction d'impôt liée à la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité dans des sociétés outre-mer n'a eu d'impact sur l'IR que de 231 ménages en 2016.

Néanmoins, le coût moyen de ces dispositifs peut s'avérer important. C'est particulièrement le cas s'agissant des dépenses fiscales de la mission *Culture* : la réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques a bénéficié en 2016 à 49 entreprises, pour un coût moyen de 1,76 M€. Le crédit d'impôt associé aux dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles a concerné 21 entreprises de production

⁵⁹ L'absence d'information relative aux bénéficiaires ne concerne pas seulement les dépenses les plus faibles. Ainsi, 47,6 % des mesures dont l'estimation de coût est comprise entre 10 M€ et 50 M€ n'en comporte pas.

⁶⁰ Le nombre de bénéficiaires estimés dans le PLF de l'année *n* porte sur l'année *n - 2*.

en 2016, pour un coût moyen de 0,9 M€. La mission *Outre-mer* se caractérise également par des dépenses fiscales substantielles pour un nombre de bénéficiaires limité. Le crédit d'impôt lié aux investissements effectués outre-mer dans le logement social avant 2020 n'a bénéficié qu'à quatre entreprises en 2016, pour un coût moyen de 2 M€⁶¹.

4 - Une articulation mal assurée entre dépenses fiscales et politiques publiques

La Cour a mené en 2017 une enquête sur les dépenses fiscales en faveur du logement social pour les exercices 2011 à 2015⁶². Elle recommande la suppression ou la refonte de ces dispositifs, pour partie contradictoires avec les objectifs de politiques publiques poursuivis.

L'évaluation des dépenses fiscales en faveur du logement social

L'enquête de la Cour a porté sur l'exonération de l'IS pour les organismes de logement social, l'exonération de la TFPB pour les immeubles à caractère social et le taux réduit de TVA dans le secteur du logement social, qui représentent une dépense fiscale totale évaluée à 3,7 Md€ en 2015.

La Cour a constaté que la dépense fiscale liée à l'exonération d'IS apparaissait sans relation avec l'effort effectivement accompli en faveur du logement social. De même, l'exonération de TFPB entraîne pour chaque collectivité concernée une moins-value fiscale d'autant plus importante qu'elle comprend plus de logements sociaux sur son territoire et, parmi ceux-ci, plus de logements récemment construits ou rénovés. En outre, les collectivités financièrement les plus pénalisées par la mesure d'exonération de la TFPB sont souvent celles où le besoin de financement de logements sociaux est le plus important. Les dispositions adoptées en loi de finances pour 2017 permettent d'atténuer les effets de ces dispositifs, mais de manière très partielle et au prix d'un degré supplémentaire de complexité des règles d'exonération.

Les dépenses fiscales liées aux remboursements ou taux réduits de TICPE pour certains utilisateurs de carburants sont en contradiction avec l'objectif de « *développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport de marchandises* » du programme 203 - *Infrastructures et services de transport* auxquelles elles sont rattachées.

⁶¹ Le PLF pour 2018 estime le coût du dispositif à 27 M€ en 2017, contre 8 M€ en 2016.

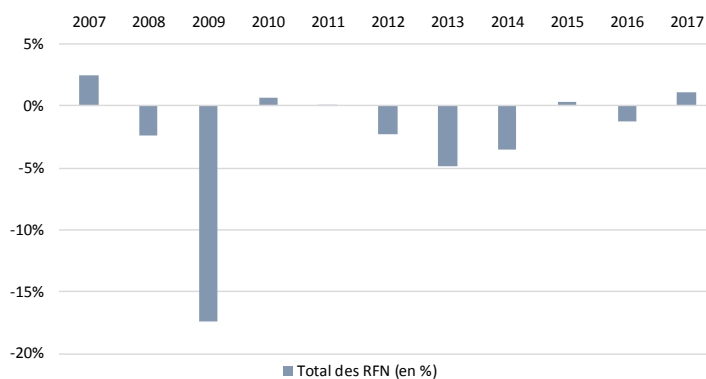
⁶² Cf. Cour des comptes, *Référé relatif aux dépenses fiscales en faveur du logement*, 1^{er} juin 2017, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La Cour a également souligné l'empilement de dispositifs fiscaux, mal suivis et à l'efficacité incertaine⁶³ en matière de développement durable. Suite aux travaux de la Cour, le Commissariat général au développement durable (CGDD) a publié, en janvier 2017, un rapport indiquant que certains dispositifs « nuisent indirectement à l'environnement » et que « les dépenses fiscales défavorables sont presque trois fois plus coûteuses pour le budget de l'État que celles favorables : 7,1 Md€ contre 2,3 Md€ ».

IV - Des prévisions de recettes qui doivent encore gagner en transparence

Sur 10 ans, les recettes fiscales nettes ont été le plus souvent inférieures à la prévision. La situation de crise de 2009 mise à part, les recettes ont été en moyenne surestimées de 1 % (2,5 % en incluant 2009). L'exécution 2017 se caractérise par une sous-estimation initiale des recettes fiscales nettes de l'État ; en revanche les recettes non fiscales ont été initialement surévaluées.

Graphique n° 27 : écart entre prévision et exécution des recettes fiscales nettes 2007-2017 (en %)



Source : LFI, lois de règlement, synthèse Cour des comptes

Ces écarts concernant les prévisions de recettes sont la conséquence d'écarts de prévision macroéconomique, en particulier de la croissance et de l'inflation. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a contribué à renforcer la sincérité des prévisions macroéconomiques associées aux

⁶³ Cf. communication à la commission des finances du Sénat de septembre 2016.

projets de lois financières et aux programmes de stabilité en les plaçant sous la surveillance du Haut Conseil des finances publiques. En revanche, aucun dispositif analogue ne permet actuellement de s'assurer en amont de la sincérité des prévisions de recettes de l'État.

Reposant en France exclusivement sur le ministère des finances, la prévision résulte d'un travail conjoint de plusieurs directions qui confrontent leurs méthodes et résultats afin d'établir une prévision dans la LFI. Contrairement à d'autres pays de l'Union européenne comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, elle n'implique pas de tiers extérieur.

Les prévisions de recettes en Allemagne et au Royaume-Uni

En Allemagne, le BMF (ministère des finances) et le BMWI (ministère de l'économie) réunissent deux fois par an en novembre et mai un groupe de travail composé de cinq instituts de recherche en économie, de l'office fédéral des statistiques, la Bundesbank, du conseil des sages pour la prévision de l'évolution macroéconomique, des ministères des finances des Länder et des fédérations des principales associations de communes.

Chacun réalise en amont de la réunion une prévision de recettes sur la base des hypothèses macroéconomiques du Gouvernement mais avec sa propre méthodologie. Ces évaluations sont ensuite confrontées au sein du groupe de travail, impôt par impôt, et un consensus est établi. Les résultats sont immédiatement rendus publics par un communiqué de presse et sont repris par le Gouvernement pour l'élaboration de la loi de finances.

Au Royaume-Uni, l'*Office for Budget Responsibility* a été créé par le *Budget Responsibility and National Audit Act 2011*. Figure parmi ses missions celle de fournir au Trésor les prévisions budgétaires et économiques.

L'OBR compte 26 employés permanents mais peut utiliser les ressources du Trésor et des autres départements ministériels, soit environ 125 personnes. Rattaché au pouvoir exécutif tout en voyant son indépendance garantie par la loi, il n'est pas autorisé à formuler des recommandations de politique économique ni à évaluer des mesures alternatives à celles proposées par le Gouvernement.

Il formule des prévisions de recettes sur cinq ans dans le cadre de son exercice de prévision bisannuel. Les révisions de prévision de recettes sont expliquées de manière chiffrée impôt par impôt, reliées aux changements dans les prévisions macroéconomiques et aux effets des mesures nouvelles ainsi qu'aux effets de comportement. L'OBR et le Trésor publient le modèle de prévision macroéconomique qu'ils utilisent conjointement.

L'OBR publie chaque année un rapport d'évaluation de ses prévisions et indique son plan de travail en vue d'une modification de ses modèles de prévision en fonction des écarts constatés entre prévision et réalisation. Ainsi, son dernier rapport souligne que l'IS est systématiquement sous-estimé et l'impôt sur les personnes surestimé.

Source : www.bmf.de et site de l'OBR et OECD Journal on budgeting, 2016

L'absence de regard extérieur au stade de l'élaboration des prévisions de recettes fiscales en France rend d'autant plus nécessaire une plus grande transparence de l'information fournie au Parlement *a posteriori*, afin de permettre l'auditabilité complète des prévisions retenues en loi de finances.

La Cour des comptes a publié en 2013 un référé portant sur les prévisions de recettes fiscales qui recommandait de renforcer la crédibilité des prévisions de recettes par une action dans deux directions :

- les services du ministère devraient procéder régulièrement à une analyse approfondie des écarts entre prévisions et réalisations, les comparer aux performances d'autres organismes afin de justifier les méthodes suivies, d'en analyser les limites et d'identifier les voies d'amélioration ;
- le ministère devrait établir et rendre public un recueil méthodologique rassemblant et complétant, avec un degré de précision beaucoup plus grand, les informations figurant dans les rapports annexés aux projets de loi de finances sur l'organisation mise en place ainsi que sur les sources et méthodes utilisées pour prévoir les recettes fiscales.

Depuis 2013, ces recommandations se sont traduites par un certain enrichissement des informations fournies dans le fascicule *Voies et Moyens* annexé au projet de loi de finances. En 2018, il comporte, en plus des éléments déjà présents à l'époque :

- un tableau présentant l'élasticité globale des prélèvements obligatoires en exécution pour les deux dernières années et en prévision pour l'année du PLF ;
- un développement d'une page sur la révision de l'évaluation des recettes fiscales et non fiscales pour l'année en cours ;
- un encadré méthodologique, strictement littéraire, présentant l'IR, l'IS, la TICPE, la TVA ainsi que la méthode de prévision, ne mentionnant pas la prévision de base taxable retenue ni celle d'élasticité de l'impôt à celle-ci.

Ces progrès sont toutefois insuffisants pour assurer un degré de transparence satisfaisant sur les prévisions de recettes. Le fascicule *Voies et Moyens* du PLF devrait en particulier indiquer la base taxable retenue en prévision, c'est-à-dire les emplois taxables pour la TVA, le bénéfice fiscal pour l'IS, les revenus catégoriels pour l'IR, et ce pour les principaux impôts. L'évolution spontanée des principaux impôts pourrait, comme le fait l'OBR, être décomposée en fonction des facteurs macroéconomiques qui l'influencent. L'analyse rétrospective présentée dans le fascicule *Voies et moyens* concernant l'année précédente devrait expliquer les écarts de manière systématique en indiquant les déterminants des écarts (grandeurs macroéconomiques, changements de comportement, etc.) et en les décomposant de manière suffisamment précise.

Enfin, plus généralement, les modèles de prévisions de recettes utilisés devraient être rendus publics.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les recettes nettes du budget général se sont élevées à 249,3 Md€ en 2017, soit un niveau supérieur aux prévisions (+ 5,5 Md€) et en forte croissance par rapport à 2016 (+ 14,4 Md€). Cette augmentation résulte principalement de la croissance des recettes fiscales, de 11,5 Md€ par rapport à 2016 malgré un impact défavorable des mesures nouvelles et antérieures. La TVA et l'IS ont été particulièrement dynamiques, leur hausse forte n'étant que partiellement expliquée par l'administration compte tenu des modèles de prévision existants. Cette évolution traduit notamment une augmentation du rythme de croissance du PIB, évaluée à 2,2 %.

L'invalidation de la taxe sur les dividendes par le Conseil constitutionnel a entraîné des remboursements en 2017, compensés quasi-intégralement par la création d'une contribution exceptionnelle à l'IS des grandes entreprises. Cependant, une charge importante persistera en 2018, avec des remboursements à hauteur de 5,5 Md€ à peine compensés par un reliquat d'encaissements de 0,4 Md€ au titre de la contribution exceptionnelle.

La croissance des recettes résulte en second lieu de la baisse très importante des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (- 5,3 Md€ par rapport à 2016). La diminution du prélèvement au profit de l'Union européenne s'explique par un rythme plus lent que prévu des dépenses de l'Union au titre de la politique de cohésion, qui risque d'entraîner pour l'avenir des prélèvements plus élevés. La baisse des PSR au profit des collectivités territoriales (- 2,7 Md€) masque une quasi-stabilité des transferts globaux aux collectivités (- 0,2 Md€).

Surestimées en LFI, les recettes non fiscales de l'État diminuent, après avoir atteint un niveau exceptionnel en 2016, en dépit de mesures ayant un effet temporaire favorable sur l'année 2017. Elles s'inscrivent dans une tendance de long terme, caractérisée par la poursuite de l'érosion des dividendes des participations de l'État dans les entreprises non financières.

Alors que le montant des dépenses fiscales était stabilisé hors CICE jusqu'en 2015, elles reprennent leur croissance en 2017, traduisant l'inefficacité des dispositifs de plafonnement et d'évaluation, dont le degré d'ambition diminue dans les lois de programmation des finances publiques successives. Le plafond de dépenses fiscales fixé en LPFP 2018-2022, trop élevé pour être contraignant, amplifie cette renonciation. L'action menée pour évaluer et réduire en conséquence les dépenses fiscales doit être relancée.

En dépit de progrès récents mais limités en termes de transparence, le processus d'élaboration des prévisions des recettes de l'État, exclusivement interne au ministère des finances, n'est pas actuellement

auditable a posteriori et appelle une plus grande transparence dans les documents budgétaires.

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite) ;*
 3. *présenter, dans l'annexe Voies et moyens du PLF :*
 - *les méthodes et le processus de prévision pour chacun des principaux impôts et publier le modèle de prévision utilisé ;*
 - *le montant des bases taxables, en particulier le bénéfice fiscal, les revenus catégoriels, les emplois taxables, les bases des principales taxes intérieures de consommation et des droits de mutation, en prévision et en exécution depuis 5 ans, et la décomposition de leur évolution en fonction de leur déterminants (grandeurs macroéconomiques, effets de structure, autres) ;*
 - *la décomposition de la prévision de chaque impôt en fonction de l'évolution de la base taxable, de l'impact du barème, du taux de recouvrement anticipé et, si possible, des effets de comportement ;*
 - *concernant les exercices n-2 et n-1, expliquer les écarts entre prévision et exécution n-2 et entre prévision et révisé n-1 de manière exhaustive et chiffrée en décomposant en fonction des facteurs pertinents (déterminants macroéconomiques, élasticité, changements de comportement, etc).(recommandation reformulée).*
 4. *à l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales et des crédits d'impôts soumis aux plafonds de la LPFP (« charte d'évaluation des dépenses fiscales et des crédits d'impôts ») (recommandation reconduite) ;*
 5. *compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées au programme et en justifiant du coût pour celles qui sont les plus significatives (recommandation reformulée) ;*
 6. *réaliser, sur la période de la LPFP, une évaluation exhaustive des dépenses fiscales (recommandation reformulée).*
-

Chapitre III

Les dépenses

Les dépenses nettes du budget général (322,6 Md€) ont été exécutées en hausse significative par rapport à la LFI (+ 4,1 Md€ soit + 1,3 %). Par rapport à 2016, les dépenses du budget général augmentent de 11,9 Md€, dont 1,9 Md€ au titre des mesures de périmètre, 5,9 Md€ de hausse des dépenses en LFI auxquelles s'ajoute le dépassement de 4,1 Md€ constaté en exécution.

Tableau n° 27 : dépenses nettes du budget général

<i>En Md€</i>	Exec. 2016	2016 format 2017	LFI 2017	Exec. 2017
Pouvoirs publics	1	1	1	1
Personnel	123,2	123,2	127,7	127,6
<i>Fonctionnement de l'État</i>	25,9	25,9	24,7	26,1
<i>Fonct. hors AFD (2016) et Areva (2017)</i>	23,5	23,5	24,7	24,6
Subventions charges de service public	26,9	26,9	26,2	27,8
Charges de la dette	41,4	41,4	41,5	41,7
Investissement	11	11	12	11,1
Opérations financières	1,2	1,2	1,2	1,5
Intervention	83,8	85,6	88,2	90
Dépenses nettes	314,3	316,2	322,5	326,8
Fonds de concours et att. de produits	-3,6	-3,6	-3,9	-4,1
Dépenses nettes hors fonds de concours et att. de produits	310,7	312,6	318,5	322,6

Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

NB : les fonds de concours ont été répartis entre le fonctionnement l'État et les subventions pour charges de service public au prorata de l'exécution de la LFI 2017.

Les dépenses de fonctionnement, hors dépenses de personnel et après retraitement des deux opérations exceptionnelles (AFD en 2016 et Areva en 2017), progressent de 4,7 %, les dépenses d'intervention de plus de 5 %, les dépenses de personnel de 3,9 %⁶⁴ et les dépenses pour charges de service public de 3,2 %. Les dépenses d'investissement sont stables alors que la LFI 2017 anticipait une progression de 10 %.

Les risques de dépassement identifiés par la Cour dans l'audit de juin 2017 ont été confirmés à un niveau élevé. Il a été nécessaire de procéder à des économies, *via* des redéploiements et des annulations massives de crédits, ce qui n'a pas évité des ouvertures de crédits, conduisant à un budget exécuté significativement différent du budget voté. Si les normes de dépenses ont été tenues grâce à des économies de constatation, les dépenses totales sont en très forte hausse, encore accrues par les contournements des règles de budgétisation. Cette hausse porte en particulier sur les crédits de personnels et d'intervention. Par ailleurs, certaines entorses récurrentes aux grands principes budgétaires sont ici présentées, ainsi que les faiblesses du dispositif de performance prévu par la LOLF.

I - Malgré la hausse des crédits en LFI, des éléments d'insincérité ayant exigé des financements importants en cours d'exercice

Les risques de dépassement identifiés par la Cour dans son audit des finances publiques de juin 2017 sont confirmés à un niveau proche de l'estimation la plus élevée, en dépit de la mise en œuvre d'économies. Les mesures de financement ont exigé la mobilisation des crédits mis en réserve, 4,2 Md€ d'annulations de crédits (les plus élevées depuis la LOLF), 7,3 Md€ d'ouvertures brutes de crédits et la consommation de reports de crédits. Au total, les dépenses du budget général sont en hausse de 4,1 Md€, le budget exécuté s'écartant significativement du budget voté pour un grand nombre de missions.

⁶⁴ L'exécution des dépenses de personnel en 2016 de 123,2 Md€ est retraitée de mesures de périmètre et de dépenses atypiques, soit une exécution retraitée de 122,8 Md€.

A - Des écarts confirmés au niveau identifié dans l'audit

1 - Des dépenses manifestement sous-évaluées identifiées dans l'audit de juin 2017

L'augmentation des dépenses prévue dans la loi de finances pour 2017 par rapport à l'exécution 2016 était très significative, atteignant 5,9 Md€⁶⁵ à périmètre constant (et 8 Md€ par rapport à la LFI 2016) sous l'effet de plusieurs facteurs: hausse de 2,7 Md€ des dépenses de personnel par rapport à 2016 (notamment en raison de l'augmentation du point fonction publique), moyens nouveaux pour l'emploi, l'insertion professionnelle et l'apprentissage à hauteur de 1,8 Md€, pour le service civique à hauteur de 400 M€, mise en œuvre de la dernière année du « plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale » comportant une revalorisation du RSA.

En dépit de cette hausse importante des crédits ouverts en LFI, l'audit de juin 2017 avait identifié « *des dépassements particulièrement importants (...) sur les dépenses des ministères (+ 7,3 Md€), du fait notamment de sous-budgétisations initiales plus élevées encore que les années précédentes* ».

Les dépassements identifiés découlaient tout d'abord de sous-budgétisations des crédits des ministères, évaluées à un total de 4,2 Md€. S'y ajoutaient des reports de charges en forte hausse (0,6 Md€) et divers aléas de gestion et dépenses nouvelles identifiés entre janvier et juin 2017 (0,5 Md€). Leur impact combiné était évalué entre 4,6 Md€ et 6,6 Md€, soit un risque moyen de 5,6 Md€ par rapport à la LFI.

Par ailleurs le Gouvernement avait annoncé une réduction supplémentaire de la cible de dépenses de 1,7 Md€ dans le programme de stabilité notifié en avril 2017⁶⁶, supposant de mobiliser des économies supplémentaires à due concurrence, économies non spécifiées. En

⁶⁵ L'exécution 2016 du budget général intégrait 2,4 Md€ au titre de la recapitalisation de l'AFD, mesure exceptionnelle qui était globalement neutre sur le budget de l'État (une recette équivalente étant constatée sur les comptes spéciaux). Si on ne tient pas compte de cette mesure exceptionnelle, la hausse réelle des dépenses du budget général entre l'exécution 2016 et la LFI 2017 peut être estimée à 8,3 Md€ à périmètre constant.

⁶⁶ La norme de dépenses de l'État avait été abaissée de 1,7 Md€ dans le programme de stabilité d'avril 2017 pour compenser la non réalisation d'une économie de 1,6 Md€ sur l'assurance chômage que le Gouvernement avait intégrée dans ses prévisions de dépenses publiques associées au PLF pour 2017, économie que le Haut conseil des finances publiques comme la Cour des comptes avaient jugée irréaliste.

conséquence, l'écart total entre l'audit de juin et le programme de stabilité était évalué entre 6,3 et 8,3 Md€, soit une estimation moyenne de 7,3 Md€.

Un risque d'insoutenabilité des crédits était perceptible dès le début de l'année sur de nombreux programmes. Pourtant, pour un nombre significatif d'entre eux, ce constat n'a pas entraîné d'avis négatif du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) lors de l'examen des documents de programmation des programmes. Le système d'avis ne fournit donc pas une garantie suffisante de l'appréciation de la soutenabilité des crédits.

L'évaluation de la soutenabilité budgétaire

Une fois votés par le Parlement, les crédits sont tout d'abord répartis par programme dans un document de répartition initiale des crédits et emplois (DRICE). Ce DRICE est soumis au visa du CBCM pour s'assurer de l'exactitude des crédits répartis (crédits ouverts en LFI, calcul de mise en réserve). Ce visa, qui doit être délivré avant le 10 janvier, conditionne la mise à disposition effective des crédits.

Dans un second temps, avant le 15 février, le CBCM rend un avis, par programme, sur les documents de programmation. Il apprécie notamment le « *caractère soutenable de la programmation* »⁶⁷. En pratique, cet avis peut être « *favorable* », « *favorable avec réserve* » ou « *défavorable* ». S'agissant d'une procédure d'avis, elle n'a pas de caractère bloquant pour le démarrage de la gestion. En 2017, seuls 31 % des programmes du budget général ont fait l'objet d'un avis favorable contre 27 % d'avis défavorables, l'avis favorable avec réserve étant le plus répandu. Cette situation s'est détériorée depuis 2015, où encore 46 % de ces programmes avaient recueilli un avis favorable sans aucune réserve. Néanmoins, comme en 2015 et 2016, certains programmes sur lesquels pesaient des risques élevés et sur lesquels des ouvertures de crédits importantes ont été nécessaires, ont obtenu un avis favorable avec réserve et non un avis défavorable⁶⁸.

⁶⁷ Article 93 du décret de 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

⁶⁸ Il s'agit des programmes 178 – *Préparation des forces* ; 157 – *Handicap et dépendance* ; 303 – *Immigration et asile* ; 177 – *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* ; 102 – *Accès retour à l'emploi* ; 212 – *Soutien de la politique de la défense*. Des failles importantes de budgétisation, identifiées et répétées, n'ont pas mené au rejet de la programmation prévisionnelle. Le programme 304 – *Inclusion sociale et protection des personnes*, a également fait l'objet en 2017 d'un avis favorable avec réserve alors qu'il a fait l'objet ultérieurement d'ouvertures nettes très importantes (840 M€).

2 - Des besoins de financement confirmés au cours de l'exécution

a) Des écarts identifiés par l'audit confirmés à un niveau élevé

La Cour a examiné si les écarts prévisionnels de dépenses identifiés dans l'audit par rapport à la LFI se sont effectivement concrétisés dans l'exécution 2017. Le nouveau Gouvernement ayant renoncé à la réduction supplémentaire de dépenses de 1,7 Md€ annoncée en avril 2017 dans le programme de stabilité, l'analyse est circonscrite aux écarts évalués entre 4,6 et 6,6 Md€, soit un risque moyen de 5,6 Md€.

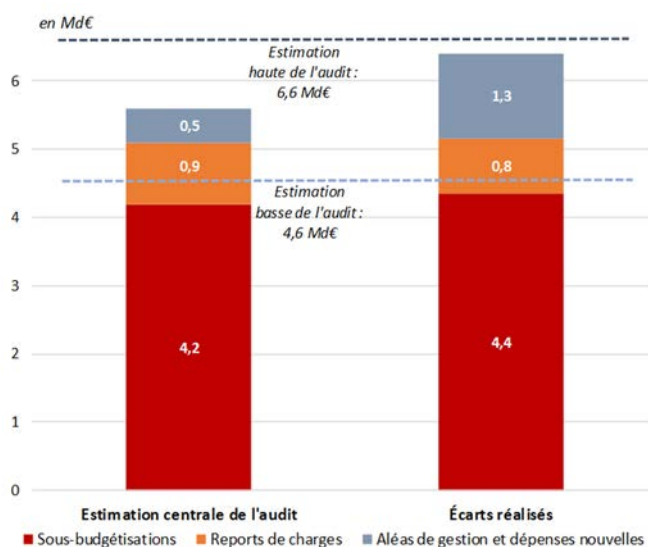
La notion d'écarts

Les écarts constatés lors de l'exécution budgétaire par rapport à la LFI, sur le champ des crédits des ministères (hors dette et pensions) sont répartis en trois grandes catégories⁶⁹ : les sous-budgétisations, les reports de charges de la gestion 2016 à financer en 2017, les aléas de gestion.

L'analyse se concentre sur les écarts identifiés et chiffrés dans l'audit, et n'est pas étendue à l'ensemble des autres aléas ayant finalement pesé sur l'exécution, comme le financement de la recapitalisation d'Areva (1,5 Md€), la consommation de 700 M€ de reports de crédits de la défense, ainsi qu'un grand nombre de petits aléas de gestion courante, pour des sommes plus réduites. Par ailleurs, comme dans l'audit, les écarts sont examinés de façon brute, sans tenir compte de la façon dont ces dépenses supplémentaires ont été financées ou des économies constatées par ailleurs, qui seront étudiées dans la suite du présent rapport.

La Cour constate que ces écarts se sont bien matérialisés à hauteur de 6,4 Md€ (*cf.* graphique *infra* et analyse détaillée présentée en annexe). Les sous-budgétisations ont atteint environ 4,4 Md€, les aléas de gestion ont été confirmés à hauteur de 1,3 Md€ et le financement des reports de charges qui avaient été réalisés de 2016 sur 2017 a représenté 0,8 Md€.

⁶⁹ L'audit de juin 2017 distinguait les aléas de gestion et les dépenses nouvelles. Ces deux catégories sont ici regroupées sous l'intitulé « aléas de gestion ».

Graphique n° 28 : suivi des écarts identifiés par l'audit de juin 2017

Source : Cour des comptes

Le niveau des écarts prévu dans l'audit tenait compte de mesures d'économie possibles identifiées par la Cour sur les missions *Travail et emploi* et *Egalité des territoires et logement*. Celles-ci ont pour l'essentiel été réalisées, limitant les besoins d'ouverture de crédits. En matière de politique de l'emploi, on peut relever la limitation des entrées en contrats aidés qui a limité le surcoût de 300 M€, la fermeture du dispositif de la prime à l'embauche (- 351 M€), et la suppression du contrat de génération (- 18 M€). En matière de politique du logement, la réduction de 5 € des aides personnalisées au logement à compter du 15 octobre a permis une économie de 78 M€ en 2017 réduisant le besoin d'ouverture de crédits en LFR (pour un gain en année pleine estimé à environ 400 M€ à compter de 2018).

b) Des besoins de financement concentrés sur certaines missions

Les deux tiers des écarts confirmés portent sur quatre missions, à hauteur de plus d'un milliard d'euros pour chacune.

**Tableau n° 28 : écarts constatés sur les dépenses des ministères
par rapport à l’audit de juin 2017 (en Md€) - détails en annexe**

MISSIONS (CP 2017)	Audit des finances publiques			Ecart confirmé en exécution	
	Ecart à la LFI (audit)		dont sous-budgétisations	Total des écarts	dont sous-budgétisations
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	1,50	1,70	0,60	1,29	0,46
Travail emploi	0,90	1,20	1,10	1,03	0,89
Défense	0,70	0,90	0,70	1,00	0,80
Solidarité, insertion, égalité des chances	0,60	0,80	0,70	1,20	1,20
Égalité des territoires et logement	0,10	0,30	0,10	0,43	0,20
Immigration, asile et intégration	0,20	0,30	0,15	0,41	0,18
Enseignement scolaire	0,30	0,40	0,40	0,30	0,30
Écologie, développement et mobilité durables	0,00	0,20	0,10	0,07	0,04
Engagements financiers de l’État (hors dette)	0,10	0,10		0,12	
Outre-Mer + plan Guyane	0,05	0,15	0,05	0,11	
Administration générale et territoriale de l’Etat	0,05	0,10	0,10	0,06	0,06
Aide publique au développement	0,05	0,05		0,03	0,03
Jeunesse et sport	0,00	0,10		0,06	0,06
Recherche et enseignement supérieur	0,00	0,10	0,10	0,23	0,00
Santé	0,00	0,10	0,05	0,04	0,09
Sécurité	0,00	0,10	0,05	0,03	0,03
TOTAL	4,55	6,60	4,20	6,41	4,35

Source : Cour des comptes

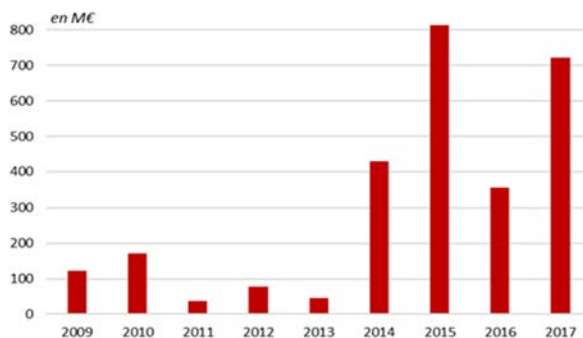
Les écarts les plus élevés sont constatés, comme anticipé, sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, à hauteur de 1,3 Md€, dont 721 M€ au titre des contentieux relatifs aux refus d’apurement communautaire⁷⁰, de diverses sous-budgétisations et risques relatifs notamment au coût des exonérations de cotisations sociales et des conséquences de l’épidémie d’influenza aviaire. Le règlement des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) a couvert un report de charges de 256 M€ provenant de la gestion 2016.

⁷⁰ Sous-budgétisation pour la tranche 2017 de la décision *ad hoc* 47 du 16 janvier 2015 pour 359,4 M€, et aléa de gestion s’agissant des décisions intervenues au cours de l’année 2017 dont 138 M€ payés par anticipation sur 2018.

Les refus d'apurement communautaire

Dans le cadre du financement de la politique agricole commune, les refus d'apurement sont appliqués par la Commission européenne aux États membres. Ils sont provoqués par des défauts de contrôle, ou des irrégularités constatées dans le versement des aides agricoles, et interviennent quand les États membres ne procèdent pas aux corrections correspondantes. Ils se matérialisent par des réfections sur les remboursements versés ultérieurement par l'Union européenne aux organismes payeurs nationaux ayant fait l'avance des dépenses de la PAC.

Graphique n° 29 : évolution du montant des refus d'apurement communautaire réglés par la France entre 2009 et 2017



Les refus d'apurement sont calculés soit en fonction des pertes occasionnées soit en application de taux forfaitaires. Entre 2009 et 2017, les refus d'apurement supportés par la France se sont élevés à 2,9 Md€, avec un pic de 812 M€ en 2015. L'ampleur de cette somme traduit notamment des dysfonctionnements importants dans l'organisation de la chaîne de paiement des aides du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Les sous-budgétisations de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances* se sont révélées encore plus élevées que prévu, atteignant près de 1,2 Md€, dont 330 M€ pour l'allocation aux adultes handicapés et 850 M€ pour la prime d'activité.

Les besoins supplémentaires de financement de la mission *Défense* au titre des opérations extérieures et intérieures ont atteint un niveau inédit, à plus d'un milliard d'euros (contre une estimation d'environ 600 M€ dans l'audit), qui peut être réparti entre sous-budgétisation et aléas de gestion.

Les importantes sous-budgétisations de la mission *Travail et emploi* ont été contenues à un total de 1 Md€ grâce à une réorientation de certains dispositifs de la politique de l'emploi, notamment des contrats aidés (dépassement contenu à 300 M€ contre 600 M€ dans l'hypothèse haute de

l'audit). Le dépassement sur le plan de formation des « 500 000 chômeurs » a atteint près de 500 M€ (contre une évaluation de 600 M€ dans l'audit).

Les écarts prévus ont aussi été confirmés (dans la partie haute de la fourchette), pour les missions *Égalité des territoires et logement* (430 M€), *Immigration, asile et intégration* (410 M€), *Enseignement scolaire* (environ 300 M€) et pour neuf autres missions (750 M€ au total).

B - Des économies *via* des redéploiements et des annulations massives de crédits qui n'ont pas évité des ouvertures importantes de crédits

L'audit de juin 2017 invitait à « *des mesures de gestion rigoureuses (...) dès le second semestre (...). À cette fin, des annulations de crédits au sein du budget de l'État devront être mises en œuvre pour financer les programmes manifestement sous-budgétés* ». En effet, la couverture des besoins de financement est passée par la mobilisation de la réserve de précaution, permettant des redéploiements ou des annulations gageant des ouvertures. Des ouvertures nettes en LFR ont également été nécessaires, ainsi que la consommation de crédits de reports.

1 - Une mise en réserve de crédits très sollicitée à des fins d'annulation

a) Une mise en réserve totale de crédits atteignant 15 Md€

La mise en réserve de crédits pratiquée sur l'ensemble du budget général, y compris les crédits de personnel, avait atteint le niveau de 14,3 Md€ en mai 2017. Elle a été portée à un total de 15,2 Md€ compte tenu de surgels pour annulations supplémentaires de 875 M€ ajoutés en juillet 2017.

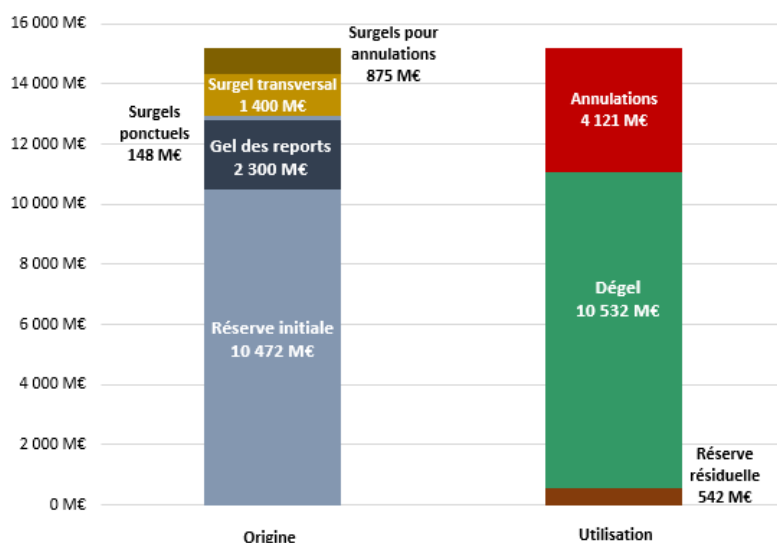
Elle a donné lieu, pour les deux tiers, soit 10,5 Md€, à des dégels dont une très grande partie était inéluctable en raison du caractère largement virtuel de la mise en réserve de crédits portant sur des dépenses inéluctables (cf. chapitre IV).

Ces dégels ont aussi permis de couvrir certains dépassements à l'intérieur des programmes, en particulier les petits aléas de gestion courante qui n'étaient pas comptabilisés dans l'audit dans la mesure où ils correspondaient à des opérations habituelles au sein du budget de l'État.

Ces redéploiements en cours d'année, au sein des programmes, ne sont pas visibles dans la comptabilité compte tenu de la fongibilité des crédits.

Enfin, une fraction des crédits mis en réserve a été annulée (4,1 Md€ sur un total d'annulations de 4,2 Md€).

Graphique n° 30 : la réserve de précaution en 2017 (T2 et hors T2)



Source : direction du budget – retraitement Cour des comptes

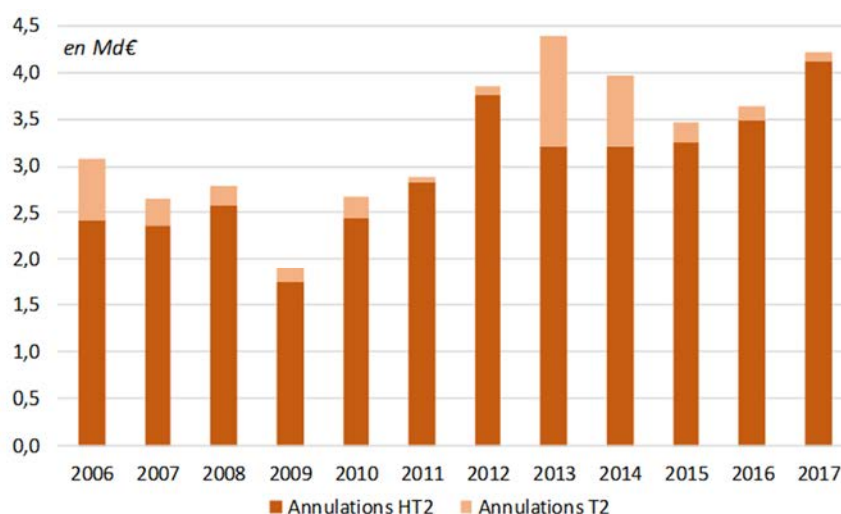
b) Des annulations de crédits à un niveau sans précédent depuis la LOLF

Les annulations totales réalisées en cours de gestion, pour l'essentiel sur les crédits mis en réserve, ont été les plus élevées en crédits de paiement (sur les dépenses hors personnel) depuis la mise en œuvre de la LOLF, atteignant 4,2 Md€.

Elles sont significativement supérieures au niveau que la Cour avait estimé envisageable pour compenser le surcroît de dépenses prévues au moment de l'audit. Elle avait alors considéré, au regard des pratiques des exercices précédents, que le Gouvernement était en mesure de procéder à des annulations de 2 à 3 Md€ sans mettre en œuvre de contournement de la charte de budgétisation et sans accroître le report de charges sur l'exercice suivant.

Sur l'ensemble des missions concernées, des économies parfois significatives ont dû être trouvées pour contenir les dépenses dans une enveloppe de crédits réduite par les gels puis les annulations.

Graphique n° 31 : annulations de crédits en cours de gestion (CP)



Source : Cour des comptes

Les annulations de crédits ont été mises en œuvre par quatre vecteurs : un décret d'avance du 20 juillet⁷¹ (- 2 809 M€ en AE et - 3 042 M€ en CP), un décret d'annulation du même jour (- 774 M€ en AE et - 274 M€ en CP)⁷², un décret d'avance du 30 novembre⁷³, la seconde loi de finances rectificative pour 2017.

Près de la moitié des annulations des décrets du 20 juillet 2017 sont réparties sur trois missions : en AE, sur les missions *Travail et emploi*, *Écologie, développement et mobilité durables*, *Recherche et enseignement supérieur* et en CP, sur les missions *Défense*, *Écologie, développement et mobilité durables*, *Recherche et enseignement supérieur*.

⁷¹ Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

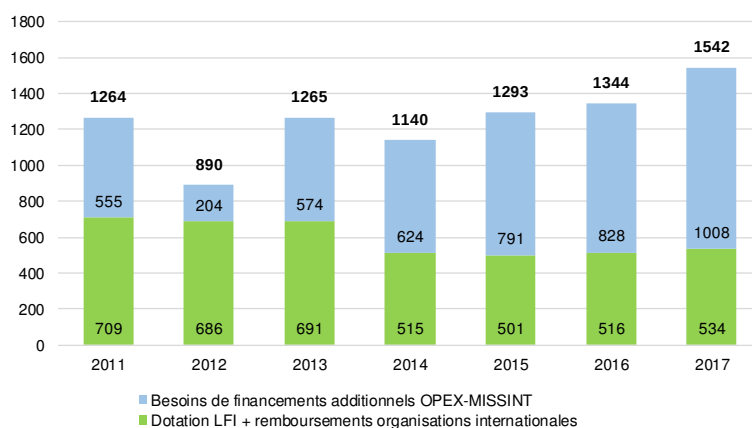
⁷² Décret n° 2017 - 1183 du 20 juillet 2017 portant annulation de crédits.

⁷³ Décret n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Le financement des OPEX / MISSINT du ministère des armées

Le coût total des opérations extérieures et missions intérieures (OPEX / MISSINT) du ministère des armées a atteint en 2017 le niveau record de 1,5 Md€, dont seulement 534 M€ étaient budgétés en LFI.

Graphique n° 32 : coût total OPEX/MISSINT (en M€)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère des armées

En considérant l'ensemble de la mission *Défense*, le besoin de financement a été couvert dans le décret d'avance du 20 juillet 2017 à hauteur de 850 M€ par des annulations de CP du programme 146 – *Équipement des forces*, et par des ouvertures de crédits (hors personnels) à hauteur de 643 M€, sur les programmes portant les dépenses des OPEX/MISSINT. Le décret d'avance et la LFR de fin d'année ont couvert le solde des besoins (T2 et hors T2) à hauteur de 313 M€. Le solde, soit 52 M€ de crédits de personnel, a été autofinancé par des économies réalisées par ailleurs sur la masse salariale du ministère des armées.

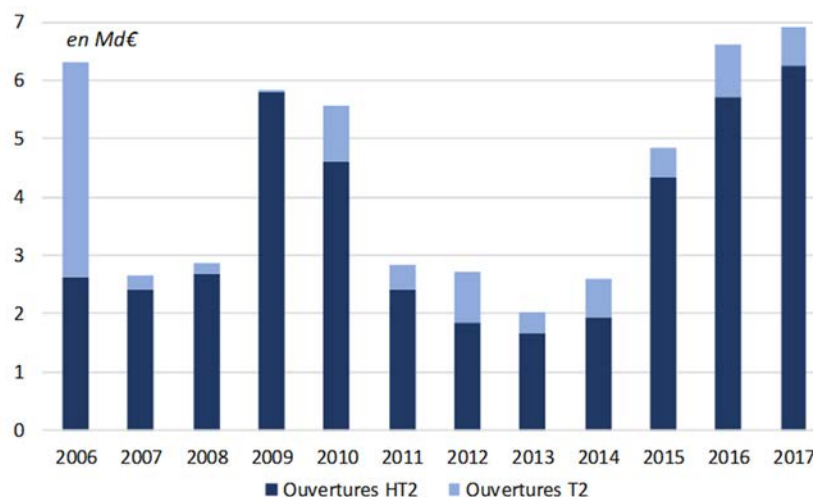
Au total, le besoin de financement OPEX/MISSINT a été couvert à hauteur de 106 M€ par une mise à contribution des autres ministères, de 52 M€ par les crédits de T2 du ministère des armées et de 850 M€ par l'équipement des armées. Ce sont 8,5 % des crédits de paiement ouverts en LFI pour le programme *Équipement des forces* qui ont été annulés, soit le niveau plus élevé d'annulations sur ce programme depuis la LOLF.

En toute fin d'année 2017, un dégel de 700 M€ a permis la consommation de crédits de paiement reportés pour l'essentiel depuis 2015 (676 M€) ce qui réduit le montant restant finalement à la charge de la mission *Défense* en 2017 à 226 M€.

2 - Des ouvertures de crédits très élevées passant en particulier par un décret d'avance précoce

Les ouvertures totales ont atteint 7,3 Md€ (dont 1,5 Md€ pour la recapitalisation d'Areva), un niveau qui n'avait pas été atteint même pendant la crise de 2009-2010.

Graphique n° 33 : ouvertures de crédits en cours de gestion (CP)

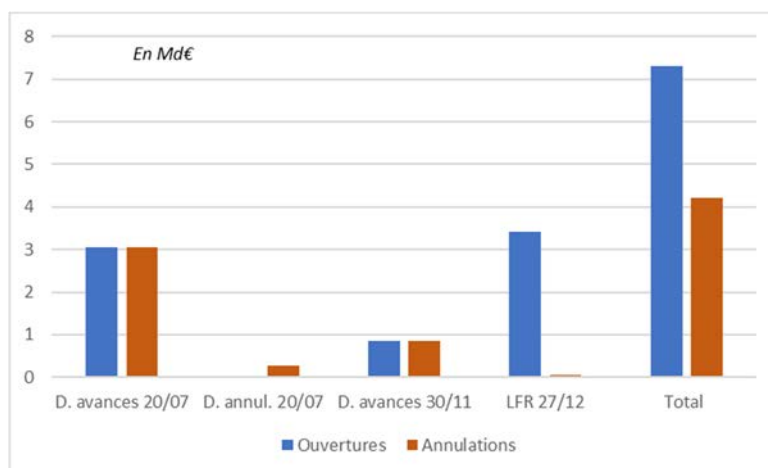


Source : Cour des comptes

Ouvrant 3 Md€ en crédits de paiement, le décret d'avance du 20 juillet 2017 est le plus important, en montant, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF ; c'est aussi le plus précoce⁷⁴. Il a été complété par la seconde loi de finances rectificative pour 2017, qui a ouvert 3,4 Md€ en crédits de paiement, et le décret d'avance de fin de gestion (pour 843 M€). Les ouvertures totales passées par décret d'avance représentent plus de la moitié des ouvertures réalisées en gestion 2017, soit 3,9 Md€.

⁷⁴ Cour des comptes, *Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance*, décembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

Graphique n° 34 : ouvertures et annulations sur le budget général



Source : documents budgétaires – retraitement Cour des comptes

Compte tenu de 4,2 Md€ d’annulations, les ouvertures nettes de crédits atteignent 3,1 Md€ (1,6 Md€ hors recapitalisation d’Areva).

Le recours au décret d’avance

L’article 13 de la LOLF dispose qu’« en cas d’urgence, des décrets d’avance pris sur avis du Conseil d’État et après avis des commissions de l’Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l’équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. » Le respect de la condition d’urgence s’analyse au cas par cas, c’est-à-dire mission par mission et programme par programme.

La Cour a relevé que seule une partie des crédits ouverts dès le décret d’avance de juillet 2017 relevait d’une urgence caractérisée à disposer des crédits. Cela confirme que le décret d’avance de juillet a en réalité été le vecteur d’une remise à niveau de certaines des dotations budgétaires marquées par les sous-budgétisations. Ainsi, « si le fait de reprogrammer sur des bases plus réalistes n’est pas critiquable au regard du diagnostic formulé par la Cour dans son audit, l’absence de véritable urgence pour une part significative de ces ouvertures aurait pu conduire le Gouvernement à privilégier le mode normal d’ouverture des crédits que constitue le recours à une loi de finances rectificative »⁷⁵.

⁷⁵ Cour des comptes, *Rapport sur les crédits du budget de l’État ouverts par décret d’avance*, décembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

3 - Un recours important aux crédits reportés de 2016

Le niveau des reports de crédits de 2016 sur 2017 a atteint un niveau historiquement élevé, les reports étant passés de 1 Md€ en 2014 à 2,7 Md€ en 2017⁷⁶ (cf. chapitre I).

Toutefois, comme en 2016, ces reports ont été quasiment intégralement gelés en 2017 dès la publication des arrêtés de report (à hauteur de 2,3 Md€). Ces crédits supplémentaires gelés ont constitué par la suite une sorte de « réservoir » de crédits, puisqu'ils ont pour une large part été annulés pour gager des ouvertures en gestion sur des missions différentes de celles sur lesquelles ils avaient été reportés. Sans être strictement irrégulière, une telle pratique n'est pas conforme à l'esprit de l'article 15 de la LOLF relatif aux reports de crédits. Celui-ci prévoit la possibilité (mais pas l'obligation) de reporter des crédits non consommés d'une année sur la suivante « *sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs* », en respectant donc, en théorie, le principe de la spécialité des crédits votés par le Parlement.

Par ailleurs, la consommation du reliquat de ces crédits de reports en fin d'année a contribué à la couverture des besoins de financement de l'exercice. Elle a été prévue explicitement dans l'exposé des motifs de la seconde LFR pour 2017⁷⁷, à hauteur de 1,7 Md€ (sur le budget général).

On constate en effet que la dépense totale exécutée sur le budget général a été accrue de 1,1 Md€, correspondant à l'écart entre le montant des reports entrants début 2017 (2,7 Md€) et le montant des crédits non consommés constaté en fin de gestion 2017 (1,6 Md€ dont 500 M€ encore gelés en fin d'année⁷⁸). En conséquence, le montant des reports de 2017 sur 2018 est en réduction des deux tiers par rapport à l'année précédente (0,9 Md€ contre 2,7 Md€, hors fonds de concours). La consommation des reports a contribué ainsi à majorer le niveau des dépenses pour l'année 2017 sans qu'il ait été nécessaire d'afficher des ouvertures nettes de crédits. Elle a toutefois aussi permis, à hauteur de 0,8 Md€, d'apurer des dettes qui avaient été constituées fin 2016, relevées dans l'audit au titre des reports de charge.

⁷⁶ Hors crédits de personnel et hors fonds de concours.

⁷⁷ « L'exécution prévisionnelle du budget de l'État intègre la consommation de 1,7 Md€ sur le budget général et 0,3 Md€ sur les comptes spéciaux de crédits non consommés en 2016 qui ont été reportés en début d'année sur l'exercice 2017. Ces crédits devraient être consommés d'ici à la fin 2017, au-delà des crédits ouverts dans le présent projet de loi de finances rectificative : ils majorent ainsi le déficit prévisionnel de l'État en 2017 ».

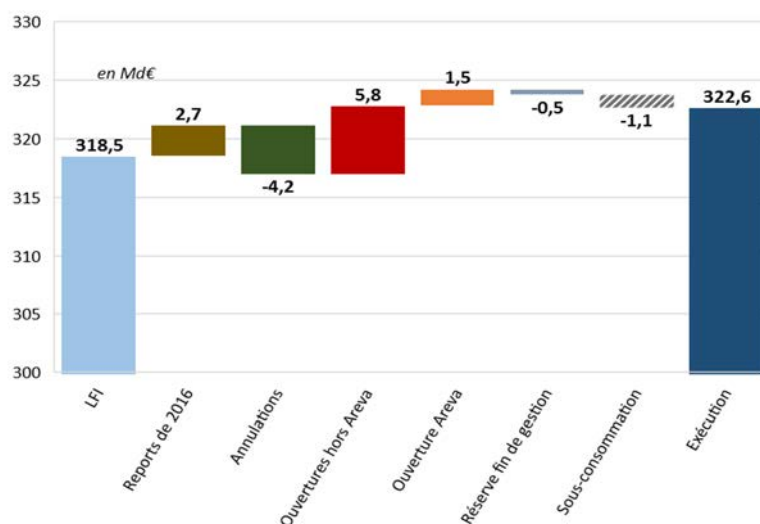
⁷⁸ Les crédits non consommés en fin de gestion 2017, soit 1,6 Md€, sont donc en forte réduction par rapport à la fin de la gestion 2016, où ils avaient atteint 3,2 Md€.

C - Un budget exécuté significativement différent du budget voté

1 - Une hausse nette de 4,1 Md€ des dépenses du budget général

Au total (*cf.* graphique *infra*), l'exécution des crédits du budget général a dépassé de 4,1 Md€ le niveau fixé dans la LFI (2,6 Md€ hors versement de 1,5 Md€ au titre de la recapitalisation d'Areva).

Graphique n° 35 : de la LFI 2017 aux crédits consommés (en Md€)



Budget général hors remboursements et dégrèvements, fonds de concours et attributions de produits
Source : Cour des comptes

Les crédits disponibles sur le budget général se sont élevés à 324,3 Md€. Ils résultent des crédits ouverts en LFI de 318,5 Md€, auxquels sont venu s'ajouter 2,7 Md€ de crédits de reports et 3,1 Md€ d'ouvertures nettes de crédits. Les seuls crédits des ministères (hors dette et pensions) ont été exécutés en hausse de 2,9 Md€ par rapport à la LFI. Le montant des crédits non consommés en fin de gestion est de 1,6 Md€.

2 - Pour un nombre significatif de missions, des dépenses éloignées des crédits votés, à la hausse ou à la baisse

Les mouvements de crédits de grande ampleur réalisés en exécution pour financer les écarts identifiés dans l'audit ont aussi modifié de façon très significative la répartition des crédits entre les différentes missions du budget général, traduisant des priorités différentes entre la budgétisation des crédits et leur exécution. Cette modification est substantielle pour les crédits hors dépenses de personnel.

En effet, l'exécution des dépenses de personnel hors CAS *Pensions* a été en ligne avec le niveau prévu en LFI, en sur-exécution toutefois de 0,7 Md€, soit moins de 1 % des dépenses.

L'analyse par ministère confirme ce constat. Les dépenses de masse salariale exécutées sont conformes aux montants prévus en LFI, les sous-exécutions ou sur-exécutions constatées étant de l'ordre de 1 % de la masse salariale pour les plus significatives. Ainsi, les dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale affichent une légère sur-exécution de 494 M€ (soit + 1,1 %). À l'inverse, le ministère de la justice connaît une faible sous-exécution de 44 M€ (soit - 1,2 %).

En revanche, sur les crédits hors titre 2, un certain nombre de missions⁷⁹ voient le niveau de leurs crédits substantiellement modifié entre la prévision et l'exécution, à la hausse comme à la baisse. En valeur absolue, certaines missions bénéficient d'ouvertures de crédits très élevées. L'écart le plus important concerne la mission *Économie*, pour 1,5 Md€, en raison de la recapitalisation d'Areva. Les autres missions concernées sont logiquement celles où les sous-budgétisations et aléas ont été les plus importants. Les crédits consommés au sein de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* sont supérieurs de plus de 50 % au niveau fixé en LFI, soit + 1,25 Md€, et ceux de la mission *Immigration, asile et intégration* de près de 30 % de plus que la LFI (+ 317 M€).

Pour d'autres missions, les dépenses ont été exécutées à un niveau très inférieur à celui prévu dans la LFI, généralement en raison des annulations importantes qui les ont touchées. En considérant le niveau des crédits en valeur absolue, les missions les plus touchées sont *Écologie, développement et mobilité durables* (- 222 M€ soit - 2,9 %), *Action extérieure de l'État* (- 193 M€ soit - 9,3 %), *Sécurités* (- 136 M€, soit - 4,7 %), *Justice* (- 131 M€ soit - 4,1 %).

⁷⁹ Budget général hors dépenses de personnel, fonds de concours et attributions de produits.

Tableau n° 29 : missions du budget général dont l'exécution s'écarte le plus de la LFI (en M€, hors T2)

Missions - exécution supérieure à la LFI	LFI 2017	Exécution 2017	Écart (M€)	Écart (% LFI)
Economie	942	2 530	1 588	168,5%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 478	3 727	1 250	50,4%
Solidarité, insertion et égalité des chances	17 102	18 278	1 176	6,9%
Défense	20 830	21 533	703	3,4%
Immigration, asile et intégration	1 098	1 415	317	28,9%
Missions - exécution inférieure à la LFI	LFI 2017	Exécution 2017	Écart (M€)	Écart (% LFI)
Ecologie, développement et mobilité durables	7 573	7 352	-222	-2,9%
Action extérieure de l'Etat	2 067	1 874	-193	-9,3%
Sécurités	2 875	2 739	-136	-4,7%
Justice	3 224	3 093	-131	-4,1%
Recherche et enseignement supérieur	26 126	26 014	-112	-0,4%

Note de lecture : missions du budget général dont l'écart de l'exécution hors crédits de personnel à la LFI est le plus élevé, respectivement en positif et en négatif (hors fonds de concours et attributions de produit).

Source : données Chorus

Au-delà, des missions de plus petite taille ont été fortement touchées en pourcentage de leurs crédits votés, par exemple *Politique des territoires* (- 12,6 %), *Administration générale et territoriale de l'État* (- 6,2 %), *Aide publique au développement* (- 4,5 %), *Culture* (- 3,8 %), *Outre-mer* (- 3,4 %).

Tableau n° 30 : Autres missions du budget général dont l'exécution s'écarte de la LFI (en M€ - hors T2)

Autres missions - exécution inférieure à la LFI (en %)	LFI 2017	Exécution 2017	Écart (M€)	Écart (% LFI)
Politique des territoires	665	581	-84	-12,6%
Direction de l'action du gouvernement	1 009	899	-111	-11,0%
Administration générale et territoriale de l'Etat	1 067	1 001	-66	-6,2%
Aide publique au développement	2 420	2 312	-108	-4,5%
Culture	2 215	2 131	-84	-3,8%
Médias, livre et industries culturelles	569	548	-21	-3,7%
Outre-mer	1 918	1 852	-66	-3,4%

Note de lecture : autres missions du budget général dont l'écart de l'exécution hors crédits de personnel à la LFI est négatif et supérieur à 3% (hors fonds de concours et attributions de produit).

Source : données Chorus

Ces modifications d'ampleur entre le budget voté et le budget exécuté ont été particulièrement significatives depuis 2015 (*cf.* chapitre IV). Elles illustrent l'intérêt d'un examen renforcé par le Parlement de l'exécution du budget présentée dans la loi de règlement, par rapport à celui de la budgétisation initiale au stade du projet de loi de finances. Celui-ci peut ne refléter que des priorités virtuelles, infirmées par la suite compte tenu de la nécessité de couvrir des dépenses obligatoires initialement sous-dotées.

II - Des dépenses totales en très forte hausse, en particulier les crédits de personnel et d'intervention

Si les normes de dépenses ont été presque respectées, grâce aux économies de constatation réalisées sur les prélèvements sur recettes et le CAS pensions, les dépenses des ministères connaissent une forte hausse, accrue par des contournements croissants de la norme de dépense. La hausse de la dépense est concentrée sur les dépenses de personnel et d'intervention.

A - Des normes de dépenses tenues grâce à des économies de constatation mais des dépenses en forte hausse, encore accrues par des contournements

1 - Des normes de dépenses tenues mais des dépenses des ministères en forte hausse

a) Un objectif de dépenses fixé en LFI presque respecté grâce aux économies sur les prélèvements sur recettes

Les normes de dépenses constituent des agrégats plus larges que les seules dépenses du budget général⁸⁰.

⁸⁰ Ces normes sont définies dans la charte de budgétisation, annexée à la LPFP 2014-2019, en vigueur pour l'exercice 2017.

La norme de gestion (dite en « valeur »), qui comprend les dépenses du budget général de l'État, les prélèvements sur recettes, et les taxes affectées plafonnées, avait été fixée à 301,3 Md€, en hausse de 1,4 % par rapport à l'exécution 2016. Elle a été légèrement dépassée (de 354 M€), la hausse des dépenses du budget général (hors dette et pensions) (+ 2,9 Md€ par rapport à la LFI) et celle du plafond des taxes affectées (+ 0,4 Md€), ayant été presque compensées par les économies de constatation réalisées sur les prélèvements sur recettes destinés à l'Union européenne et aux collectivités territoriales (- 2,9 Md€). Par rapport à l'exécution de 2016, les dépenses sous norme de gestion ont progressé de 4,6 Md€ (+ 1,5 %), en dépit d'une baisse de 5,1 Md€ des prélèvements sur recettes. Hors prélèvements sur recettes, sur le périmètre des dépenses du budget général et des taxes affectées, la hausse constatée est de 9,9 Md€ (+ 4,2 %).

La norme de dépenses globale (dite en « volume ») qui ajoute à la norme en valeur l'impact des évolutions de la charge de la dette et des contributions au CAS Pensions, avait été fixée à 390,8 Md€ en LFI 2017, en hausse de 1,6 % par rapport à l'exécution 2016. Elle a été quasiment tenue, avec un dépassement limité à 106 M€, grâce à une hausse moindre que prévue en LFI des charges de pensions (- 0,4 Md€), la charge de la dette ayant dépassé de 149 M€ la LFI. D'exécution à exécution, les dépenses sous norme globale ont progressé de 6,4 Md€ (1,7 %), 11,5 Md€ hors prélèvements sur recettes soit + 3,7 %.

Les deux normes de dépenses ne tiennent pas compte du coût de la recapitalisation d'Areva (soit 1,5 Md€ sur le budget général).

Tableau n° 31 : évolution des dépenses sous normes

En Md€	LFI 2016 (format 2017)	Exéc. 2016 (format 2017)	LFI 2017	Exéc. 2017	Exéc. 2017 - LFI 2017	évol. Exec 2016 à
Dépenses nettes BG (hors dette et pensions)	221,2	223,0	229,0	231,9	2,9	8,9
PSR collectivités territoriales	47,2	46,3	44,4	43,8	-0,6	-2,5
PSR UE	20,2	19,0	18,7	16,4	-2,3	-2,6
Taxes affectées et prélèvements exceptionnels	8,8	8,6	9,2	9,6	0,4	1,0
Norme hors dette et pensions	297,4	297,0	301,3	301,6	0,4	4,6
Charge de la dette	44,5	41,4	41,5	41,7	0,1	0,3
Contributions CAS pensions (État et opérateurs)	46,2	46,0	48,0	47,6	-0,4	1,6
Norme yc dette et pensions	388,0	384,5	390,8	390,9	0,1	6,4

Source : Cour des comptes (données direction du budget)

De nouveaux périmètres de norme dans la LPFP 2018-2022

Les deux normes de dépenses définies par la LPFP 2014-2019 mesurant imparfaitement l'effort réellement consenti sur les dépenses de l'État, la Cour a recommandé en 2016⁸¹ que la norme de gestion soit rassemblée autour des seuls éléments des dépenses qui sont réellement pilotables, et qu'en revanche la norme globale soit plus exhaustive.

Le Gouvernement a mis en place, dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, de nouveaux périmètres pour ces normes de dépenses. La norme de gestion comprendra, à partir de 2018, les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux (à l'exception des comptes d'opérations financières et des comptes prévus par la LOLF pour les opérations patrimoniales et les dépenses de pensions). Le périmètre de cette norme ne comprend plus les prélèvements sur recettes en faveur de l'Union européenne et des collectivités territoriales. Pour sa part, la norme globale comprendra désormais l'ensemble des dépenses des comptes spéciaux et des programmes d'investissements d'avenir.

Ces extensions de périmètre des normes constituent un progrès mais ne correspondent pas exactement aux recommandations de la Cour, le périmètre retenu pour les taxes plafonnées demeurant trop limité et les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux n'y ayant pas été intégrés.

b) Un accroissement des dépenses des ministères inégalé depuis 2007

En un an, entre l'exécution 2016 et l'exécution 2017, les dépenses des ministères hors dette et pensions, à périmètre constant, connaissent une augmentation très importante, de plus de 4,1 % (+ 9,1 Md€ hors Areva).

Un tel accroissement des dépenses du budget général d'une année sur l'autre, hors charge de la dette, contribution au CAS *Pensions* et fonds de concours, n'était pas survenu depuis 2007⁸² (cf. graphique *infra*).

Le dynamisme de ces dépenses se décompose en trois étapes. Tout d'abord, la hausse des crédits prévue en LFI 2017 par rapport à la LFI 2016 s'élève à 8 Md€ à périmètre constant. S'y ajoute le dépassement constaté en exécution 2017, à hauteur de 2,9 Md€ hors dette, pensions et hors Areva,

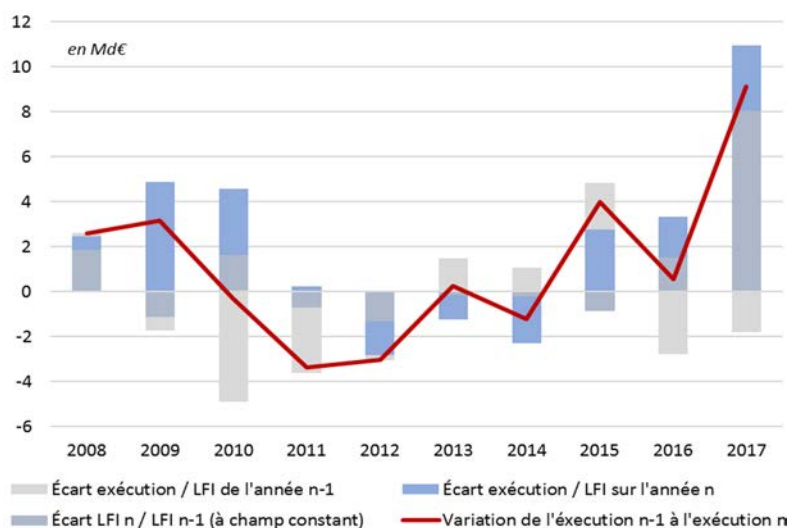
⁸¹ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2015*. La Documentation française, mai 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸² Hors plan de relance et programmes d'investissements d'avenir (PIA), et hors dépenses exceptionnelles du budget général en capital (apports en capital effectués à partir du budget général, comme à l'AFD en 2016).

soit un total de 10,9 Md€, duquel il faut retrancher 1,8 Md€ correspondant à l'écart constaté sur ce champ en exécution 2016 par rapport à la LFI 2017.

En tenant compte du coût pour le budget général de la recapitalisation d'Areva, la dépense des ministères hors dette et pensions connaît une hausse globale de 10,6 Md€ soit + 4,8 %.

Graphique n° 36 : décomposition de la variation des dépenses du budget général (hors dette, pensions et Areva)



Données hors dette, pensions et fonds de concours, et hors Areva en 2017,
Source : Cour des comptes

2 - Une progression des dépenses plus rapide compte tenu des contournements des normes

a) Des contournements multiformes

La Cour identifie chaque année les contournements de la charte de budgétisation⁸³ qui permettent au Gouvernement de réaliser des dépenses

⁸³ L'évolution du budget de l'État comme des normes de dépenses s'apprécie à périmètre constant. Les dépenses à prendre en compte et les modalités de calcul du périmètre constant sont déterminées par une charte de budgétisation figurant dans le rapport annexé à la LPFP 2014-2019.

nouvelles sans afficher de hausse de crédits ou sans les financer par des économies équivalentes. Ces accommodements avec la charte de budgétisation (dont le détail est présenté ci-dessous et en annexe), peuvent prendre différentes formes : mauvaise comptabilisation de mesures de périmètre ; affectations de recettes à des tiers à la place de dotations budgétaires ; irrégularités prenant notamment la forme de contractions de recettes et de dépenses.

Tableau n° 32 : principaux contournements de la charte de budgétisation en 2017

Mesure de contournement	Montant (en M€)
Affectation de recettes à l'occasion de la rebudgétisation des dépenses de transition énergétique <i>cf. encadré infra</i> .	1 274
Compensation de la baisse des cotisations maladie des exploitants agricoles en mesure de périmètre, alors qu'elles ont été créées en février 2016.	480
Attribution d'une fraction du dividende de la SNCF Mobilité vers SNCF Réseau, par voie de fonds de concours, donc contraction des recettes et des dépenses	296
Asymétrie de traitement de la contribution exceptionnelle au FNSA	205
Affectation de 150M€ de taxe sur les véhicules de société à la sécurité sociale, en contrepartie d'une nouvelle exonération pour les travailleurs indépendants à revenus modestes	150
Autorisation donnée au STIF d'augmenter la TICPE pour financer ses investissements (affectation d'une recette fiscale au lieu d'une dotation)	100
Fonds de soutien exceptionnel pour les départements à la situation financière dégradée, géré pour le compte de l'État par la CNSA, financé par un prélèvement de 100 M€ sur les ressources de la CNSA et non par le budget général	100

Source : Cour des comptes

Certains contournements prennent la forme d'affectations de recettes à des tiers se substituant à des dépenses de l'État. Les bénéficiaires peuvent être des établissements publics, tel qu'Île-de-France Mobilité (*ex*-STIF), qui a été autorisé à augmenter le taux de la TICPE pour financer ses investissements à hauteur de 100 M€. Il peut également s'agir de la sécurité sociale, à laquelle a été affectée la taxe sur les véhicules de société (150 M€) en contrepartie d'une nouvelle exonération pour les travailleurs indépendants à revenus modestes. L'affectation de recette peut également s'opérer au bénéfice d'un compte d'affectation spéciale, comme celle qui a été mise en place à l'occasion de la réintégration des dépenses et des recettes relatives à la politique de transition énergétique au sein du budget général et d'un compte d'affectation spéciale, pour 1,3 Md€.

Les dépenses de transition énergétique

La politique de transition énergétique a fait l'objet d'une profonde réforme en 2016 et 2017. Auparavant prévues en dehors du budget de l'État au sein d'un fonds sans personnalité juridique, les dépenses et les recettes correspondantes ont été réintégrées au sein du budget général et d'un compte d'affectation spéciale lors d'un mouvement initié par la LFR pour 2015. Ceci constitue une avancée importante en matière de transparence budgétaire : ces dépenses qui n'étaient retracées dans aucun document budgétaire doivent désormais faire l'objet de programmes dédiés soumis à l'autorisation parlementaire.

Cette réintégration au sein du budget de l'État, traitée comme une mesure de périmètre, aurait dû être par principe équilibrée en recettes et en dépenses, ce qui n'a pas été le cas : les dépenses rebudgétisées se sont élevées à environ 7,7 Md€ tandis que les recettes réintégrées dans les recettes de l'État ne représentaient qu'environ 6,3 Md€. L'écart, d'environ 1,3 Md€, a conduit à l'affectation de recettes supplémentaires au compte d'affectation spéciale à due concurrence.

Parmi les mesures de périmètre irrégulières, on peut relever la compensation de 480 M€ à la Mutualité sociale agricole pour l'exonération de cotisations sociales des agriculteurs et éleveurs. L'identification de la dotation qui la finance en 2017 comme une mesure de périmètre (entre la LFI 2016 et la LFI 2017) constitue un contournement. En effet, toute création d'une nouvelle exonération de cotisations faisant l'objet d'une compensation du budget général à la sécurité sociale constitue de fait une dépense nouvelle.

Des irrégularités au regard des principes du droit budgétaire, notamment la contraction des recettes et dépenses, réduisent aussi les dépenses sous normes. Ainsi, comme l'année précédente, la Banque de France a réduit le dividende qu'elle verse à l'État pour compenser les sommes insuffisantes inscrites au budget général (-35 M€) pour la rémunération des missions qu'elle exerce pour le compte de l'État.

b) Des contournements représentant une hausse supplémentaire non affichée de la dépense de l'État estimée à 3 Md€

Les contournements de la charte de budgétisation ont été légèrement moins nombreux qu'en 2016 (20 contre 25), mais pour un montant en nette hausse (3 Md€ contre 2,2 Md€), minorant d'autant le calcul de l'évolution des dépenses de l'État à périmètre constant.

Ces contournements étaient, pour la très grande majorité (16 sur 20 représentant 2,8 Md€), présents dès la construction de la loi de

finances ou résultaient de décisions prises les années antérieures. Quatre résultent de décisions (législatives ou non) intervenues en cours de gestion pour près de 0,2 Md€.

Tableau n° 33 : contournements de la norme de dépenses 2017

Contournement	Montants en M€	Nombre
Affectations de recettes	1 932	12
Mesures de périmètre	643	5
Irrégularités	383	3
Total	3 008	20

Source : Cour des comptes

La réintégration de ces contournements dans l'appréciation de l'évolution des dépenses comprises dans la norme conduit à constater un dépassement de la norme de gestion ressortant à + 3,4 Md€ (et non + 0,4 Md€), et de la norme globale de 3,1 Md€ (et non 0,1 Md€).

Si l'on tient compte de ces hausses de dépenses non affichées, pour 3 Md€, la hausse totale de la dépense du budget général hors dette, pensions et Areva, constatée en 2017 par rapport à 2016 (à périmètre constant) passe de + 9,1 à + 12,1 Md€, soit + 5,5 % en une seule année. Elle atteint même 13,6 Md€, soit + 6,2 %, en tenant compte de la recapitalisation d'Areva. Les deux tiers de cette hausse (9 Md€) étaient déterminés dès la LFI, et un tiers a été constaté en exécution.

B - Une progression des dépenses de personnel supérieure en 2017 à celle du total des six dernières années

En 2017, les dépenses de personnel représentent 37 % des dépenses du budget général et sont en forte hausse, de + 3,9 %. Cette évolution sensible de la masse salariale, en accélération depuis 2015, marque une rupture avec les exercices antérieurs. Elle résulte notamment de l'accroissement des recrutements et du dynamisme des mesures générales.

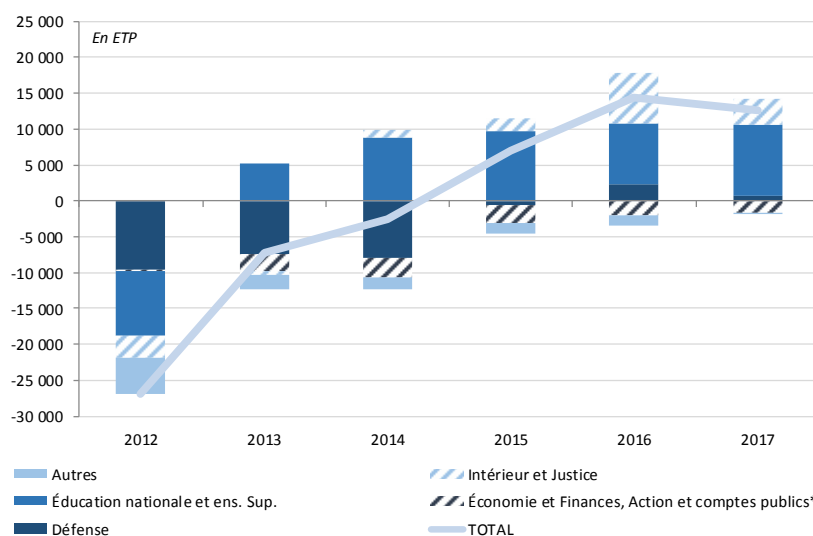
Par ailleurs, l'analyse de l'évolution des dépenses de personnel par ministère met en évidence la priorité accordée depuis 2015 aux ministères de l'Éducation nationale, de l'intérieur et de la justice.

1 - Des créations de postes pour la troisième année consécutive

Après plus de sept années de diminution, les effectifs de l'État augmentent depuis 2015. Cet accroissement se poursuit en 2017, du fait de

l'accélération du rythme de recrutement au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et, dans une moindre mesure, de la poursuite des recrutements des ministères de l'intérieur et de la justice.

Graphique n° 37 : schémas d'emplois observés de 2012 à 2017



Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

Le schéma d'emplois de la LFI 2017 prévoyait la création de 13 875 emplois, dont 11 712 pour l'éducation nationale et l'enseignement supérieur, 2 100 pour le ministère de la justice et 1 774 pour le ministère de l'intérieur. Il a été sous-exécuté (11 688 emplois), notamment par le ministère de l'éducation nationale (9 835 emplois). La légère sous-exécution du schéma d'emploi observée pour les ministères de la justice et de l'intérieur est compensée par la sur-exécution constatée sur le périmètre de la Défense.

La hausse des moyens votés au bénéfice de la mission *Enseignement scolaire* s'inscrit dans l'objectif de création de 54 000 emplois pour le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de 1 000 postes pour le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt entre 2012 et 2017.

Ces créations de postes atteignent en effet 54 000 postes pour la mission *Enseignement scolaire* pour les exercices 2012 à 2017.

Sur les 54 000 postes créés entre 2012 et 2017, 46 291 ont été effectivement pourvus. La sous-exécution du schéma d'emplois résulte d'une part d'une sous-estimation du nombre de sorties dans l'enseignement primaire, et d'autre part d'un niveau de recrutements inférieur aux prévisions dans l'enseignement secondaire.

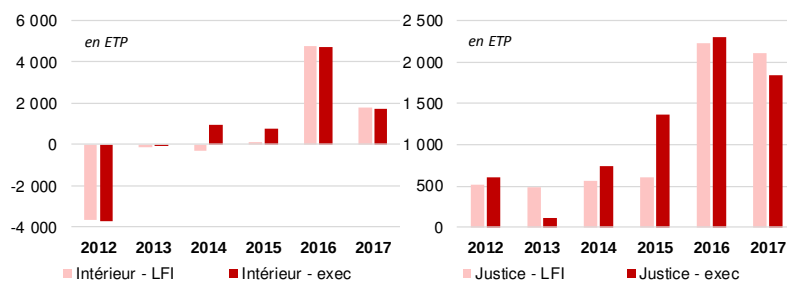
**Tableau n° 34 : bilan des créations d'emplois sur la mission
Enseignement scolaire depuis 2012**

Exercice	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Schéma d'emplois prévisionnel	4 326	9 076	8 804	9 421	10 711	11 662
Réalisation du schéma d'emplois	4 068	5 159	8 720	9 606	9 073	9 665
Créations d'emplois entre la LFR-2 2012 et la LFI 2017						54 000
Reste à créer						0
Réalisation du schéma d'emplois entre 2012 et 2017						46 291

Source : RAP 2012 à 2016 et MEN pour 2017- données en ETP depuis la LFR 2 2012
Pour 2016, ce tableau intègre 2150 AED HT2 et donc hors plafond.

La hausse des schémas d'emplois s'est poursuivie pour les ministères de la justice et de l'intérieur. Les ouvertures de postes prévues suite aux attentats de 2015 (dernière tranche de recrutement des plans de lutte antiterrorisme PLAT 1 et 2) ont été réalisées. Les schémas d'emploi ont été globalement respectés en 2017, en dépit de l'insuffisance des capacités de formation dans la police et la gendarmerie et des difficultés de recrutement et de fidélisation des personnels pénitentiaires.

**Graphique n° 38 : schémas d'emplois prévus et observés de 2012
à 2017 pour les missions Justice et Sécurité (en ETP)**



Source : direction du budget - retraitement Cour des comptes

2 - Une croissance de la masse salariale en 2017 supérieure à l'augmentation cumulée des six dernières années

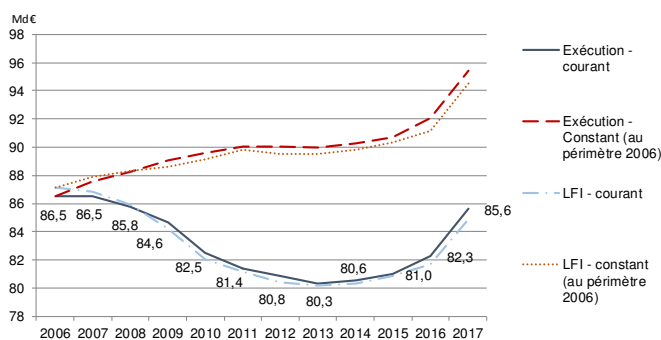
En 2017, les dépenses de titre 2 hors budgets annexes⁸⁴ ont représenté 127,6 Md€, dont 85,6 Md€ hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* et 42,0 Md€ de contributions au CAS.

L'augmentation de la masse salariale y compris CAS *Pensions* est en nette accélération en 2017 (3,9 % à champ constant, soit 4,4 Md€). Elle est de 4,0 % (3,3 Md€) hors CAS *Pensions* et de 3,6 % pour les contributions au CAS relevant du titre 2.

a) La croissance de la masse salariale hors CAS *Pensions* s'accélère encore en 2017

Hors CAS *Pensions*, la progression de la masse salariale pour la seule année 2017 (+ 4,0 %) est supérieure à l'augmentation cumulée enregistrée entre 2011 et 2016 (+ 2,9 %). La loi de programmation pour les années 2014 à 2019 prévoyait un accroissement moyen de la masse salariale de l'État de 0,3 % par an sur l'ensemble de la période 2014-2017 soit 1,2 % sur la période. Elle aura progressé en réalité de 6,6 %.

Graphique n° 39 : évolution de la masse salariale de l'État hors CAS *Pensions* à périmètres courant et constant de 2006⁸⁵



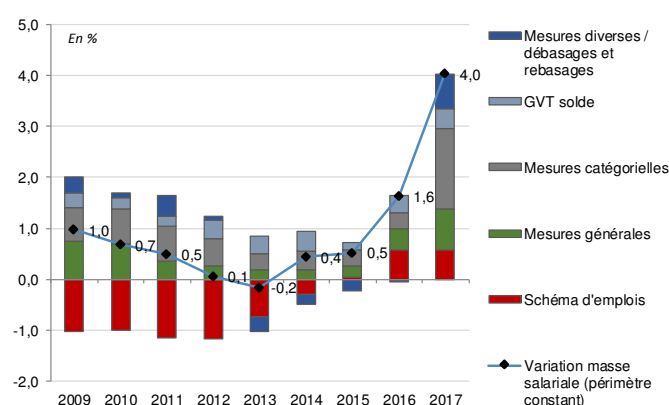
Source : direction du budget - retraitement Cour des comptes

⁸⁴ Comme pour les précédents rapports sur le budget de l'État, le périmètre retenu pour l'analyse de la masse salariale est celui des ministères et exclut les budgets annexes.

⁸⁵ L'écart entre les périmètres courant et constant s'explique par des mesures de transfert et de périmètre. Il s'est essentiellement creusé entre 2008 et 2011, du fait des transferts de personnels en lien avec la mise en œuvre de la loi sur l'autonomie des universités (2009 à 2011) et des mesures de décentralisation, qui correspondent pour l'essentiel à la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) vers les collectivités territoriales (2008 et 2009).

L'accroissement de la masse salariale hors CAS *Pensions* en 2017 est notamment dû à l'accélération des recrutements : le schéma d'emploi contribue ainsi pour 0,6 point à l'augmentation de la masse salariale totale (472 M€). À titre de comparaison, l'impact du schéma d'emploi sur l'augmentation de la masse salariale était deux fois moindre (en valeur) en 2016 et pratiquement nul en 2015.

Graphique n° 40 : facteurs d'évolution de la masse salariale de l'État, au périmètre de l'année précédente



Source : direction du budget - retraitements Cour des comptes

Ce sont toutefois les mesures salariales qui contribuent le plus fortement à la hausse de la masse salariale, à différents titres.

La revalorisation du point d'indice fonction publique, pour la première fois depuis 2010, de 0,6 point au 1^{er} juillet 2016 et 0,6 point au 1^{er} février 2017 a un coût en 2017 estimé à 648 M€. Les effets de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) sont quant à eux marginaux compte tenu de la faiblesse de l'inflation et de l'impact des mesures sur les bas salaires. Au total, les mesures générales ont contribué à l'accroissement de la masse salariale pour 664 M€.

Les mesures catégorielles dans leur ensemble contribuent à l'augmentation de la masse salariale à hauteur de 1,3 Md€, ce qui représente plus du tiers de cette hausse.

La montée en charge du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations – PPCR - de novembre 2015⁸⁶ a conduit à accroître la masse salariale de l'État de 702 M€ en 2017, après une hausse de 17 M€ en 2016. Le report des mesures PPCR, introduit par voie d'amendement gouvernemental à l'article 114 de la LFI 2018, n'a quant à lui aucun impact en 2017, la mesure n'étant pas rétroactive⁸⁷.

Hors PPCR (619 M€), les mesures catégorielles sont supérieures à celles observées depuis 2013, et enregistrent une augmentation des deux tiers par rapport à 2016.

Le glissement vieillesse technicité (GVT) conduit à accroître la masse salariale de l'État de 315 M€, soit un rythme quasiment équivalent à celui constaté en 2016. Il représente ainsi environ 10 % de l'évolution de la masse salariale. Les autres mesures et rebasages jouent à hauteur de 0,6 Md€ en 2017.

*b) L'accélération de la croissance de la masse salariale
concerne aussi le CAS Pensions*

Les contributions au CAS *Pensions* relevant de la masse salariale ont connu une nette augmentation en 2017 (+ 3,6 %, après une hausse inférieure à 1 % en 2016). Cet accroissement des recettes marque un changement par rapport au fort ralentissement observé entre 2012 et 2015. Il est la conséquence de l'augmentation de la masse salariale de l'État en 2017.

La hausse du solde du CAS *Pensions*

Le CAS *Pensions* retrace l'ensemble des recettes et des dépenses des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge. En recettes, il comptabilise notamment les cotisations employeurs, acquittées par les différents organismes employant des fonctionnaires civils ou militaires relevant du régime des pensions civiles et militaires de retraite, et les cotisations salariales. Les recettes prises en compte au titre de la masse salariale sont celles provenant du seul champ de l'État.

⁸⁶ Le protocole PPCR prévoit une refonte progressive des grilles indiciaires et l'incorporation dans le traitement principal (et donc la soumission aux cotisations sociales) de certaines primes.

⁸⁷ Pour l'année 2018, l'économie résultant de la mesure de report de douze mois est estimée à 330 M€ sur le champ État, hors contributions au CAS *Pensions*.

En 2017, le CAS *Pensions* a enregistré un solde excédentaire de 1 939 M€, inférieur de 273 M€ à la prévision de 2 212 M€ faite en LFI. La succession d'exercices excédentaires depuis 2013 conduit à un solde cumulé de 5,1 Md€ fin 2017, niveau jamais atteint auparavant représentant 1,04 mois de prestations. D'après le PAP 2018 du CAS *Pensions*, le solde du CAS devrait s'établir à + 7,5 Md€ fin 2018.

3 - Une progression de la masse salariale inégalement répartie entre les ministères entre 2015 et 2017

La masse salariale hors CAS *Pensions* a significativement progressé entre 2015 et 2017, de l'ordre de 4,6 Md€ à champ constant, dont 3,3 Md€ pour la seule année 2017. Cette progression a été essentiellement portée par quatre ministères : le ministère de l'Éducation nationale (2,8 Md€ sur la période dont 1,7 Md€ en 2017), le ministère de l'Intérieur (+ 0,7 Md€), le ministère de la Défense (+0,7 Md€ également) et le ministère de la justice (+ 0,3 Md€ sur la période).

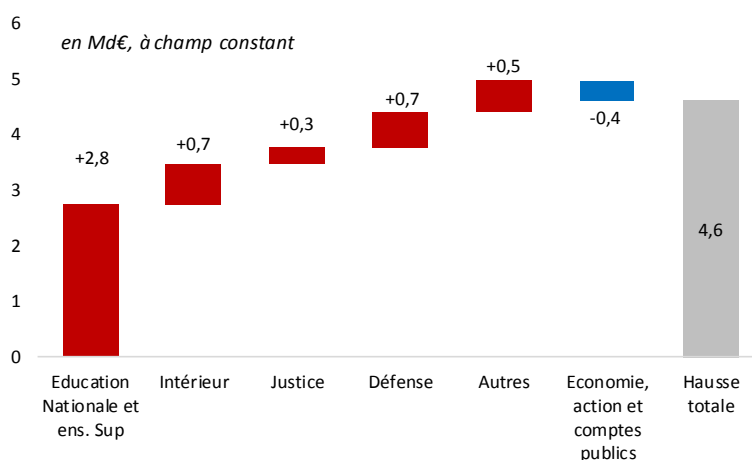
Les dépenses de titre 2 (hors CAS *Pensions*) du ministère de la Défense repartent à la hausse et augmentent de 4,8 % en 2017 par rapport à l'exécution 2016 (2,5 % hors CAS *Pensions* et OPEX/MISSINT). En dépit de la revalorisation des conditions d'exercice des militaires et du caractère prioritaire de ce ministère depuis les attentats de novembre 2015, la hausse de la masse salariale demeure limitée, du fait de la sous-exécution du plafond d'emploi.

Contrairement à ce qui a été observé lors des années précédentes, la masse salariale des ministères économiques et financiers repart également à la hausse : les dépenses de personnel hors CAS *Pensions* sont en hausse de 1,4 %. Cette hausse est liée aux effets de l'augmentation du point d'indice et de la montée en charge du protocole PPCR, non compensés par la réduction du schéma d'emploi. Cette dernière a en effet été moins importante que les années précédentes, du fait de la mise en œuvre des nouvelles priorités gouvernementales (prélèvement à la source à la DGFIP et lutte contre le terrorisme à la DGDDI).

Par ailleurs, alors que le nombre de départs à la retraite sur l'ensemble de la mission a été supérieur à celui estimé en LFI (4 687 sorties contre 4 358 sorties prévues), la DGFIP a augmenté à due concurrence ses entrées en recrutant des agents de catégorie C en fin d'année, agents dont les procédures de recrutement sont allégées et qui sont immédiatement mobilisables du fait d'une période de formation écourtée par rapport aux agents de catégories A et B. De tels recrutements auraient pu être évités car

il n'y a aucune obligation de saturer les plafonds d'emplois et qu'ils ne correspondent pas aux besoins de moyen terme identifiés par la DGFIP elle-même⁸⁸.

Graphique n° 41 : contribution des ministères à l'évolution globale de la masse salariale de l'État entre 2015 et 2017



Source : direction du budget - retraitements Cour des comptes

Le poids des différents facteurs d'évolution de la masse salariale est très différent selon les ministères et selon les programmes.

Le ministère de la justice a notamment bénéficié de son caractère prioritaire pour accroître ses effectifs et, par conséquent, sa masse salariale : le schéma d'emploi est le principal facteur d'augmentation des dépenses de personnel. Au sein d'un même ministère, l'évolution des effectifs peut différer selon les missions. Ainsi, au ministère de l'intérieur, les effectifs de la mission *Sécurité* ont nettement augmenté, au contraire des autres programmes, non prioritaires, conformément au schéma d'emploi inscrit en LFI 2017.

À l'inverse, au ministère de l'éducation nationale, la masse salariale a progressé près de 3 fois plus vite que le nombre d'emplois entre 2016 et 2017, ce qui traduit une hausse du niveau moyen de rémunération. L'accroissement de la masse salariale est ainsi principalement porté par la

⁸⁸ Le document de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences indique que les emplois de catégorie C sont précisément amenés à se raréfier du fait de l'essor du numérique et d'un besoin accru en expertise.

revalorisation du point d'indice et, dans une moindre mesure, par les effets du protocole PPCR, dont les deux tiers du coût sont concentrés sur le périmètre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Certains ministères ont par ailleurs bénéficié de mesures catégorielles plus importantes que d'autres sur la période. En proportion de l'évolution de la masse salariale, il s'agit des ministères de l'action et des comptes publics, de la santé et des solidarités, de la transition écologique et solidaire et du travail.

C - Des dépenses de fonctionnement et d'intervention en progression, des dépenses d'investissement stables mais en net recul par rapport à la LFI⁸⁹

1 - Des dépenses de fonctionnement en forte augmentation

Les deux composantes des dépenses de fonctionnement de l'État (titre 3) sont en nette hausse par rapport à 2016 (à 52,4 Md€ soit + 4 %), qu'il s'agisse des dépenses de fonctionnement hors personnel (24,6 Md€ hors AFD en 2016 et hors AREVA en 2017⁹⁰, soit + 4,7 % par rapport à 2016) comme des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs de l'État (27,8 Md€, soit + 3,2 % par rapport à 2016).

En exécution, la progression des dépenses de fonctionnement s'élève à 2,9 Md€, traduisant des hausses sur certaines missions à hauteur de 3,8 Md€ et des baisses sur d'autres missions pour 0,9 Md€.

Les dépassements des crédits de fonctionnement par rapport à la LFI (3,8 Md€) sont répartis entre les missions *Économie* (40 % du fait d'un dépassement global au titre du versement du budget général au CAS PFE), *Défense* (30 %) et *Agriculture, alimentation forêt et affaires rurales* (20 %).

Le surcroît de dépenses de fonctionnement sur la mission *Défense* traduit le poids de la sous-budgétisation des opérations extérieures (OPEX) et missions intérieures (MISSINT) sur la mission, le dépassement ayant dû

⁸⁹ La présentation de la hausse de la dépense est ici retraitée des mesures de périmètre identifiées en LFI.

⁹⁰ Il est nécessaire de retraiter les opérations AFD en 2016 et AREVA en 2017 afin de comparer les progressions effectives de dépenses de fonctionnement. En effet, tous les versements du budget général au CAS Participations financières de l'État sont comptabilisés comme des dépenses de fonctionnement même s'il en résulte *in fine* une opération en capital depuis le CAS.

être financé à hauteur de 740 M€ de dépenses de fonctionnement pour les OPEX et de 89 M€ de dépenses de fonctionnement pour les MISSINT.

Le dépassement constaté sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* correspond pour l'essentiel au financement des refus d'apurement communautaire pour 721 M€ (*cf. supra*).

En revanche, les crédits de fonctionnement ont été sous-exécutés à hauteur de 0,9 Md€, cette somme étant répartie à hauteur de 53 % sur la mission *Égalité des territoires et logement*, 10 % sur la mission *Enseignement scolaire*, le solde portant sur de nombreuses missions.

2 - Des dépenses d'intervention en progression

Les dépenses d'intervention (titre 6) exécutées en 2017 (90,0 Md€) sont en légère progression par rapport à la LFI 2017 (+ 1,88 Md€, soit + 2,1 %) et progressent de façon plus substantielle par rapport à l'exécution 2016 (+ 4,5 Md€, soit + 5,1 %, à champ constant⁹¹).

a) Une hausse de crédits significative même à champ constant

À champ constant, la hausse de 1,88 Md€ (+ 2,1 %) constatée entre la LFI 2017 et l'exécution des crédits résulte de dépenses supplémentaires totales à hauteur de 3 Md€, et, en parallèle, de dépenses en baisse sur d'autres missions à hauteur de 1,1 Md€.

Le dépassement de 3 Md€ est réparti entre les missions suivantes : *Solidarité, insertion et égalité des chances* (40 %), *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (17 % du total) ; *Égalité des territoires et logement* (17 %) ; *Immigration, asile et intégration* (13 %). La sous-consommation de 1,1 Md€ est répartie sur un nombre plus important de missions, notamment missions *Culture* (12 % du total) ; *Enseignement scolaire* (12 %) ; *Action extérieure de l'État* (10 %) ; *Aide publique au développement* (9 %) ; *Justice* (7 %) ; *Recherche et enseignement supérieur* (7 %).

⁹¹ Les mesures de périmètre, dont certaines jouent dans des sens contraires, ont majoré de 1,8 Md€ les dépenses d'intervention en LFI 2017. On peut toutefois considérer que le relèvement des crédits de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* de 480 M€ pour compenser la baisse des cotisations maladie des exploitants agricoles décidée en 2016 ne constitue pas réellement une mesure de périmètre mais une hausse de la dépense (*cf. supra*).

Pour trois missions en particulier, sujettes à des sous-budgétisations et à des aléas de gestion particulièrement élevés, les dépenses exécutées sont en très forte hausse par rapport à 2016.

Ainsi, pour la mission *Solidarité, Insertion et égalité des chances*, les dépenses d'intervention ont crû de façon sensible, atteignant 17,53 Md€ soit 7,1 % de plus qu'en 2016. Cette progression s'explique par l'augmentation des dépenses au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour 9,38 Md€ en exécution contre une prévision de 8,61 Md€ en LFI 2017. En 2017, le nombre des bénéficiaires de l'AAH a progressé de + 1,9 % par rapport à 2016 tandis que le montant moyen versé a, pour sa part, progressé de + 1,5 %. Par ailleurs, l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), pour une exécution à 1,31 Md€ en 2017, a progressé de 4,6 % par rapport à l'exécution 2016 et de 2 % par rapport à la LFI.

Au sein de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, 49 % des crédits exécutés en 2017 sont des dépenses de fonctionnement (2 261 M€). Par rapport à 2016, les crédits exécutés progressent de 1 197 Md€ (soit + 112 %), compte tenu du financement en 2017 de la tranche 2016 de l'indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN) et d'une dépense de 477,5 M€ au titre de compensations d'exonérations de cotisations maladie (AMEXA).

En 2017, 85 % des crédits de paiement de la mission *Travail et emploi* ont été des dépenses d'intervention (13 228 M€). Ces crédits de paiement sont en augmentation de 24 % par rapport à 2016, ce qui traduit principalement, d'une part, la budgétisation (en AE/CP) du coût d'un certain nombre d'exonérations de charges sociales, jusqu'ici non compensées auprès de la sécurité sociale (traitées en mesures de périmètre, voir *supra*) ; d'autre part, l'impact du plan d'urgence pour l'emploi, avec des engagements en recul, mais des restes à payer significatifs.

3 - Des dépenses d'investissement stables par rapport à 2016 mais en net recul par rapport à la LFI

À l'inverse des dépenses de fonctionnement et d'intervention, les dépenses d'investissement de 2017 (11,1 Md€) sont en net recul par rapport à la LFI 2017 (12 Md€, soit - 7,1 %) mais stables par rapport à l'exécution 2016 (11 Md€).

La sous-consommation des crédits au titre des dépenses d'investissement résulte de la baisse des investissements de 1,1 Md€ par rapport à la LFI sur certaines missions et de la hausse de 233 M€ sur d'autres missions.

La baisse constatée de 1,1 Md€ porte d'abord sur la mission *Défense* (-249 M€ soit 23 % de la sous-exécution totale), suivie des missions

Écologie, développement et mobilité durables (-218 M€ soit 20 %) ; *Sécurité* (- 139 M€ soit 13 %) et *Justice* (-113 M€ soit 11 %).

Les hausses de dépenses d'investissement portent sur des masses significativement plus faibles, concernant pour l'essentiel la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (163 M€ soit 70 % du total), et la mission *Enseignement scolaire* (65 M€ soit 28 %).

**

L'évolution de la dépense du budget général de l'État en 2017 confirme tout d'abord la réalité des écarts identifiés lors de l'audit réalisé par la Cour en juin 2017. Ceux-ci ont exigé, pour leur couverture, un effort d'économies nouvelles dans le cadre de la « reprogrammation » des dépenses mise en place par le nouveau Gouvernement, une mobilisation plus forte de la réserve et de très fortes annulations. En dépit de ces mesures, la dépense totale a augmenté de façon très significative, compte tenu d'ouvertures nettes élevées, même s'il incorpore une résorption importante des reports de charges.

Une telle hausse de la dépense en exécution, s'ajoutant à une LFI qui s'inscrivait déjà dans une progression rapide, aboutit à une rupture dans l'évolution des dépenses de personnel et à une hausse très nette des dépenses de fonctionnement et d'intervention, les dépenses d'investissement étant quant à elles en nette diminution par rapport à la prévision de la LFI.

III - Des entorses récurrentes aux grands principes budgétaires

Chaque année, on relève au sein du budget de l'État un nombre significatif de dispositifs ou de pratiques qui s'éloignent des grands principes du droit budgétaire. Sans que ces pratiques soient toutes irrégulières, leur accumulation limite la capacité du Parlement à appréhender l'action de l'État d'une façon globale et claire, seule à même de lui permettre de porter une appréciation sur la gestion de l'État et le bon usage des crédits budgétaires.

Un certain nombre de ces entorses sont ici présentées, à titre d'exemples : les programmes d'investissements d'avenir, l'usage des *holdings* et la comptabilisation des partenariats publics privés. L'analyse se concentre ensuite sur le recours croissant, pour des montants significatifs, aux fonds sans personnalité juridique, structures polymorphes qui permettent de contourner les principes d'universalité, d'annualité et de spécialité des crédits.

Les grands principes du droit budgétaire

Le budget de l'État doit respecter les principes du droit budgétaire.

Le principe *d'annualité* signifie que l'autorisation de dépenser est annuelle et coïncide avec l'année légale, sous réserve d'aménagements, par exemple le mécanisme des autorisations d'engagement portant sur plusieurs années, ou l'autorisation de reporter des crédits.

Le principe *d'unité* exige que le budget de l'État soit retracé dans un document unique, la loi de finances, de façon exhaustive, celle-ci devant prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des charges de l'État.

Le principe *d'universalité*, selon lequel l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, interdit la compensation des dépenses et des recettes et l'affectation d'une recette à une dépense précise.

Le principe de *spécialité* exige que le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances soit précisé selon une nomenclature budgétaire appropriée (par programmes depuis la mise en œuvre de la LOLF), la fongibilité n'étant possible qu'à l'intérieur de ces programmes, et limitée pour les dépenses de personnel (fongibilité asymétrique).

Enfin, la LOLF a consacré dans son article 32 le nouveau principe de *sincérité*, disposant que « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État* ».

A - Des pratiques dérogatoires

Les dérogations aux grands principes budgétaires présentées ici portent sur les programmes d'investissements d'avenir, l'usage des *holdings* et comptabilisation des partenariats publics privés.

1 - Des programmes d'investissements d'avenir contraires au principe d'universalité

Présenté lors de sa création en 2010 comme une démarche exceptionnelle, le premier programme d'investissements d'avenir (35 Md€) a néanmoins été complété en 2014 par le PIA 2 (12 Md€) puis par le PIA 3 (10 Md€)⁹² en autorisations d'engagement dans la loi de

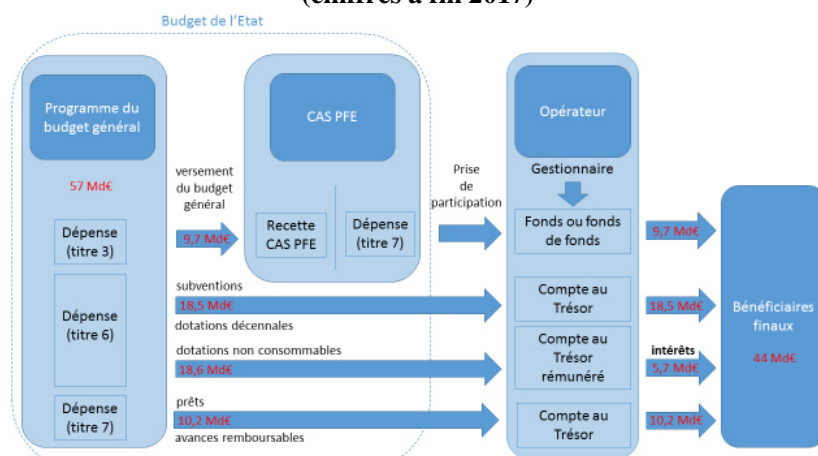
⁹² Pour ce dernier, le versement des CP devrait être échelonné sur 5 ans dès 2018.

finances pour 2017). En dépit de leur récurrence, les PIA obéissent à des modalités de gestion dérogatoires du droit budgétaire. Les crédits du budget général sont d'abord versés dans leur intégralité à des opérateurs. Le financement effectif des projets, sélectionnés par des comités de pilotage, intervient postérieurement et en dehors du cadre budgétaire.

a) Un financement complexe qui déroge au droit budgétaire

Les PIA comportent quatre modalités principales de financement : les participations, les subventions, les prêts et les avances remboursables. Elles sont complétées par des dotations décennales et par les intérêts de dotations non consommables, assimilables à des subventions.

Schéma n° 2 : circuit des programmes d'investissements d'avenir (chiffres à fin 2017)



Source : Cour des comptes d'après SGPI

Le versement des crédits fait intervenir de nombreux intervenants, qui varient en fonction de la nature du financement et l'action concernée. La complexité de ces circuits et la multiplicité des opérateurs nuisent au suivi des dépenses du PIA comme à la cohérence d'ensemble du dispositif.

Cette complexité est d'autant plus forte que les PIA 1 et 2, en contradiction avec le principe d'annualité, ont été portés par des programmes budgétaires éphémères. Simples supports du versement des crédits vers les opérateurs, ces programmes ont été supprimés l'année de leur création, sans lien avec le rythme réel de décaissement des fonds vers les bénéficiaires finaux.

Les mécanismes de redéploiement des crédits du PIA dérogent également aux principes de spécialité et d'universalité. Selon les actions et opérateurs concernés, ils font intervenir des procédures de rétablissement de crédits, sur des programmes différents de ceux qui ont porté la dépense initiale, ou sont même effectués en dehors de tout cadre budgétaire⁹³.

La gestion du PIA 3 au sein d'une nouvelle mission pérenne, et l'échelonnement sur cinq ans du versement des crédits, constituent un progrès, mais l'effort de normalisation affiché reste inabouti.

En effet, le PIA 3 repose toujours, comme les précédents PIA, sur une gestion déléguée des fonds. Le décalage entre la dépense du budget général et le financement effectif des projets demeure, son ampleur est simplement atténuée par l'échelonnement des versements. De même, les mécanismes de redéploiements entre actions échappant à l'autorisation parlementaire persistent. Des redéploiements de plus d'1 Md€ ont déjà été effectués sur le PIA 3 en 2017, avant même le décaissement effectif des crédits de paiement vers les opérateurs⁹⁴.

Le caractère partiel de la normalisation opérée concerne aussi le support budgétaire du PIA 3. La mission *Investissements d'avenir*, créée à cette occasion, ne correspond en effet qu'imparfaitement aux critères définis par la LOLF dans son article 7 : « *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Les crédits du PIA 3 auraient pu être inscrits au sein de missions existantes, comme la mission *Économie* et la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*, solution retenue pour les deux premiers PIA.

Enfin, contrairement aux recommandations de la Cour, les dépenses des PIA ont été exclues de la norme de dépenses lors de la précédente loi de programmation des finances publiques (LPFP). Elles ne font toujours pas partie de la nouvelle norme de dépenses pilotables de l'État, mais seront néanmoins incluses dans l'objectif de dépenses globales de l'État⁹⁵.

b) Un caractère exceptionnel et additionnel qui n'est pas démontré

Le déploiement de trois programmes en sept ans s'écarte de la dimension exceptionnelle des PIA. Alors que les moyens des PIA devaient

⁹³ Redéploiements entre actions jugées proches mises en œuvre par un même opérateur.

⁹⁴ Les crédits des actions 1 « Soutien à l'innovation collaborative » et 2 « Accompagnement et transformation des filières » du programme 423 « Accélération et modernisation des entreprises » ont été réaffectés à des actions des deux précédents PIA.

⁹⁵ Loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022.

s'additionner aux crédits du budget de l'État, ils ont tendance, dans une proportion croissante⁹⁶, à s'y substituer, comme pour le plan très haut débit.

Ni les caractéristiques des projets financés ni leurs modalités de sélection ne justifient les dérogations au droit budgétaire. Avec la mise en place en 2018 du Grand plan d'investissement (GPI), doté de 57 Md€ sur cinq ans⁹⁷, les PIA constituent désormais une part minoritaire du financement de l'investissement public stratégique. Ils conservent pourtant des modalités de gestion dérogatoires du droit commun.

c) Un risque de débudétisation qui s'étend désormais aux recettes

Les PIA ont vocation à s'accompagner de retours sur investissement. Les recettes attendues au titre des PIA 1 et 2 sont estimées à 6,6 Md€, tandis que les gains nets liés aux projets financés⁹⁸ s'élèveraient à 4,7 Md€. Aucun retour prévisionnel n'est chiffré pour le PIA 3, alors que les premiers versements commencent en 2018 à hauteur de 1,1 Md€.

En dépit de l'enjeu financier croissant de ces retours, les modalités de leur suivi demeurent lacunaires, ce qui fait peser un risque majeur sur leur comptabilisation, mais aussi leur encaissement.

Le cadre général des retours financiers est fixé dans les conventions liant l'État et les opérateurs. Cependant, les conditions précises de déclenchement de ces retours sont négociées directement avec les bénéficiaires. Le rôle des opérateurs dans le suivi et le recouvrement des sommes dues par les bénéficiaires est donc central. À ce stade, les modalités de contrôle de l'administration sur l'effectivité de leurs diligences demeurent pourtant inconnues.

Pour pouvoir être inscrits au budget de l'État, les retours encaissés doivent faire l'objet d'une comptabilisation budgétaire. Les recettes concernées étant susceptibles de recevoir plusieurs destinations⁹⁹, elles nécessitent une expertise préalable de la part de l'ordonnateur compétent. Or, aucune coordination entre les différents intervenants du PIA¹⁰⁰ n'est actuellement réalisée pour le traitement des retours financiers. Toutes dispositions doivent être prises afin d'assurer le retour effectif des sommes en question au sein du budget de l'État.

⁹⁶ Le RBDE 2016 estimait ces actions de substitution ou hors doctrine d'emploi des PIA à 23 % des enveloppes des PIA 1 et 2 et, à fin 2016, à 36 % des décaissements effectués.

⁹⁷ Les dotations du GPI incluent les crédits de la mission Investissements d'avenir.

⁹⁸ Rémunération des actifs, sans prise en compte du remboursement du capital des prêts et des avances.

⁹⁹ Budget général en tant que recettes non fiscales, compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État ou compte de concours financier.

¹⁰⁰ SGPI, direction du budget, DGFIP, direction générale du Trésor, APE, ministères concernés par les actions du PIA et leur CBCM.

2 - Un recours aux *holdings* qui contourne le cadre budgétaire de gestion des participations fixé par la LOLF

Le traitement budgétaire des opérations liées aux participations de l'État fait l'objet d'une dichotomie inscrite dans la LOLF : les opérations patrimoniales sont retracées dans le compte d'affectation spéciale « *Participations financières de l'État* » (CAS PFE) et les dividendes issus des participations abondent le budget général (recettes non fiscales).

Dans son rapport sur l'État actionnaire de 2017¹⁰¹, la Cour a considéré que cette séparation ne favorisait pas une gestion dynamique du portefeuille, qui supposerait une souplesse accrue. Afin de maîtriser l'ensemble des flux financiers liés à ses actifs (cessions et acquisitions, augmentation ou réduction de capital, dividendes), l'État actionnaire a recours à des *holdings* pour certaines participations¹⁰². L'objectif est de s'affranchir de la séparation entre les opérations en capital et les dividendes.

Ce recours aux *holdings* n'est pas formellement incompatible avec la LOLF, même s'il en contourne l'esprit. Il s'écarte des principes d'unité, d'universalité et de sincérité budgétaires.

Cela a par exemple été le cas des opérations réalisées par la *holding* SOGEPA. Les opérations de cession et d'acquisition de participation *via* cette *holding* peuvent être effectuées sans être retracées au sein du CAS. En 2014, le produit de la cession de 1 % du capital d'Airbus Group (451 M€) n'est pas remonté au CAS ; pour l'acquisition d'actifs PSA Peugeot-Citroën, seuls 300 M€ (sur une dépense totale de 800 M€) ont été imputés au CAS, à l'occasion de l'augmentation de capital de SOGEPA.

En sens inverse, la réduction de capital de SOGEPA en 2017 à hauteur de 1,9 Md€ à l'issue de la cession à Bpifrance Participations de l'intégralité des titres PSA détenus par l'État illustre la complexité de ce dispositif lorsque l'État souhaite faire remonter au CAS ces recettes. Afin que le produit de cette cession majeure effectivement les recettes du compte, le résultat de la plus-value réalisée par SOGEPA a tout d'abord été intégré à son capital. Il a ensuite été nécessaire de procéder à une réduction de

¹⁰¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'État actionnaire*. La Documentation française, janvier 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰² Une *holding* est une société non financière qui détient des participations dans d'autres sociétés et dont la fonction est d'en assurer l'unité de direction. Il s'agit de la Compagnie générale maritime et financière (CGMF), du Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin (FDPITMA), de la SOGEPA, de TSA, de FSI Equation, de la Holding SP ainsi que de Giat Industrie.

capital de SOGEPA. Le passage par une *holding* pour l'opération PSA a une conséquence : le montant versé sur le CAS est inférieur au montant de la cession. D'une part, alors que les opérations du CAS ne sont pas soumises à la fiscalité¹⁰³, l'option ici retenue a engendré 103 M€ d'impôts. D'autre part, il s'est avéré nécessaire de conforter la trésorerie de la SOGEPA qui était à un point bas à la date de l'opération.

3 - Une comptabilisation incomplète des engagements au titre des partenariats public-privé

Aux termes de l'article 8 de la LOLF « *l'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'État confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique* ». Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique¹⁰⁴ confirme cette nécessité d'engagement conforme aux obligations de l'ordonnateur.

Les coûts futurs pour l'État résultant des PPP ne sont pas intégralement retranscrits par le mode actuel de comptabilisation budgétaire¹⁰⁵. Au moment de la conclusion des contrats, seules les dépenses d'investissement donnent lieu à consommation d'AE alors que les dépenses de fonctionnement ne seront comptabilisées qu'à l'achèvement du projet, en AE = CP. Ces dépenses de fonctionnement, même si elles interviennent plusieurs années après la signature du contrat, sont prévisibles et inéluctables, et devraient donc, dès la conclusion du contrat, donner lieu à la comptabilisation d'engagements. Il serait ainsi mieux rendu compte de la réalité des restes à payer pour l'État.

Cette carence peut notamment être relevée pour le montant de l'engagement programmé par le ministère de la justice ainsi que l'a relevé récemment la Cour¹⁰⁶.

¹⁰³ À l'exception de la taxe sur les transactions financières.

¹⁰⁴ Article 159 du décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 : « *les autorisations d'engagement sont consommées par la souscription des engagements à hauteur du montant ferme pour lequel l'État s'engage auprès d'un tiers.* »

¹⁰⁵ Les missions suivantes portent des PPP : *Écologie ; Culture ; Recherche et enseignement supérieur ; Sport ; Action extérieure de l'État ; Défense ; Justice.*

¹⁰⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique immobilière du ministère de la justice. Mettre fin à la fuite en avant.* La Documentation française, décembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

Les PPP du ministère de la justice

L'immobilier du ministère de la justice constitue 16 % du patrimoine immobilier de l'État et 6 % de sa superficie totale. Il est composé de plus d'un millier de sites hétérogènes dans leur nature et leur état qui servent essentiellement les missions des juridictions, des établissements pénitentiaires et des établissements de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le budget immobilier de la mission *Justice*, souvent soumis aux régulations budgétaires, s'est trouvé fortement contraint pour couvrir les dépenses d'entretien, de maintenance et de rénovation des bâtiments ainsi que les nouveaux projets issus des réformes (encellulement individuel, lutte contre le terrorisme et la radicalisation, etc.). Les contrats de PPP ont ainsi pu constituer pour le ministère de la justice une facilité budgétaire (le coût est reporté dans le temps) à partir de 2010.

Ces PPP ont été souscrits pour 16 projets immobiliers¹⁰⁷. Si ce nombre d'établissements constitue une part très faible des sites du ministère, leur impact budgétaire sur l'enveloppe globale est en revanche important : 40 % des dépenses immobilières et pour de nombreuses années. En 2017, les dépenses liées aux PPP se sont élevées à 186 M€ de crédits de paiement, et le montant des restes à payer dépasse 2,5 Md€.

B - Des fonds sans personnalité juridique, source d'opacité et de contournement des règles

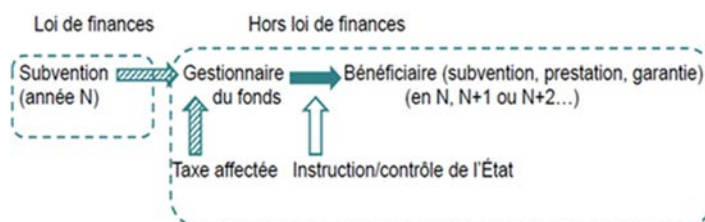
Les fonds sans personnalité juridique (FSPJ) sont des véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion est confiée à des tiers¹⁰⁸. Ils constituent donc par essence des dérogations au principe d'universalité budgétaire.

Créés souvent par une loi, ils reçoivent des moyens financiers, qui peuvent être des recettes affectées, et leurs dépenses correspondent à un objet précis. L'organisme auquel a été confiée leur gestion exécute ces dépenses et le cas échéant perçoit des recettes, en recevant pour cela une rémunération. Les fonds fonctionnent comme une « caisse », avec un compte bancaire qui reçoit les recettes (recettes affectées, ou versements budgétaires de l'État), et d'où sont payées les dépenses ordonnées par l'instance désignée par des textes ou documents fondateurs.

¹⁰⁷ Le Palais de justice de Paris (site des Batignolles), le TGI de Caen et 14 centres pénitentiaires (Paris, Beauvais, Roanne, Lyon, Nancy, Béziers, Poitiers, Le Mans, Le Havre, Nantes, Lille, Réau, Valence, Riom).

¹⁰⁸ Ils sont distincts des lignes budgétaires et opérateurs parfois dénommés « fonds ».

Schéma n° 3 : architecture de nombreux fonds sans personnalité juridique



Source : Cour des comptes

1 - Une pratique en développement sous des formes variées, avec des enjeux significatifs

a) Une pratique ancienne mais en développement

L'enquête menée par la Cour sur les fonds sans personnalité juridique gérés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), la Banque publique d'investissement (BPI) et la Caisse centrale de réassurance (CCR) a été l'occasion d'un recensement plus large de ces fonds. Elle a identifié, sans garantie d'exhaustivité, 154 fonds dotés ou contrôlés par l'État. On trouve des fonds dans le champ d'intervention de quasiment tous les ministères et toutes les missions budgétaires, 45 % d'entre eux ayant été créés par une loi, 10 % par décret, les autres par une simple convention avec l'établissement gestionnaire. La CDC, la BPI et la CCR gèrent à elles seules 86 % des fonds.

Si cette forme de gestion existe de longue date pour les régimes de retraite ou de prévoyance ou pour les fonds de garantie (qui présentent l'avantage de provisionner dès le moment de leur octroi le coût des garanties), la motivation de leur création est diverse : recherche de visibilité pour un objectif de l'action publique, sanctuarisation de moyens, association de plusieurs sources de financement, externalisation de la gestion, et enfin volonté d'échapper aux contraintes de la gestion budgétaire et comptable publique. Les programmes d'investissements d'avenir (PIA) ont presque fait doubler le nombre de fonds.

b) Une grande variété de situations et d'opérations

Dans sa comptabilité générale, l'État classe ces fonds en deux grandes catégories : les fonds de gestion d'actifs et les fonds d'intervention. Au sein des premiers se trouvent ceux qui procèdent à des investissements et les fonds de garantie ; parmi les seconds, on peut distinguer ceux qui versent des sommes de nature diverse (subventions, prestations sociales, indemnisations, rémunérations, etc.) de ceux qui servent à gérer des régimes de retraite ou de prévoyance.

Exemples de fonds sans personnalité juridique

Le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), institué par la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et confié à la Caisse centrale de réassurance, participe au financement des dispositifs de gestion des aléas climatiques, sanitaires, phytosanitaires et environnementaux. Les recettes proviennent d'une contribution sur les cotisations d'assurance des agriculteurs et d'une subvention de l'État. Après la parution de l'arrêté d'indemnisation, les sommes calculées sont versées par la CCR au CBCM du ministère de l'économie qui les reverse aux agriculteurs. Les dépenses du fonds étaient de 132 M€ en 2016 et de 46 M€ en 2017.

Le Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse (FEPJ) a pour objet de financer des programmes expérimentaux visant à favoriser la réussite scolaire des élèves, le développement de la mobilisation des jeunes au service des causes d'intérêt général et l'amélioration de leur insertion professionnelle. Il a été créé par la loi du 1er décembre 2008 qui a confié sa gestion à la CDC. Les ressources proviennent du budget de l'État et de contributions d'entreprises. En 2017, les versements sur appels à projets ont représenté 15,8 M€.

Le Fonds de cohésion sociale (FCS) a été créé par la loi du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale, et sa gestion confiée par une convention à la CDC. Il concourt aux politiques d'insertion des plus défavorisés et à la création d'emplois en apportant sa garantie à divers dispositifs de prêt, dont beaucoup relèvent du microcrédit. Il finance aussi (1,5 M€ en 2017) des réseaux d'accompagnement à la création d'entreprise. Au 31 décembre 2017, les dotations reçues de l'État totalisaient 238,7 M€ et le rapport annuel 2017 estimait que depuis la création, 19 000 garanties totalisant 137 M€ avaient permis d'octroyer 243 M€ de prêts, de créer 20 400 emplois et d'en consolider 15 000 autres.

La BPI héberge un total de 75 fonds de garantie, dont certains hérités de la Sofaris. Ils permettent d'octroyer des garanties à des prêts, en général accordés par la BPI, en couvrant par avance le coût des défauts de remboursement, et ce dans des domaines divers : innovation dans les PME, transmission d'entreprise, biotechnologies, prêts étudiants.

Parmi les fonds gérant des régimes de retraite ou de prévoyance, presque tous hébergés par la CDC, on peut citer : le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, la caisse de retraite du chemin de fer franco-éthiopien, les rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires, le régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires ou les caisses de retraites des régies ferroviaires d'outre-mer, alimentées par l'État et la SNCF.

Enfin, de nombreux fonds ont été créés pour exécuter les dépenses des programmes d'investissements d'avenir, tels que : le fonds national pour la société numérique, le fonds d'investissement ville de demain, le fonds de financement économie sociale et solidaire, le fonds France-Brevets ou le fonds de financement de la transition énergétique.

c) Des enjeux financiers significatifs

Le montant total des recettes et des dépenses des FSPJ peut difficilement être totalisé, car ils mobilisent des ressources diverses, taxes affectées, intérêts des placements ou autres, qui, quand elles proviennent de l'État, s'imputent sur différents programmes. Les données rappelées ci-après peuvent toutefois aider à apprécier leur enjeu financier.

- Dans les comptes de l'État pour 2017, le solde total des FSPJ comptabilisé à l'actif s'élevait à 11,8 Md€ (montant sous-estimé car tous les fonds ne sont pas encore intégrés).
- Sur 84 fonds recensés lors de l'enquête précitée, on relève :
 - 62 fonds de gestion d'actif ou de garantie dont le solde global au 31 décembre 2016 s'établissait à 4,9 Md€ ;
 - 22 fonds d'intervention ayant totalisé 26,3 Md€ de recettes en 2016, dont 15,6 Md€ pour le fonds national d'aide au logement (FNAL).
- Si certains fonds ont des dépenses ou des soldes inférieurs à 1 M€, le solde du fonds « aide à l'innovation – innovation stratégique industrielle » s'élevait au 31 décembre 2017 à 976 M€ et celui de « l'enveloppe spéciale de transition énergétique » à 252 M€ au 31 décembre 2017.
- Enfin, l'enveloppe totale des trois vagues de PIA s'élève à 57 Md€, dont une part significative s'exécute dans le cadre de fonds sans personnalité juridique confiés à divers opérateurs.

2 - Des contours juridiques imprécis aux effets négatifs sur la transparence de la gestion publique

a) Une nature polymorphe source d'incertitudes

Il n'existe pas de définition normative des FSPJ en droit public français. Chaque FSPJ a été créé par une loi, parfois ancienne, par un décret ou par une simple convention, le premier et le troisième cas étant les plus fréquents. Tout en présentant de nombreuses analogies avec d'autres catégories juridiques¹⁰⁹, ils ne s'assimilent à aucune, empruntant à telle ou telle catégorie selon les objectifs poursuivis. Tel fonds, décrit dans la loi qui le crée comme confié à un organisme, sera doté par décret d'une instance de pilotage analogue à celle d'un établissement public, et d'une convention organisant sa gestion ressemblant à une convention de mandat, tandis que le versement irrévocable de dotations budgétaires le rapprochera d'une fondation, et les clauses d'attribution de son solde à la clôture d'une fiducie ou d'un fonds d'investissement.

Des fonds qui restent distincts des organismes gestionnaires

Dans une décision du 28 juin 1982¹¹⁰, le Conseil constitutionnel a désigné un fonds géré par la CCR comme « *un procédé d'individualisation comptable au sein de la caisse et n'ayant pas la personnalité juridique...* ». Une telle qualification est théoriquement compatible avec la LOLF, qui autorise l'affectation de taxes ou d'autres ressources de l'État à un tiers gestionnaire à la condition qu'elles deviennent ses ressources propres, et sous réserve que les dépenses financées ne soient pas par nature des dépenses permanentes de l'État.

Or, le fonctionnement effectif des FSPJ examinés ne permet pas de dire qu'ils se situent « au sein » des organismes gestionnaires. En effet, ceux-ci, les considérant comme une gestion pour compte de tiers, ne les intègrent ni dans leur budget, ni dans leur comptabilité, ou seulement en partie. En outre, l'État est dans la plupart des cas *de facto* prédominant dans les décisions d'emploi des ressources, et s'assure de leur propriété à l'expiration des fonds.

Cette situation est source d'incertitudes sur la propriété de leurs ressources et la responsabilité vis-à-vis de l'emploi de ces ressources, qui ne figurent généralement plus dans les comptes d'aucune personne morale, ni dans aucun budget. Celles qui viennent de crédits d'État sortent de son

¹⁰⁹ Les régies, les établissements publics transparents, la gestion sous mandat, les fiducies, les fondations, les fonds d'investissements etc.

¹¹⁰ 82-140 DC du 28 juin 1982 relative à la loi de finances rectificative pour 1982.

budget aussitôt versées, même si elles ne sont pas encore réellement dépensées, et les autres ressources affectées au fonds n'y apparaissent pas. Elles ne figurent pas non plus, ou pas totalement, dans les comptes du tiers gestionnaire, si bien que ces fonds publics ne se trouvent retracés dans les comptes budgétaires d'aucune entité, et que ni dans l'État, ni dans les organismes qui les hébergent, ils ne sont présentés aux instances investies du pouvoir de voter la perception des recettes et l'emploi des crédits.

b) Un affranchissement des grands principes budgétaires et plus largement des contraintes de la gestion budgétaire

Les soldes des fonds figurent dans la comptabilité générale de l'État, et, pour un grand nombre d'entre eux, les administrations contrôlent en réalité la plupart des décisions d'emploi. Dès lors, il serait légitime qu'ils respectent les règles fixées pour les crédits budgétaires de l'État. En réalité, même lorsque les fonds reçoivent des dotations à partir de crédits inscrits dans le budget de l'État et inclus dans la norme de dépenses, de nombreux décalages peuvent se produire par rapport à l'autorisation donnée par la loi de finances, en dérogation à certains des grands principes budgétaires :

- la portée du principe d'annualité est limitée par diverses modalités de gestion. Par exemple, la dépense de l'exercice peut être supérieure à la dotation si le fonds disposait de reliquats des gestions précédentes. Au demeurant, à la fin de l'exercice, les reliquats du fonds sont immédiatement disponibles pour l'exercice suivant sans nécessiter d'arrêté interministériel et sans subir la limite des reports qui ne peuvent excéder 3 % des crédits initiaux du programme. Enfin, la distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement disparaît, si bien qu'il n'y a plus de comptabilisation des engagements, ni d'AE qui fixent leur plafond ;
- le principe de spécialité des crédits par mission et par programme ne s'applique plus (ce qui se produit notamment pour le prélèvement de frais de gestion sur les disponibilités des fonds). *A fortiori*, la limitation à la fongibilité entre crédits de personnel et autres crédits n'est plus opérante.

De fait, les fonds sont affranchis de la plupart des contraintes inhérentes à la gestion budgétaire :

- lorsque le fonds dispose de recettes affectées, celles-ci peuvent être immédiatement dépensées, sans dépendre d'une autorisation budgétaire donnée en loi de finances ou de procédures administratives comme les décrets de répartition, l'inscription de crédits à un compte d'affectation spéciale, le visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, ou l'ouverture de crédits par voie de fonds de concours ;

- la réserve de précaution n'est plus applicable et les annulations en cours d'année sont évitées. Seuls peuvent se produire des prélèvements sur les reliquats du fonds, pour lesquels un article de loi de finances est considéré comme nécessaire ;
- les crédits du fonds échappent enfin de fait à l'obligation de déposer leurs fonds au Trésor¹¹¹.

c) Une présomption de priorité, à l'abri des arbitrages budgétaires

L'usage de plus en plus large des fonds sans personnalité juridique a pour conséquence de sanctuariser des recettes et des crédits, puisqu'il conduit en pratique à soustraire, totalement ou en partie, des recettes et des dépenses à l'examen du Parlement. Celles-ci se trouvent écartées du champ des arbitrages budgétaires, se voyant ainsi accorder, du simple fait de leur attribution à des fonds sans personnalité juridique, une forme de présomption de priorité. C'est du reste souvent avec cet objectif, implicite ou explicite, qu'ils sont créés, et c'est une des principales explications de leur nombre et de la récurrence du phénomène.

Si la sanctuarisation de telle ou telle politique a parfois pu être voulue par le législateur à la création des fonds, il n'est pas sûr que cette volonté existe toujours quelques années plus tard. Mais ils sont alors, en tout ou en partie, hors de sa vue. Le Parlement ne pouvant en réalité examiner qu'une partie du budget de l'État, et exprimer ses choix que sur une fraction des ressources, sa capacité à définir de nouvelles priorités se trouve limitée.

3 - Une nécessaire remise en ordre

a) Des améliorations du pilotage qui ne doivent être qu'une étape

L'amélioration des conditions de pilotage des fonds passe d'abord par celle de l'information du Parlement¹¹². En effet, hormis le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds « Barnier », qui donne lieu à une annexe particulière au PLF, les FSPJ sont aujourd'hui largement

¹¹¹ Même si les FSPJ ne sont pas explicitement mentionnés à l'article 47 du décret GBCP de 2012 qui oblige les établissements publics à déposer leurs fonds au Trésor, leurs ressources et leurs disponibilités n'en sont pas moins la propriété de l'État, et non celle de l'organisme auquel ils sont confiés.

¹¹² Dans sa doctrine d'examen des finances publiques, le Fonds monétaire international (FMI) recommande de ne pas recourir à des fonds extra-budgétaires, et à défaut d'améliorer l'information du Parlement sur ceux-ci, pour qu'il retrouve une vue exhaustive des opérations financières publiques.

absents des documents budgétaires. Les informations les concernant, notamment leurs budgets et leurs comptes, pourraient soit donner lieu à une annexe spécifique au PLF, soit figurer, comme les opérateurs ou les dépenses fiscales, dans les PAP et les RAP dont ils se rapprochent le plus.

Cette mesure devrait conduire, ainsi que la Cour l'a déjà recommandé¹¹³, à réintégrer nombre d'entre eux dans le périmètre de la norme de dépenses, ce qui est justifié tant par la nature de leurs dépenses que par le contrôle que conservent les administrations de l'État.

Par ailleurs, les efforts entrepris pour recenser les fonds et intégrer, selon les cas, leur solde ou leurs opérations dans la comptabilité générale de l'État, doivent être poursuivis. Ils doivent aller de pair avec une meilleure présentation des opérations des fonds dans les comptes et rapports d'activité des établissements gestionnaires : alors que ceux-ci les considèrent comme des mandats ou des fiducies, ils n'appliquent pas toutes les prescriptions du plan comptable applicables à ces modes de gestion.

Enfin, les FSPJ devraient se conformer à l'obligation de centralisation de leur trésorerie, quel que soit le statut de l'organisme gestionnaire et sa situation vis-à-vis de l'obligation de dépôt des fonds au Trésor.

Ces mesures, bien que nécessaires, ne résoudront pas les problèmes de principe qui s'attachent à l'existence même des FSPJ.

b) Un choix à effectuer entre budgétisation et transfert à un opérateur

Pour sortir de cet entre-deux dans lequel l'État gère les fonds, loin du budget général, alors que l'entité gestionnaire s'en tient à les « abriter » plus qu'elle ne les gère, tous les FSPJ devraient faire l'objet d'une revue permettant de clarifier la situation : soit l'État gère les crédits dans le cadre de son budget et de ses règles, soit il délègue les interventions et les moyens correspondants à des opérateurs, charge à eux de les mettre en œuvre dans le cadre de leur autonomie, selon leur budget et leurs règles.

Une telle revue devrait dans un premier temps examiner l'hypothèse de la suppression pure et simple des fonds dont les objectifs peuvent être atteints par d'autres voies.

Pour les fonds gérant des régimes de retraite et de prévoyance financés par des cotisations, qui correspondent à une pratique bien établie, ainsi que pour les fonds de garantie, qui provisionnent ex-ante des garanties, cette revue pourrait se borner à sécuriser leurs bases juridiques.

¹¹³ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2015*. La Documentation française, mai 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

Pour les autres, il doit être possible de recourir aux instruments normaux prévus par la LOLF pour affecter des recettes à des dépenses ou adjoindre des financements extérieurs aux crédits de l'État : budgets annexes, fonds de concours et comptes d'affectation spéciale, le cas échéant en en créant de nouveaux. De nouveaux programmes, et le cas échéant de nouveaux comptes d'affectation spéciale, peuvent aussi être créés, au besoin portant le nom des anciens fonds.

Le retour au budget de l'État ne remet pas nécessairement en cause le choix d'externalisation de la gestion financière qui, dans bien des cas, a présidé à la création des fonds. La loi du 20 décembre 2014¹¹⁴ devrait constituer le cadre de droit commun obligatoire pour tout mandat donné par l'État d'encaisser des recettes et payer des dépenses. Un grand nombre de FSPJ, notamment ceux qui servent à payer des dépenses, pourraient être régularisés de cette façon, en organisant une mise en conformité obligatoire des conventions, par exemple à un terme de dix-huit mois environ, ce qui exige d'amender la loi¹¹⁵. En particulier, les conventions relatives aux FSPJ créés pour les programmes d'investissements d'avenir et du plan très haut débit devraient désormais s'inscrire dans ce cadre.

La gestion contestable du plan très haut débit

En 2010, 2 Md€ de crédits PIA avaient été versés à la CDC au sein du Fonds national pour la société numérique (FSN), fonds sans personnalité juridique, dont 1 Md€ afin de soutenir le cofinancement de projets d'aménagement numérique à très haut débit portés par les collectivités territoriales.

À l'issue de redéploiements de crédits, seuls 0,7 Md€ sont finalement disponibles pour couvrir un besoin de financement de 3,2 Md€. Le solde des crédits nécessaires (2,5 Md€), est inscrit sur le programme 343 « *Plan France Très haut débit* » dont les crédits restent gérés par la Caisse. Cette situation illustre l'absence d'additionalité des crédits PIA. En outre, les opérations du programme 343 constituent des dépenses d'intervention en gestion indirecte, de durée déterminée. Elles devraient être gérées par l'État ou par un opérateur dans le cadre d'une convention de mandat permettant la mise en œuvre des règles de la gestion publique. Il en résulte des frais de gestion importants pour la Caisse des dépôts (8,1 M€ depuis 2010) alors que les crédits sont votés par le Parlement pour être versés sous forme de subventions aux collectivités locales.

¹¹⁴ L'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises a considérablement élargi la possibilité de confier, par des conventions, à un organisme tiers, public ou privé, l'encaissement de recettes ou le paiement de dépenses. Conclues après avis conforme du comptable public, ces conventions doivent prévoir la réintégration dans sa comptabilité des opérations effectuées sous mandat.

¹¹⁵ Le législateur avait prévu que les conventions en cours seraient rendues conformes au plus tard lors de leur renouvellement, ce qui ne s'est pas révélé opérant, puisque la plupart des conventions n'avaient pas de date de renouvellement.

Pour les fonds qui ne seront pas réintégrés dans le budget de l'État, le transfert à un opérateur est une manière d'aller au bout de la logique d'autonomie qui préside à la constitution d'un fonds, notamment dans les cas où le gestionnaire prend les décisions d'emploi des ressources, ce qui est le cas de beaucoup de fonds de garantie de la BPI. À cette occasion, les missions des fonds pourraient évoluer pour trouver des synergies avec celles de l'organisme gestionnaire, notamment pour le fonds de prévention des risques naturels à la CCR. Enfin, le transfert à l'opérateur peut prévoir une individualisation des opérations du fonds dans son budget, ses comptes et ses rapports d'activité. La délégation à un opérateur devra éviter le recours, régulièrement critiqué par la Cour, à des établissements publics transparents, qui existent « sur le papier » mais n'ont ni services propres ni autonomie réelle.

**

L'enjeu de la remise en ordre des fonds sans personnalité juridique est substantiel car ils représentent un risque important pour la transparence de la gestion publique et la capacité du Parlement à remplir sa mission. C'est une entreprise de longue haleine qui doit être engagée avec une volonté claire de lutter contre cette pratique, en engageant la revue des fonds, tout en normalisant de façon rapide la situation des plus significatifs d'entre eux.

IV - Les faiblesses du pilotage par la performance

L'inscription de la programmation et de l'exécution budgétaire dans une démarche de performance était l'une des principales ambitions de la LOLF, afin de passer d'une logique de moyens à une culture de résultats. Si la démarche de performance n'a pas atteint les résultats attendus, elle reste incontournable pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action publique. Son utilisation pour l'évaluation des politiques publiques et dans la gestion de l'État doit être améliorée résolument, pour permettre la mise en place d'un véritable pilotage par la performance.

A - Une démarche de performance qui n'a pas atteint les résultats attendus

1 - Les limites structurelles des indicateurs de performance

Comme la Cour l'a constaté dans son rapport sur la mise en œuvre de la LOLF¹¹⁶, l'évaluation de l'action publique par des indicateurs chiffrés est complexe car la valeur ajoutée des politiques publiques est souvent difficile à quantifier, bien davantage que celle issue de l'activité des entreprises. Il est ainsi particulièrement délicat de rendre compte par des indicateurs chiffrés des conditions d'exercice de certaines missions de l'État, notamment en matière de régulation économique, environnementale et sociale.

En outre, les indicateurs de performance sont parfois agrégés de façon trop synthétique pour pouvoir être facilement interprétés. Par exemple, pour la mission Écologie, développement et mobilité durables, l'indicateur associé à l'objectif de limiter l'exposition aux risques technologiques et de réduire l'impact des pollutions est défini comme le nombre pondéré de contrôles des installations classées de tous types, depuis les élevages jusqu'aux installations Seveso, ramené au temps de travail des effectifs d'inspection relevant eux-mêmes de différents services régionaux et départementaux.

Les indicateurs qui paraissent les plus significatifs dépendent en réalité souvent de facteurs extérieurs indépendants de l'action de l'administration. La mission *Travail emploi* a ainsi introduit en 2017 un indicateur rendant compte du taux d'emploi décliné par tranches d'âge¹¹⁷. Malgré l'intérêt de cet indicateur et les comparaisons internationales qu'il permet, l'influence déterminante de la conjoncture économique sur ses résultats limite ses possibilités d'exploitation à des fins d'amélioration des politiques publiques mises en œuvre par le ministère chargé de l'emploi.

Le délai nécessaire au calcul et à la publication des indicateurs peut également minorer l'intérêt de leur analyse. Les rapports annuels de performance d'un exercice ne sont publiés qu'à la fin du premier semestre de l'année suivante et les résultats des indicateurs reflètent parfois des

¹¹⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*. La Documentation française, novembre 2011, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹¹⁷ Indicateur MTB.1.1 « taux d'emploi en France par tranches d'âge (15-24 ans, 25-49 ans, 50-64 ans) ».

situations encore plus anciennes (selon le délai du processus de recueil et d'exploitation des données). Ainsi le dispositif de performance du programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* est alimenté par des données issues d'enquêtes réalisées deux ans avant la date de présentation des indicateurs¹¹⁸.

2 - Une contribution des indicateurs de performance à l'information des citoyens et du Parlement qui reste très modeste

La forme et la masse de la documentation budgétaire en réserve l'exploitation à un petit nombre de lecteurs avertis, si bien que l'utilisation effective des indicateurs pour l'information des citoyens reste très limitée.

En outre, les indicateurs de performance portés à la connaissance des citoyens s'ajoutent aux autres informations publiées par les administrations, dont l'abondance sera renforcée avec la loi pour une République numérique de 2016¹¹⁹, qui prévoit la publication progressive, sur une période de deux ans, des principaux documents administratifs, puis de tous les documents qui revêtent un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental.

Le Parlement, dont la bonne information était l'une des ambitions initiales du dispositif de performance, se saisit en pratique très peu de cet outil. La Cour avait constaté, dans son rapport sur la mise en œuvre de la LOLF de novembre 2011, que les dispositifs de performance étaient peu utilisés par le Parlement. Ce diagnostic reste d'actualité : si quelques indicateurs parmi les plus emblématiques sont cités dans des travaux parlementaires, ces références restent ponctuelles.

¹¹⁸ Indicateur 4.1 « taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat d'apprentissage » pour lequel les données provisoires sont disponibles en mai de l'année N+1 et les données définitives en juillet de l'année n+1 ; indicateur 2.1 « taux de satisfaction des entreprises bénéficiaires d'actions mises en œuvre dans le cadre d'un accord ADEC » pour lequel la réalisation 2016 affichée est le résultat constaté en 2016 de l'enquête concernant les actions menées et terminées en 2015.

¹¹⁹ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

3 - Des arbitrages budgétaires qui ne se fondent pas sur les indicateurs de performance

Dans son rapport sur la LOLF de novembre 2011 et dans ses travaux ultérieurs, la Cour a constaté l'absence de lien direct entre les résultats des indicateurs de performance des programmes et les décisions budgétaires.

Tout d'abord, il est difficile d'imputer un résultat à un acteur ou une mesure particulière, compte tenu de la complexité de l'action publique. À la multiplicité des déterminants de la dépense s'ajoute l'influence parfois forte de facteurs exogènes, si bien que les indicateurs ne peuvent à eux seuls rendre compte du bon emploi des crédits.

De plus, il est souvent complexe de déterminer si des objectifs non atteints doivent conduire à réduire les ressources attribuées ou au contraire à les augmenter. Par ailleurs, il est difficile de piloter une administration en espérant obtenir un lien d'action mécanique entre des leviers identifiables et des résultats obtenus, les processus de décision étant en réalité multifactoriels.

D'une façon générale, le changement de logique espéré, d'une logique de moyens à une culture de performance, n'a pas eu lieu. Les arbitrages s'appuient toujours largement sur une logique de reconduction des crédits, conjointement avec la prise en compte des priorités politiques et la gestion de la contrainte budgétaire, mais ils ne se fondent pas sur les résultats des indicateurs de performance. Les programmations triennales et annuelles sont établies sans lien direct avec les résultats de ces indicateurs ni les cibles qui leur sont fixées. La situation est aggravée par le manque de perspective stratégique pluriannuelle stable.

En outre, le pilotage infra-annuel de la dépense par la direction du budget raccourcit l'horizon de la gestion en raison des pratiques récurrentes de régulation budgétaire, des mesures de réduction des crédits non différenciées, voire ciblées sur des natures de dépenses jugées plus faciles à réduire à court terme, qui semblent difficilement conciliables avec une logique de management par objectifs.

L'absence de prise en compte de la performance dans les choix budgétaires révèle ainsi, outre les limites de la démarche de performance, les objectifs manqués de la mise en œuvre de la LOLF en matière de responsabilisation des gestionnaires, dont les obligations de compte rendu par le dispositif de performance devaient être la contrepartie. Un gestionnaire vertueux qui atteindrait les résultats visés sans dépenser la totalité de sa dotation budgétaire continue à s'exposer au risque de voir les crédits qui lui sont confiés réduits lors de l'exercice suivant. La pratique du gel des reports incite à les gestionnaires à poursuivre la logique de consommation intégrale des crédits annuels, en dépit de la LOLF qui visait à y mettre fin.

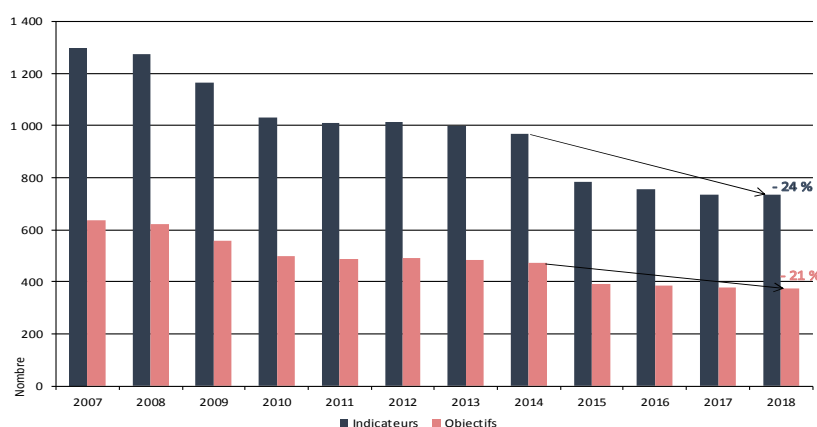
Les limites de la conception et de l'utilisation des indicateurs de performance doivent être acceptées avec lucidité. Pour autant, la culture de résultat reste incontournable pour améliorer l'action publique.

B - Une démarche à amplifier dans une perspective d'évaluation des politiques et de la gestion publique

1 - Alimenter de vraies démarches d'évaluation utiles dans le débat public

Dans son rapport sur le bilan de la LOLF en 2011 précité, la Cour avait noté que le nombre global d'objectifs et d'indicateurs demeurait extrêmement élevé. À partir de la préparation du PLF 2015, la direction du budget a initié une rationalisation de la démarche de performance pour atteindre une réduction globale d'au moins 25 % du nombre des indicateurs au terme du budget triennal 2015-2017. Cette priorité a donné lieu à une réduction quantitative de 24 % du nombre des indicateurs entre le PLF 2014 et le PLF 2018.

Graphique n° 42 : évolution du nombre d'objectifs et d'indicateurs



Source : direction du budget

La poursuite de l'amélioration du dispositif de performance, visant à couvrir l'ensemble des secteurs avec des objectifs clairs et un nombre proportionné d'indicateurs pertinents et renseignés, doit être encouragée.

Dans cette perspective, l'objectif de réduction quantitative globale n'est pas suffisant, notamment en raison des importantes disparités qu'il recouvre. Si certains programmes gagneraient à poursuivre la rationalisation de leur dispositif de performance afin de mieux le proportionner à leurs enjeux, tels que le programme 111 – *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*¹²⁰, d'autres secteurs restent insuffisamment couverts en termes quantitatifs ou qualitatifs.

Ainsi, l'objectif élémentaire de disposer d'indicateurs renseignés n'est pas encore atteint pour toutes les missions. Le programme 103 – *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* présente un faible taux de renseignement (56 %), qui s'est dégradé de 8,7 points en six ans. C'est également le cas pour la mission interministérielle *Enseignement scolaire* : parmi les cinq indicateurs représentatifs de la mission publiés au PAP 2017, deux ne sont pas renseignés¹²¹ et un l'est de façon incomplète¹²². À l'échelle de l'ensemble des indicateurs de programme de cette mission, le PAP 2017 comporte neuf indicateurs incomplètement renseignés, soit 15,5 %, et le PAP 2018 encore davantage (11 indicateurs non renseignés, soit 18,6 %).

Il est également nécessaire de parvenir à stabiliser les indicateurs, et à documenter les suppressions ou modifications des objectifs. Le nouveau changement en 2012 des indicateurs de réussite scolaire et le manque d'homogénéité des cibles et des modalités de calcul¹²³ illustre les progrès restant à réaliser de ce point de vue pour la mission interministérielle *Enseignement scolaire*.

La pertinence de la définition des indicateurs, au regard de l'objectif auquel ils sont associés, doit continuer à être améliorée. À titre d'exemple,

¹²⁰ Le programme 111 – *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* comprend cinq objectifs et huit indicateurs pour un budget de 84 M€ de CP exécutés en 2017, soit un ratio de couverture budgétaire de 17 M€ par objectif et 11 M€ par indicateur, contre en moyenne 2 116 M€ de CP par objectif et 926 M€ par indicateur pour les deux autres programmes de la mission *Travail emploi*.

¹²¹ Maîtrise du socle commun en fin de sixième, public, privé, qui constitue pourtant une priorité affichée : indicateur 1.2 « proportion d'élèves maîtrisant, en fin de sixième, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du nouveau socle commun » du programme 139 – *Enseignement privé du premier et du second degrés* et indicateur 1.1 « proportion d'élèves maîtrisant, en fin de sixième, les principales composantes du domaine 1 « les langages pour penser et communiquer » du nouveau socle commun dans l'enseignement public » du programme 141 – *Enseignement scolaire public du second degré*.

¹²² Indicateur MEC.2.3 « proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études, ni formation (champ public et privé) ».

¹²³ Par exemple, pour un même indicateur (le rapport dotation théorique/dotation effective par académie), repris dans différents programmes, les cibles ne sont ni stables ni homogènes entre programmes, pas plus que les modalités de calcul de l'indicateur.

s'agissant de l'objectif de maîtrise du socle commun de connaissances par les élèves, emblématique de la mission *Enseignement scolaire*, les indicateurs excluent notamment la discipline « mathématiques ».

Enfin, certains secteurs, tels que les dépenses fiscales, sont encore exclus de la démarche de performance. Pour la mission *Travail et emploi*, les dépenses fiscales rattachées à la mission ne font ainsi l'objet d'aucun indicateur de performance en dépit de leur coût estimé de 7 114 M€ en 2017. Les exonérations de charges sociales compensées par des crédits budgétaires de la mission échappent également à la mesure de leur performance car le ministère chargé de l'emploi considère que ces dispositifs « *sont trop généraux pour que leur efficacité puisse être isolée et mesurée par un simple indicateur* ». Ces dépenses représentent pourtant, en exécution en 2017, 27 % des crédits de la mission et 57 % de ceux du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

Même imparfaits, les indicateurs de performance peuvent contribuer significativement à la diffusion de la culture de l'évaluation. À lui seul, le simple fait de commenter les résultats des indicateurs peut permettre des prises de conscience des problèmes et susciter des actions d'amélioration dont le Parlement peut se saisir pour améliorer les politiques publiques.

C'est le cas du programme 851 – *Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France*, qui comporte comme objectif n° 1 « Permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français ». Ce dernier objectif (promouvoir le savoir-faire français) n'apparaît pas directement dans la définition de l'indicateur, que le CGEFI peine à mesurer. C'est en réalité dans les commentaires de cet indicateur figurant dans les PAP et les RAP qu'est mis en lumière l'enjeu de la part française des investissements soutenus.

De même, les indicateurs du programme 178 – *Préparation et emploi des forces* et les commentaires associés permettent de prendre la mesure des défis que doivent affronter les armées. Le nombre de journées de préparation opérationnelle de l'armée de terre¹²⁴, dont les cibles et les résultats demeurent durablement en deçà du seuil de préparation minimal¹²⁵, illustre la difficulté à assurer un entraînement suffisant tout en maintenant le haut niveau d'engagement actuel. Les résultats des

¹²⁴ Premier sous-indicateur de l'indicateur 5.1 « Niveau de réalisation des activités et de l'entraînement » du programme 178 – *Préparation et emploi des forces*.

¹²⁵ Le nombre de journées de préparation opérationnelle réalisé en 2015 est de 64 jours et la cible 2019 du PLF 2018 est « entre 70 et 80 » jours alors que la norme minimale de préparation est de 90 jours.

indicateurs 4.1 et 4.2 et leurs commentaires¹²⁶ illustrent les difficultés que rencontre la marine pour réaliser ses missions d'intervention et de gestion de crise (stocks insuffisants, vieillissement et manque de disponibilité de certains matériels). Ces deux indicateurs mettent également en évidence le sur-engagement de l'armée de l'air dans des missions de gestion de crise au prix d'une usure menaçant la préparation opérationnelle et la régénération des forces.

2 - Mieux intégrer les indicateurs dans la gestion des programmes

Les indicateurs de performance des documents budgétaires sont le plus souvent au sommet d'une pyramide de milliers d'indicateurs opérationnels utilisés par les responsables de programme. Il est nécessaire d'articuler ces indicateurs de différents niveaux, afin de relier les indicateurs les plus emblématiques des documents budgétaires avec l'ensemble des déclinaisons organisationnelles, thématiques et territoriales associées à l'action des administrations.

Certains programmes disposent d'une telle déclinaison mais pourraient la rendre plus lisible. Ainsi, le programme 113 – *Paysages, eau et biodiversité*, comporte un indicateur d'impact rendant compte du bon état des masses d'eau que la France doit assurer en application d'une directive communautaire¹²⁷. Un second indicateur (1.2 « Préservation de la ressource en eau ») reflète la manière dont l'État s'organise pour mener à bien ses missions mais il gagnerait à être utilisé comme outil de management pour piloter l'action des services plutôt qu'en tant qu'indicateur de performance.

Pour d'autres programmes, il n'y a pas de lien entre les indicateurs de performance des PAP et la gestion des programmes. Ainsi, les indicateurs de performance de la mission *Enseignement scolaire* sur la maîtrise du socle commun ne sont pas déclinés aux niveaux opérationnels, malgré les attentes exprimées en ce sens. En effet, les informations dont disposent les établissements secondaires en termes de contexte, de moyens et de résultats ne leur permettent pas de se comparer entre eux. Le premier degré dispose de très peu d'indicateurs permettant d'analyser les performances des écoles et des circonscriptions.

Ces exemples montrent que, même s'il n'est pas toujours possible d'établir un tableau de bord d'indicateurs chiffrés pertinents et complets,

¹²⁶ Indicateurs 4.1 « Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France » et 4.2 « Capacité à réaliser les contrats opérationnels permettant de gérer les crises » du programme 178 – *Préparation et emploi des forces*.

¹²⁷ Indicateur 1.1 relatif au bon état des masses d'eau mesuré en application de la directive cadre sur l'eau 2000/60/CE.

les indicateurs peuvent contribuer à mettre sous contrôle certains résultats quantifiables et susciter des réflexions d'évaluation et d'amélioration.

*
**

Les progrès de la démarche de performance n'ont pas suffi pour obtenir le passage d'une logique de moyens à une culture du résultat. La faiblesse de l'utilisation des indicateurs et de la prise en compte de la performance pour la programmation et l'exécution budgétaires en témoigne. Les indicateurs de performance restent toutefois un outil puissant pour encourager l'évaluation de l'ensemble des politiques publiques. Ce dispositif est particulièrement utile dans les secteurs où la culture de l'évaluation est la moins marquée. Il convient dans ces domaines de poursuivre résolument l'amélioration des indicateurs de performance pour qu'ils puissent nourrir le débat démocratique et contribuer à améliorer l'action publique en permettant, en toute transparence, d'assumer des essais, erreurs et corrections associés à toute trajectoire de progrès.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Dans son audit de juin 2017, la Cour avait identifié des éléments d'insincérité pesant sur la dépense de l'État, en dépit de la hausse importante des crédits en LFI. Évalués alors entre 4,6 et 6,6 Md€ (dont 4,2 Md€ de sous-budgétisations, ces risques se sont concrétisés dans l'exécution 2017, à hauteur de 6,4 Md€, dont 4,4 Md€ de sous-budgétisations. Malgré des redéploiements et des annulations massives, des mesures de financement supplémentaire très significatives ont été nécessaires, passant notamment par des ouvertures nettes de 3,1 Md€ et la consommation de 1,1 Md€ de crédits reportés de 2016. Le budget finalement exécuté s'avère significativement différent du budget voté, avec une hausse des dépenses nettes du budget général de 4,1 Md€ par rapport à la LFI, les dépenses de certaines missions s'éloignant nettement des crédits votés, à la hausse comme à la baisse.

Les normes de dépenses ont été tenues grâce à des économies de constatation réalisées sur les prélèvements à destination de l'Union européenne et des collectivités locales sensiblement moindres que prévus (respectivement - 2,3 Md€ et - 0,6 Md€) et, pour la norme globale, grâce à la moindre exécution des charges de pensions (- 0,4 Md€). Toutefois, la progression des dépenses des ministères (hors dette, pensions et recapitalisation d'Areva) entre l'exécution 2016 et l'exécution 2017 atteint, à périmètre constant, 9,1 Md€ soit + 4,1 %, hausse sans précédent depuis 2007. En tenant compte de la recapitalisation d'Areva (1,5 Md€) et des contournements des normes (3 Md€), la progression réelle des dépenses est encore plus rapide, atteignant 13,6 Md€ soit + 6,2 % en une seule année.

En particulier, les dépenses de personnel sont en forte hausse de 3,9 % par rapport à 2016, la masse salariale connaissant une croissance supérieure à l'augmentation cumulée des six dernières années. Cette évolution, qui marque une rupture nette avec les exercices antérieurs, résulte notamment de l'accroissement des recrutements et du dynamisme des mesures générales et catégorielles. Les dépenses de fonctionnement ont progressé de 4,7 % et les dépenses d'intervention de 5,1 %. Les dépenses d'investissement sont restées au niveau de l'exécution 2016, mais en baisse de 7,1 % par rapport à la LFI 2017.

Un certain nombre d'entorses récurrentes aux grands principes budgétaires sont examinées, notamment les programmes d'investissements d'avenir, contraires au principe d'universalité, le recours aux holdings qui contourne le cadre budgétaire de gestion des participations fixé par la LOLF, et la comptabilisation des engagements au titre des partenariats public-privé, qui reste incomplète. Enfin, le recours aux fonds sans personnalité juridique constitue une pratique en développement sous des formes variées, aux enjeux financiers conséquents et aux contours juridiques imprécis, avec des effets négatifs sur la transparence de la gestion publique. Cette situation appelle une remise en ordre passant par des améliorations du pilotage qui ne doivent être qu'une étape, et par des choix clairs entre budgétisation et transfert à des opérateurs.

La faiblesse du pilotage par la performance institué par la LOLF, qui n'a pas atteint les résultats attendus, découle aussi bien de limites structurelles inhérentes au principe des indicateurs de performance que de leur exploitation insuffisante pour l'information des citoyens et les parlementaires comme pour la programmation et l'exécution budgétaires. Pour autant, les indicateurs de performance sont nécessaires et utiles pour contribuer à généraliser une culture de l'évaluation indispensable à l'amélioration effective de la gestion publique. Les efforts conduits pour expliciter clairement les objectifs des politiques financées par les programmes, améliorer les indicateurs et mieux les intégrer au suivi de la gestion doivent donc être poursuivis sans relâche.

La Cour maintient la recommandation suivante :

- 7. mettre en place un dispositif de suivi infra-annuel de la norme en rendant publique une prévision d'exécution de celle-ci à trois reprises en cours de gestion (présentation du programme de stabilité, débat d'orientation budgétaire et présentation du PLF de l'année suivante (recommandation reconduite).*

Chapitre IV

La mise en réserve de crédits

La mise en réserve de crédits¹²⁸ (également appelée « *réserve de précaution* » ou « *gel budgétaire* ») est le principal outil à la disposition de l'exécutif pour couvrir une grande partie des aléas budgétaires survenant en cours d'année dans le respect du plafond de dépenses de la LFI. La réserve permet de mettre de côté, au sein même des programmes, une partie des crédits, afin de pouvoir absorber les conséquences financières de la survenance d'un fait imprévu au moment du vote du budget.

La notion d'aléa budgétaire

L'aléa budgétaire est la survenance d'un fait imprévu au moment du vote du budget, ayant un impact financier. L'aléa le plus caractéristique est une catastrophe sanitaire ou naturelle, dont l'imprévisibilité est totale et l'impact financier variable¹²⁹.

Les aléas doivent normalement être couverts au sein de chaque programme par la fongibilité des crédits et, le cas échéant, par l'emploi d'une partie des crédits mis en réserve (« dégel »). Seuls les aléas de grande ampleur, qui dépassent le champ de la mise en réserve de crédits, justifient le recours à des ouvertures nettes de crédits qui passent alors par le vote d'une loi de finances rectificative, comme cela avait été le cas avec la crise financière et économique de 2008 / 2009¹³⁰. En revanche, les insuffisances de crédits résultant de sous-budgétisations ne constituent pas de véritables aléas dans la mesure où elles n'étaient pas imprévisibles. Elles n'en doivent pas moins être financées au cours de l'exécution budgétaire.

¹²⁸ Ce chapitre porte sur la réserve depuis la LOLF (2006-2017) et principalement sur les crédits hors dépenses de personnel. Il se concentre sur les crédits limitatifs du budget général, hors plan de relance, investissements d'avenir et dotations en capital (ci-après les « *crédits de LFI* »). Les « *reports entrants* » sont hors fonds de concours.

¹²⁹ Par exemple l'épidémie de chikungunya à la Réunion et à Mayotte (73 M€ de CP ouverts par décret d'avance début 2006), les salmonelles aviaires (ouverture de 100 M€ de CP par décret d'avance fin 2017) ou encore les conséquences de l'ouragan Irma à Saint Barthélemy (environ 25 M€ de CP ouverts fin 2017).

¹³⁰ Ouverture de 18 Md€ de crédits de paiement par les LFR de février et avril 2009.

Les mises en réserve de crédits existaient déjà sous l'empire de l'ordonnance de 1959¹³¹. Le Parlement n'en était que très partiellement informé. En 2001, la LOLF a instauré une obligation d'information : « *Tout acte, quel qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances* » (article 14 III).

Plus tard, la révision de la LOLF en 2005¹³² a formalisé l'existence de deux taux transversaux de mise en réserve des crédits : « *sont joints au projet de loi de finances de l'année [...] le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres [...]* ». Depuis, ces deux taux¹³³ sont présentés dans l'exposé général des motifs du PLF et ne sont donc pas formellement soumis au vote du Parlement. Bien que relevant du Gouvernement, seul maître de l'exécution de la loi de finances, la mise en réserve modifie l'autorisation de dépenses accordée par le Parlement qui doit en être informé et être mis en état d'en apprécier pleinement les conséquences sur le budget exécuté.

Formalisée par la LOLF, la mise en réserve initiale de crédits pour couvrir des aléas sans augmenter la dépense s'avère peu opérante car uniforme et en grande partie virtuelle. Souvent renforcée ces dernières années par des gels supplémentaires plus ciblés en cours d'exercice, la réserve a été détournée de son objectif initial pour devenir un instrument de couverture des sous-budgétisations de la loi de finances, cette pratique limitant la portée du contrôle parlementaire comme la responsabilité des gestionnaires. Il est nécessaire de pratiquer une régulation adaptée aux véritables aléas de gestion, en budgétisant de façon plus sincère, en utilisant la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles et en limitant le gel aux crédits véritablement annulables.

¹³¹ Elles étaient fixées par chapitre budgétaire, après une analyse de la dépense conduite en début d'année. Une « base taxable » était définie, sur laquelle un gel budgétaire était appliqué, le cas échéant après arbitrage, ce qui pouvait intervenir tard au printemps alors que la gestion était déjà engagée. Les dégels étaient actés par le ministre du budget.

¹³² Loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Nouveau 4 *bis* de l'article 51.

¹³³ Qui portent à la fois sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

I - Formalisée par la LOLF, une mise en réserve initiale croissante mais peu opérante

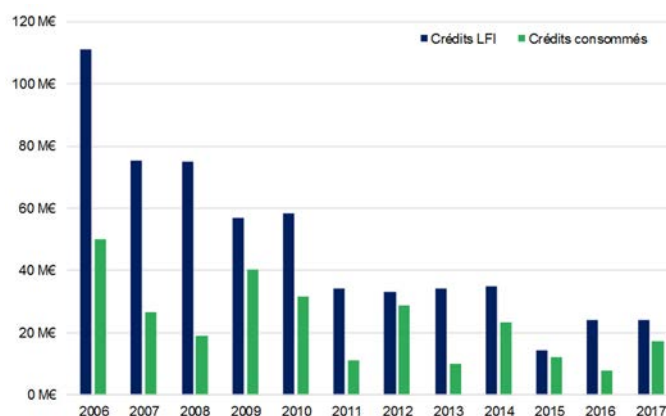
A - Une réserve initiale qui a crû fortement, en particulier depuis 2013

La LOLF a prévu deux outils principaux pour faire face aux aléas de gestion : une réserve transversale prenant la forme de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, dont les crédits ont été en baisse constante depuis 2006 (jusqu'en 2017), et une mise en réserve de crédits qui, elle, a vu son importance croître jusqu'à cette même date.

1 - Une dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles en quasi-désuétude jusqu'en 2017

La LOLF prévoit dans son article 7 une « *dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour des dépenses imprévisibles* ».

Graphique n° 43 : dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (programme 552)



Source : Cour des comptes

Bien que l'utilisation de cette dotation soit particulièrement souple (les crédits étant mis à disposition des gestionnaires en moins de 24h par un décret simple annulant des crédits sur la dotation et ouvrant à due concurrence sur la mission concernée), il y a été fait recours de façon de plus en plus marginale depuis 2006. Ainsi, entre 2006 et 2017, la dotation du programme correspondant a été fortement réduite, tout comme la consommation effective de crédits, avec une moyenne de 23 M€ sur la période.

Cette dotation a permis de financer des aléas de nature variable : vaccination contre le virus de la grippe A (2009) ; majorations de crédits de personnels suite aux dysfonctionnements de l'application « Chorus » en 2010 ou du logiciel « Louvois » en 2012 ; financement des dégâts causés par des intempéries et des catastrophes naturelles (exercices 2008, 2009, et 2010) ; financement d'un plan de réponse humanitaire aux crises syriennes et irakiennes (exercice 2014). Elle sert de façon récurrente, et presque exclusivement depuis 2015, de réserve pour alimenter à titre complémentaire les fonds spéciaux.

2 - Une mise en réserve initiale en forte hausse

La couverture des aléas implique que soient constituées des marges financières permettant de gager les ouvertures de crédits. Le taux de mise en réserve prévu en LFI pour les dépenses hors personnel, qui avait été constant entre 2006 et 2012 à 5 % des crédits de la LFI (sauf 6 % en 2008), a augmenté significativement à compter de 2013 (6 %) atteignant 7 % en 2014 puis 8 % entre 2015 et 2017. Il a été réduit à 3 % dans le PLF pour 2018. En conséquence, la réserve initiale en crédits de paiement hors dépenses de personnel a doublé entre 2006 et 2017, passant de 5 Md€ à 9,8 Md€.

S'agissant des crédits de personnel, le taux de mise en réserve prévu en LFI est resté inchangé à 0,5 % depuis 2008¹³⁴ (environ 600 M€ en moyenne par an¹³⁵) entre 2008 et 2017.

Le Conseil constitutionnel a confirmé la faculté du Gouvernement de mettre en réserve une partie des crédits votés. En effet, l'autorisation parlementaire porte sur un plafond de dépenses ; il n'y a pas d'obligation de consommer¹³⁶.

¹³⁴ Après 0,1 puis 0,15 % en 2006 et 2007.

¹³⁵ De 564 M€ en 2008 à 636 M€ en 2017.

¹³⁶ Avant la LOLF, le Conseil a considéré de façon constante « qu'il [était] loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits, ouverts afin de préserver une détérioration éventuelle de l'équilibre du budget ». Depuis la LOLF, il ne s'est prononcé qu'une seule fois : « l'indication jointe au projet de loi de finances du taux de mise en réserve pour les crédits limitatifs répond[ait] aux dispositions de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001 » (décision DC 2011-638).

B - Une réserve initiale partiellement virtuelle car trop uniforme

La mise en réserve de crédits telle que formalisée par la LOLF, présente l'avantage d'une grande simplicité mais conduit à pratiquer des gels de crédits quasi uniformes portant pour une large part sur des crédits pour lesquels le Gouvernement n'a pas en réalité de vraies marges de manœuvre.

1 - Une mise en œuvre uniforme

La simplicité du système de fixation de deux taux uniformes est régulièrement mise en avant. Il permet d'informer le Parlement dès le projet de loi de finances de la marge de manœuvre globale éventuellement mobilisable en cas d'aléas. Le caractère automatique de l'application du gel au niveau annoncé au Parlement permet en outre d'éviter d'avoir à négocier avec les ministères les conditions d'application du gel en début de gestion.

Il en résulte une très grande uniformité dans l'application de la mise en réserve initiale en dépit de quelques exonérations ponctuelles¹³⁷ et de l'application d'une pondération des gels opérés sur les subventions des opérateurs pour charges de service public afin de tenir compte de la part des charges de personnel que ces subventions financent¹³⁸.

2 - Une réserve initiale partiellement virtuelle

La mise en réserve ayant vocation à couvrir les besoins qui apparaissent en cours d'année, elle doit logiquement porter sur des crédits qui peuvent effectivement être annulés au cours de la gestion.

La répartition de cette réserve par le responsable de programme est l'objet principal du document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel doit viser en janvier (*cf.* chapitre III), notamment après avoir vérifié « *le caractère soutenable de la répartition de la mise en réserve* »¹³⁹. Or, le

¹³⁷ Les missions « *Pouvoirs publics* » et « *Crédits non répartis* » sont systématiquement exemptées de mise en réserve. D'autres programmes ont ponctuellement été exonérés de gel (par exemple *Enseignement scolaire public du second degré* en 2007 et 2009, *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* entre 2009 et 2013).

¹³⁸ En 2017 comme en 2016, 53 programmes¹³⁸ ont fait l'objet de cette pondération pour subventions aux opérateurs (montant total d'exonérations de gel de 1,7 Md€).

¹³⁹ Article 91 du décret 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

caractère transversal et uniforme du gel pratiqué conduit en pratique à accepter que le gel porte en grande partie sur des crédits dont l'annulation est pourtant impossible.

Ainsi, le gel est appliqué à certaines dépenses juridiquement obligatoires, pour lesquelles le service a été fait et certifié au cours de l'exercice précédent mais dont le paiement n'est pas encore intervenu, et que l'État devra obligatoirement payer durant l'exercice¹⁴⁰. Il porte aussi sur des dépenses inéluctables¹⁴¹ qui devront être exécutées avec certitude en cours d'année et donc préalablement dégelées. Au-delà, ce gel transversal et homothétique est régulièrement pratiqué sur des crédits correspondant à des dépenses dont la remise en cause exigerait des décisions politiques qui ne sont pas envisagées par le Gouvernement, ou s'appliquant à des programmes caractérisés par une sous-budgétisation initiale conduisant à effectuer ultérieurement de façon certaine le dégel quasi intégral des crédits en question.

En conséquence, une grande partie de la réserve prévue en LFI est en réalité virtuelle. Depuis 2007, le dégel porte en moyenne sur au moins les deux tiers de la réserve totale. Le montant des crédits dégelés progresse sensiblement sur la période avec une accélération à partir de 2015, où il s'élève à 5,8 Md€, et dépasse 6,4 Md€ en 2017

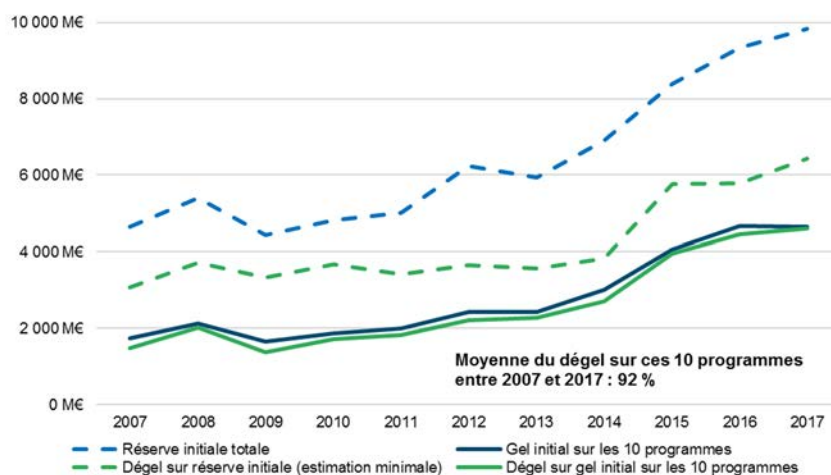
Pour certains programmes, l'ampleur du dégel est quasiment équivalente à celle du gel initial. Le dégel total pratiqué sur les dix programmes¹⁴² les plus dégelés depuis 2007 est estimé à 4,6 Md€ pour 2017. Compte tenu de leur taille, ces dix programmes représentaient de 2007 à 2017 en moyenne 42 % du gel initial total, et ont été dégelés en moyenne à hauteur de 92 % et même 97 % sur 2015-2017. La masse totale moyenne annuelle de dégel sur ces programmes atteint 4,3 Md€, représentant 47 % de la réserve totale initiale prévue en LFI. Ceci s'explique par le fait que la plupart de ces programmes portent essentiellement des dépenses d'intervention liées à l'exercice de droits par leurs bénéficiaires en matière sociale.

¹⁴⁰ Article 95 du même décret.

¹⁴¹ Les dépenses inéluctables incluent les restes à payer, les dépenses de personnel, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux.

¹⁴² Sur un nombre total de programmes compris entre 127 en 2008 et 107 en 2017 sur le périmètre de la présente enquête. Ces dix programmes sont : les programmes 109 – *Aide à l'accès au logement*, 157 – *Handicap et dépendance*, 178 – *Préparation et emploi des forces*, 102 – *Aide et retour à l'emploi*, 198 – *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*, 169 – *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*, 231 – *Vie étudiante*, 304 – *Lutte contre la pauvreté*, 212 – *Soutien de la politique de la défense* et 195 – *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*.

Graphique n° 44 : réserve initiale et dégel (sur l'ensemble des programmes et sur les 10 programmes les plus dégelés)



Source : données direction du budget, calculs Cour des comptes - (budget général hors titre 2)

Si elle est en théorie plus sécurisante pour les gestionnaires, le niveau de la réserve initiale fixé dans le projet de loi de finances ne donne donc pas une image fidèle des possibilités réelles de redéploiement de crédits. Tardive, la régulation budgétaire pratiquée à l'époque de l'ordonnance organique de 1959 était alors davantage porteuse d'incertitudes, mais elle était en revanche individualisée et portait sur des crédits effectivement disponibles pour annulation.

II - Des gels supplémentaires nécessaires en cours d'exercice essentiellement pour remédier aux sous-budgétisations

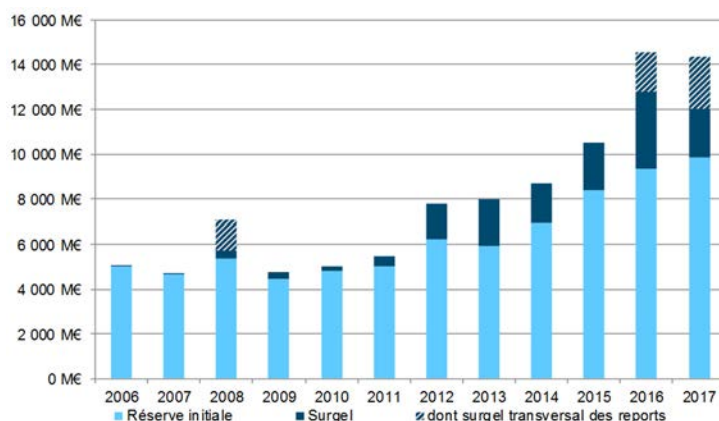
La mise en réserve initiale transversale ayant une portée concrète limitée, elle a été complétée en pratique par des gels supplémentaires plus individualisés. Ils ont permis d'augmenter le potentiel d'annulations, non plus pour couvrir des aléas réels mais pour faire face aux sous-budgétisations croissantes.

A - Des gels supplémentaires permettant les annulations sur la réserve

1 - Depuis 2012, des crédits gelés en cours d'exercice qui augmentent sensiblement

Pour augmenter sa capacité à réorienter les crédits en cours d'année, le Gouvernement a procédé à des gels supplémentaires (« surgels » ou « régulation budgétaire »), qui s'ajoutent au gel initial. Ces gels supplémentaires sont décidés, par programme, après analyse des prévisions de dépenses comme pratiqué avant la LOLF. Cela individualise le gel et augmente son efficacité puisqu'il porte en quasi-totalité sur des crédits dont l'annulation est possible (celle-ci étant même parfois déjà arrêtée), à l'inverse du gel résultant de la mise en réserve initiale.

Graphique n° 45 : mise en réserve avec surgels



Source : données direction du budget, calculs Cour des comptes - (budget général hors titre 2)

Les gels supplémentaires ont très fortement augmenté : 100 M€ en 2006 et 2007, 2 Md€ en 2013 et 2015 et atteignaient 5,2 Md€ en 2016 et 4,5 Md€ en 2017, majorant de moitié la réserve initiale¹⁴³.

¹⁴³ Les dépenses de personnel ont connu des surgels notables : en 2011 (142 M€), 2015 (162 M€), 2016 (117 M€) et 2017 (218 M€), essentiellement sur le CAS *pensions*. La réserve totale sur crédits de personnel a ainsi atteint 0,9 Md€ en 2017.

Ils concernent tout d'abord les crédits de l'année précédente reportés puis gelés. En 2008 (pour 1,4 Md€), 2016 (1,8 Md€) et 2017 (2,3 Md€), l'intégralité des reports a été mis en réserve dès la publication des arrêtés les autorisant¹⁴⁴. Ensuite, la pratique s'est généralisée, à compter de 2012, de geler des crédits jusqu'alors libres de gel, au moment où leur annulation est décidée et jusqu'à la date à laquelle cette annulation prend effet. Ceci alimente des surgels massifs qui ont été appliqués de façon transversale mais pas toujours homogène en 2012 (pour 1,5 Md€), 2013 (2 Md€) et 2017 (1,4 Md€)¹⁴⁵. En intégrant ces surgels, le montant total des crédits (hors titre 2) gelés a triplé, atteignant 14,5 Md€ en 2016 (10,2 % des crédits de LFI ou 10 % de la somme des crédits de LFI et des reports entrants) contre seulement 5 Md€ en 2006.

De tels niveaux de gel de crédits apparaissent spécifiques à la France et à la période récente. Au sein des autres pays développés, le gel de crédits déjà alloués et, *a fortiori*, le surgel en gestion, sont peu répandus. Le gel initial de crédits est considéré comme la résultante « *de choix difficiles évités lors de la préparation du budget et [devant] être résolus pendant l'exécution* ». Quant aux surgels en cours d'exercice, ils ne sont envisagés que dans des situations de crise avérée : ils « *peuvent être nécessaires en cas de problème de liquidité* »¹⁴⁶.

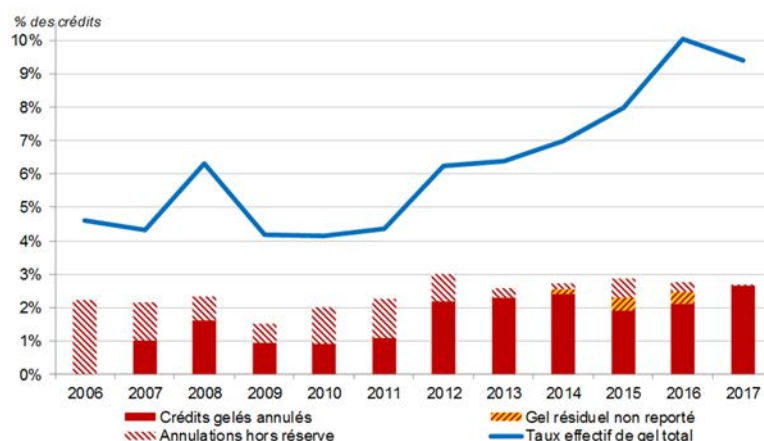
2 - Des annulations sur des crédits gelés plus larges mais insuffisantes pour couvrir l'ensemble des besoins

Une régulation budgétaire portant sur 10 % des crédits est d'autant plus problématique que son efficacité est contestable. En effet, la croissance du montant total des crédits gelés à partir de 2012 puis de 2015 n'a pas conduit à une augmentation à due proportion des annulations de crédits.

¹⁴⁴ La Cour critique la majoration simultanée des reports de charges et de crédits – *Rapport sur le budget de l'État en 2016, résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2017, 214 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁴⁵ Des surgels ponctuels compensent en outre des dégels ou des dépenses nouvelles.

¹⁴⁶ TOMMASI, Daniel, *The Budget Execution Process*, Chapitre 13 dans Richard Allen, Richard Hemming et Barry Potter (éditeurs) *The international Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan (2013).

Graphique n° 46 : annulations et taux effectif de gel

Source : données direction du budget, calculs Cour des comptes (budget général hors titre 2)

Entre 2012 et 2017, le niveau des crédits gelés puis effectivement annulés est supérieur d'un tiers à celui du début de la LOLF (moyenne de 2,1 % des crédits sur 2006-2011 et moyenne de 2,8 % sur 2012-2017), mais se stabilise à ce niveau à compter de 2014, en dépit du quasi doublement du taux global de mise en réserve des crédits depuis cette date.

Alors que, jusqu'en 2012, la moitié des annulations étaient réalisées sur des crédits non gelés, cette proportion s'est réduite fortement à compter de 2013 notamment suite à la généralisation de la pratique du gel systématique de reports d'ampleur elle-même croissante. Compte tenu de la hausse du gel, la part des crédits annulés alors qu'ils étaient gelés augmente. L'année 2017 se distingue avec un total de 4,1 Md€ de crédits annulés sur réserve, soit 2,7 % des crédits.

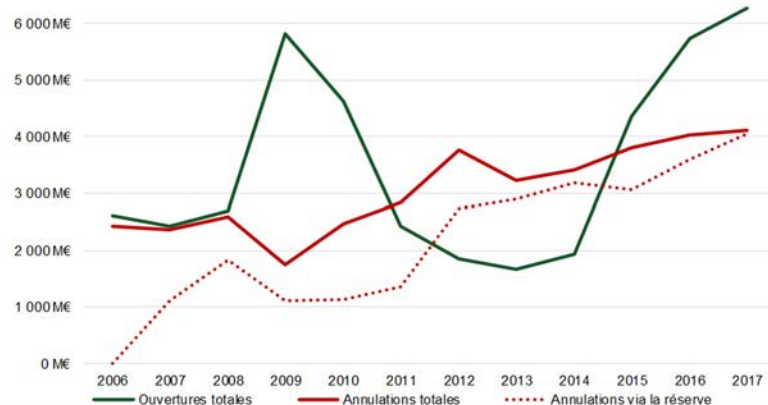
Ces annulations incluent l'annulation « de fait » en loi de règlement de la réserve résiduelle subsistant en fin d'année, dès lors que celle-ci ne donne pas lieu à des reports de crédits¹⁴⁷. Inférieure à 1 Md€ auparavant (sauf en 2008), la réserve résiduelle a sensiblement augmenté à partir de 2014 pour atteindre 2,8 Md€ fin 2016. La part annulée de cette réserve résiduelle a été particulièrement importante en 2015 et 2016 (550 M€ puis 531 M€)¹⁴⁸.

¹⁴⁷ La correspondance entre gel résiduel et report est faible : de nombreux programmes font l'objet de reports supérieurs au gel résiduel tandis que sur d'autres programmes, les crédits encore gelés en fin d'année sont peu ou pas reportés.

¹⁴⁸ Fin 2017, la réserve résiduelle sur les crédits hors titre 2 est limitée à 148 M€ et a été reportée en totalité.

Les annulations de crédits gelés sont donc en forte hausse, alors que les annulations sur crédits non gelés disparaissent quasiment intégralement. Pour autant, le fait que les annulations totales restent à peu près stables sur les dernières années ne signifie pas que les besoins de gager des ouvertures étaient satisfaits. Au contraire, de tels besoins existaient en théorie, puisqu'à compter de 2015, des ouvertures nettes sont réalisées (1,1 Md€ en 2015), en progression substantielle ensuite sur 2016 et 2017 (2,2 Md€ par an), cf. graphique *infra*.

Graphique n° 47 : annulations et ouvertures

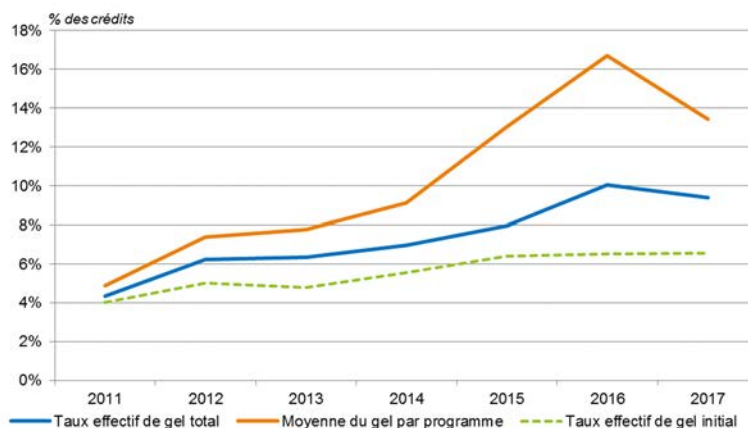


Source : données direction du budget, calculs Cour des comptes (budget général, hors titre 2, hors AREVA pour 2017).

3 - Une pression croissante sur certains programmes

La pratique des gels supplémentaires (« surgels ») a conduit à une plus grande hétérogénéité dans le niveau de gel appliqué aux différents programmes, certains faisant l'objet d'un gel effectif significativement supérieur au taux prévu en PLF. Alors que, jusqu'en 2011, la moyenne des taux de gel pratiqués programme par programme était proche du taux de gel global, elle a ensuite largement divergé, atteignant 17 % en 2016 (à rapporter à un taux de gel global de 10 %) traduisant un gel nettement plus élevé sur les plus petits programmes (graphique *infra*).

**Graphique n° 48 : moyenne de gel des programmes
et taux global de gel**



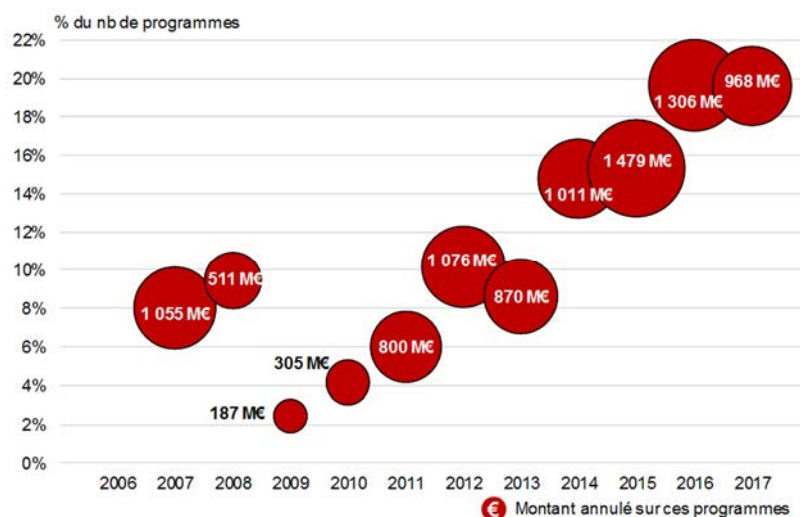
Source : données direction du budget, calculs Cour des comptes (budget général, hors titre 2).

Note de lecture : la moyenne du taux de gel par programme est supérieure au taux global de gel sur l'ensemble des crédits. Cela traduit un taux de gel plus élevé sur les programmes de montants plus faibles.

Entre 2015 et 2017, pour 11 programmes, le taux de gel global moyen a même été supérieur à 20 % du total des crédits disponibles. Il s'agit notamment des programmes 232 – *Vie Politique, culturelle et associative* et 135 – *Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat*.

Consécutivement, la part des programmes dont plus de 10 % des crédits ont été annulés a progressivement augmenté, atteignant 20 % de l'ensemble des programmes budgétaires en 2016 et 2017, sans que cette hausse se retrouve dans le volume total des crédits annulés (cf. graphique *infra*). Il s'agit en particulier des programmes 104 – *Intégration et accès à la nationalité française*, 113 – *Paysages, eau et biodiversité*, 137 – *Égalité entre les femmes et les hommes*, 140 – *Enseignement scolaire public du premier degré* et 205 – *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture*.

**Graphique n° 49 : programmes dont plus de 10 %
des crédits ont été annulés**



B - Une régulation destinée à couvrir des sous-budgétisations croissantes

1 - Des sous-budgétisations initiales anciennes mais dont l'ampleur s'est aggravée

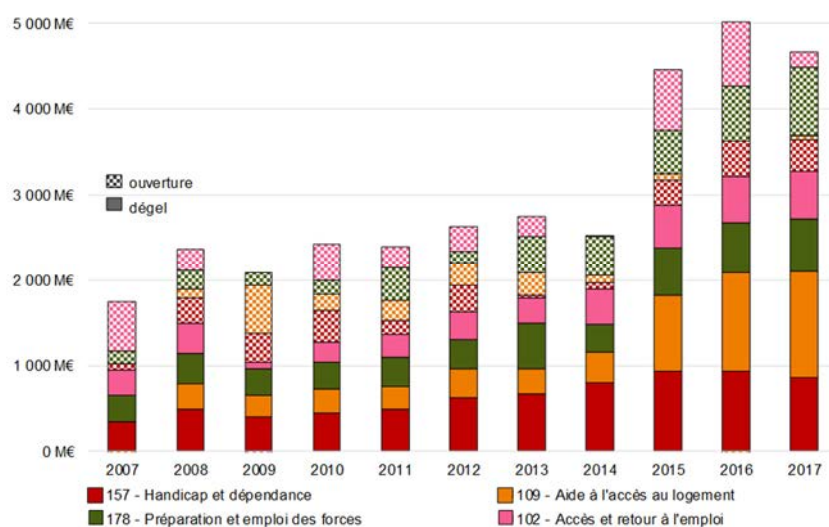
Dans son audit de juin 2017, la Cour avait estimé que, en pratique, la réserve de précaution servait « *de plus en plus à absorber des sous-budgétisations initiales* »¹⁴⁹.

Cette accentuation est patente s'agissant de quatre programmes, qui ont fait ensemble l'objet en 11 ans de près de 21 Md€ de dégels et 12 Md€ d'ouvertures complémentaires. Ainsi, le programme 157 – *Handicap et dépendance* a bénéficié de 7 Md€ de dégels et de 2,7 Md€ d'ouvertures nettes, correspondant largement à la sous-budgétisation de l'allocation adulte handicapé. Les dégels du programme 178 – *Préparation et emploi des forces*, ont atteint 4,6 Md€ et les ouvertures nettes 4 Md€, traduisant la sous-

¹⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

budgétisation récurrente des opérations extérieures. Les dégels cumulés de 3,9 Md€ et les ouvertures cumulées de 3,6 Md€ sur le programme 102 – *Accès et retour à l'emploi* correspondent largement à la sous-budgétisation des politiques de l'emploi. De même les dégels de 5,3 Md€ et les ouvertures de 1,7 Md€ destinés au programme 109 – *Aide à l'accès au logement* traduisent la sous-dotation des aides personnalisées au logement (l'essentiel des ouvertures étant intervenues pour celui-ci entre 2009 et 2013).

**Graphique n° 50 : dégels et ouvertures
des programmes 157, 109, 178 et 102**



Source : données direction du budget, calculs Cour des comptes - (budget général hors titre 2)

La sous-budgétisation de ces quatre programmes s'est fortement aggravée entre 2015 et 2017, années sur lesquelles sont concentrés 45 % des dégels et 39 % des ouvertures de la période (les ouvertures nettes annuelles passant de 0,9 Md€ en moyenne sur 2007-2014 à 1,6 Md€ entre 2015 et 2017).

2 - Des sous-budgétisations plus récemment apparues

Au-delà de ces quatre programmes, d'autres ont bénéficié sur la période récente de dégels et d'ouvertures importants entre 2015 et 2017. C'est notamment le cas de programmes portant des dépenses d'intervention sociale, par exemple celui qui porte les dépenses relatives à la prime d'activité, et ceux qui financent l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente et

pour demandeur d'asile. Ils ont fait l'objet de dégels annuels moyens de 526 M€ et d'ouvertures annuelles moyennes de 900 M€ depuis 2015.

Par ailleurs, le programme 149 – *Économie et développement durable des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières*¹⁵⁰, qui finance notamment les refus d'apurement communautaire et les allègements de charge en faveur du secteur agricole, a fait l'objet de dégels moyens de 180 M€ et d'ouvertures moyennes de 892 M€ par an. Dans les notes d'exécution budgétaire, la Cour a déploré à plusieurs reprises le manque de sincérité de la budgétisation initiale (parfois en baisse) ainsi que la progression continue et non maîtrisée de certaines de ces dépenses.

3 - Des annulations importantes en gestion dans des secteurs affichés comme prioritaires

Alors que de nombreux programmes font ainsi l'objet de sous-budgétisations initiales, on constate qu'à l'inverse, des annulations récurrentes de crédits portent sur certains programmes, traduisant une budgétisation répondant davantage à une logique d'affichage qu'à un objectif de politique publique. Certains programmes comportant des enjeux importants en matière d'investissement sont particulièrement concernés, notamment les infrastructures et la recherche.

S'agissant de la recherche, deux programmes (150 – *Formations supérieures et recherches universitaires*, 192 – *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*) cumulent en moyenne 183 M€ d'annulations chaque année depuis 2015 (soit 1,4 % des crédits), contre une moyenne annuelle de 75 M€ entre 2006 et 2014, d'autres programmes de la mission Recherche et enseignement supérieur faisant par ailleurs régulièrement l'objet d'annulations pour des montants moindres.

Concernant les infrastructures, 556 M€ annuels ont été annulés en moyenne depuis 2015 sur les programmes 203 – *Infrastructures et services de transports* et 135 – *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* (soit 15,7 % des crédits), contre une moyenne annuelle de 233 M€ entre 2006 et 2014.

Par ailleurs, le programme 107 – *Administration pénitentiaire* a fait l'objet d'annulations pour 77 M€ annuels en moyenne depuis 2015 (contre une moyenne annuelle de 36 M€ entre 2006 et 2014). Enfin, le programme 146 – *Équipement des forces* a fait l'objet d'annulations pour 321 M€ annuels en moyenne depuis 2015 finançant la sous-budgétisation

¹⁵⁰ Ce programme a fusionné en 2017 avec le programme 154 si bien que les deux sont analysés conjointement pour les années 2015 et 2016.

chronique des opérations extérieures de la défense, s'étant traduite également par des annulations moyennes de 360 M€ entre 2006 et 2014¹⁵¹.

Enfin, certains programmes font l'objet d'annulations récurrentes car leur budgétisation ne reflète plus la réalité des politiques publiques effectivement portées, sans qu'elles soient pour autant revues en conséquence, comme le programme 145 – *Épargne*, qui finance des primes PEL, dont les crédits sont annulés chaque année depuis 2015 à hauteur d'au moins la moitié du budget initialement voté.

*

**

Au total, depuis 2015, la mise en réserve de crédits, majorée par les gels supplémentaires pratiqués en cours d'année, a largement contribué à couvrir les sous-budgétisations croissantes pratiquées dans la LFI. Dès lors, le budget exécuté s'est écarté de plus en plus de celui qui a été voté, en termes de moyens effectivement consacrés aux différentes politiques publiques qu'il porte.

C - Une pratique contestable au regard des objectifs poursuivis par la LOLF

Depuis 2012 et surtout depuis 2015, les gestions successives reposant sur une mise en réserve croissante, encore renforcée en cours d'année par des gels supplémentaires, ont réduit la portée de l'autorisation parlementaire et la liberté de gestion des responsables de programme.

1 - Une autorisation parlementaire à la portée réduite

En application de la LOLF, le montant des crédits gelés et leur répartition par programme sont transmis aux commissions des finances des deux assemblées. C'est également le cas lors de gels intégraux des reports et de gels supplémentaires transversaux. En revanche, le Parlement n'est pas informé de l'ensemble des autres gels supplémentaires, programme par programme, en cours d'exercice. Or, si l'ensemble des surgels¹⁵² majorant la réserve initiale avaient été pris en compte lors de l'examen du budget, le

¹⁵¹ En 2015, le programme 146 a fait l'objet d'une mesure de périmètre qui s'est traduite par une ouverture de 2,1 Md€, transférés du CAS des fréquences hertziennes au programme 146. Cette opération ne constitue pas une réelle ouverture, les fréquences hertziennes vendues par le ministère de la défense finançant déjà les dépenses militaires *via* le CAS. Elle est donc retraitée ici.

¹⁵² Surgels portant sur les crédits de la LFI, donc hors gel transversal des reports.

taux affiché dans le PLF aurait été porté à 10 % en 2015 et 2017, et jusqu'à 11 % en 2016 (contre un taux affiché de 8 % les trois années). Au moment du vote, l'information fournie au Parlement donnait donc une image faussée de la réalité du gel.

Cette sous-évaluation initiale du gel est d'autant plus problématique qu'elle limite la pertinence d'une justification à l'euro près¹⁵³ de la nécessité des crédits dans les projets annuels de performance du projet de loi de finances. La validité de telles analyses est d'autant plus limitée que les dépenses effectivement réalisées en exécution sur ces crédits s'en éloignent de façon croissante.

L'information à la disposition des parlementaires sur les conditions réelles de l'exécution du budget est donc lacunaire. Enfin, si le gel de crédits fait l'objet d'une information partielle du Parlement, les dégels, en revanche, ne lui sont communiqués que lors de l'examen d'un projet de décret d'avance, d'un projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de règlement (par une transmission à titre informel, aux commissions des finances).

Aussi, lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, le Sénat avait souhaité¹⁵⁴, encadrer le taux de mise en réserve des crédits hors dépenses de personnel entre 3 % et 6 %, rejoint par la commission des finances de l'Assemblée. La règle n'a toutefois pas été modifiée.

2 - Une pratique déresponsabilisante pour les gestionnaires

Pour garantir la responsabilisation des gestionnaires souhaitée par la LOLF en dépit de l'application d'un gel de crédits transversaux, la nouvelle procédure devait leur assurer une plus grande prévisibilité sur les conditions de l'exécution. Les lois de finances successives faisaient alors régulièrement valoir que la procédure de mise en réserve permettait *« d'assurer aux gestionnaires ministériels une totale prévisibilité sur la disponibilité de leurs crédits en distinguant clairement en amont, plus de trois mois avant le début de l'exercice budgétaire, une tranche ferme et une tranche conditionnelle »*¹⁵⁵.

¹⁵³ La justification au premier euro soumise au législateur dans les PAP de chaque mission budgétaire, présente l'utilisation future des crédits en les reliant à des déterminants qui peuvent être soit physiques (nombre d'usagers, volume d'activité, nombre d'ETPT, superficie des bâtiments) soit financiers (déterminants d'une masse salariale, coûts unitaires de dispositifs d'intervention). Le Gouvernement considère qu'il s'agit *« d'un outil essentiel d'information du Parlement »* et veille à ce que cette *« justification couvre l'intégralité des crédits du programme »* (Circulaire 1BLF-173301).

¹⁵⁴ Comme pour la précédente LPFP, avec une fourchette de taux de 6 % à 8 %.

¹⁵⁵ PLF pour 2006, par exemple.

La pratique large des sous-budgétisations a, en réalité, eu l'effet inverse, décourageant la recherche de solutions de financement internes au programme ou plus largement au ministère pour les mesures nouvelles et vidant de son sens le principe d'auto-assurance au sein d'un programme, d'une mission ou d'un ministère.

La responsabilisation est en outre limitée par la pratique conduisant à retarder les dégelés et à ne libérer les crédits qu'en toute fin d'année, voire à les laisser gelés au-delà de la fin de gestion au sein de la réserve résiduelle. La forte augmentation des taux de mise en réserve des crédits en LFI s'est en effet traduite par une hausse très importante de la masse des crédits devant faire l'objet d'un dégel en cours de gestion, rendant la gestion particulièrement complexe pour les responsables de programme.

Il en résulte un raccourcissement très significatif de l'horizon de la gestion, puisque, loin de disposer d'une visibilité accrue sur l'année (et encore moins de perspectives pluriannuelles), les responsables de programme se trouvent contraints de piloter leurs dépenses en se fondant sur une perspective de dégel d'un montant significatif de crédits en cours d'année, sans certitude ni sur le montant ni sur la date à laquelle interviendra ce dégel.

Le volet « performance » de la gestion en LOLF se trouve enfin fragilisé, dès lors qu'il peut paraître difficile, voire même peu légitime, d'évaluer la performance de chaque programme en se fondant sur des indicateurs qui ont été construits sur la base d'une certaine enveloppe de crédits, dès lors qu'entre-temps, la dépense a été modifiée dans des proportions aussi significatives.

III - Vers une régulation budgétaire adaptée

A - Budgétiser de façon sincère et utiliser pleinement la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles

Une véritable maîtrise de l'exécution budgétaire passe davantage par une budgétisation sincère que par un niveau de réserve très élevé masquant des dépenses sous-budgétisées et des programmes bénéficiant de crédits virtuels en réalité largement annulés en gestion.

La maîtrise de l'exécution budgétaire nécessite ainsi avant tout une budgétisation sincère du budget de l'État au stade du vote par le Parlement. Dès lors que les programmes sont dotés de crédits en cohérence avec les objectifs retenus par les politiques publiques qu'ils portent, la réserve de précaution peut retrouver sa justification fondamentale qui est de couvrir les véritables aléas apparaissant en cours d'année. La justification au premier euro des crédits présentée dans les projets annuels de performance retrouve alors également un sens.

À l'étranger, une enveloppe transversale de crédits mis en réserve

L'existence d'une enveloppe transversale de crédits mis en réserve permet « *d'adapter le budget à des circonstances changeantes ou à des urgences. [...] Une telle réserve devrait être fixée à une faible fraction des dépenses totales, près de 2 %* »¹⁵⁶. Le *Journal on budgeting* de l'OCDE envisageait une réserve transversale pour imprévus de 0,5 % à 1 % des crédits¹⁵⁷. Au Royaume-Uni, qui ne dispose que d'une réserve transversale sans réserve par ligne budgétaire comme en France, cette réserve s'élève à environ 3,5 Md€ en 2016.

En France, le retour à une budgétisation plus sincère passe logiquement par la revalorisation du rôle de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles prévue par la LOLF (programme 552), qui pourrait *a minima* retrouver son niveau de 2006.

Une typologie rigoureuse des dépenses¹⁵⁸ pouvant potentiellement être financées par cette dotation transversale devrait ainsi être établie, et celle-ci devrait être placée sous le contrôle strict du ministre chargé du budget. Toute mobilisation de ces crédits devrait donner lieu à information du Parlement, ce qui n'est pas le cas actuellement quand il est fait recours au programme 552¹⁵⁹.

La revalorisation du rôle de la dotation du programme 552 pourrait utilement s'accompagner de l'identification, à l'initiative des responsables de programme, d'une « réserve sectorielle » des crédits dont ils auraient la maîtrise, au sein de chaque programme permettant d'appliquer le principe d'« auto-assurance » à la gestion interne des ministères pour couvrir les aléas modérés qui surviennent en cours de gestion. C'est ce que font la plupart des pays de l'OCDE. Ces marges ne sont pas uniformes, mais varient selon l'exposition de chaque ministère aux différentes catégories d'aléas. Au Royaume-Uni, la *Departmental Unallocated Provision* est intégrée au sein des budgets des ministères. Aux Pays-Bas, une « *provision pour nominal et imprévus* », entre 0,1 % et 0,5 % selon les crédits, est votée par le Parlement.

¹⁵⁶ TOMMASI, D., *The Budget Execution Process ; The international Handbook of Public Financial Management* (2013).

¹⁵⁷ ROBINSON, Marc, *Should Aggregate Expenditure Ceilings be Comprehensive?*, OECD *Journal on budgeting* (2016).

¹⁵⁸ Les fonds spéciaux ne devraient plus passer de façon récurrente et significative par cette dotation.

¹⁵⁹ Sans modification de la LOLF, une mise en œuvre informelle est nécessaire.

B - Pratiquer une mise en réserve utile et d'une d'ampleur modérée

En plus d'une dotation transversale pour dépenses accidentelles et imprévisibles, il faut limiter le gel aux crédits dont la consommation est véritablement pilotable donc discrétionnaire. Cela passe par une révision de l'assiette et / ou une modulation des taux de la mise en réserve pratiquée pour chaque programme en fonction de la nature des dépenses financées.

Pour éviter de conduire en début d'année une négociation complexe sur le montant des crédits pouvant être gelés, trois modalités, éventuellement complémentaires, sont envisageables. Tout d'abord, le montant du gel pourrait être déterminé au cours de la procédure budgétaire, au même moment que le montant des crédits lui-même et donc en amont du vote par le Parlement. Ensuite, une typologie des crédits pourrait être mise en place, s'appuyant sur les classifications déjà pratiquées par la direction du budget, conduisant à proscrire l'application de gel sur des dépenses obligatoires ou inéluctables ou correspondant à des politiques qu'il n'est pas envisagé de réexaminer au cours de l'exercice. Enfin, des taux différenciés de mise en réserve pourraient être décidés selon la nature de crédits à l'instar des principes aujourd'hui appliqués pour les opérateurs de l'État¹⁶⁰. Un tel exercice garderait nécessairement un caractère forfaitaire mais celui-ci serait nettement moins prononcé qu'aujourd'hui.

En complément, comme la Cour l'avait notamment proposé en 2010¹⁶¹, l'assiette de la mise en réserve de crédits pourrait être étendue à l'ensemble des crédits du budget de l'État présentant de réelles marges en gestion, sans exonérations autres que celles correspondant à l'application stricte de la séparation des pouvoirs (crédits de la Présidence de la République et des assemblées parlementaires principalement). Elle s'appliquerait ainsi aux budgets annexes (Contrôle et exploitation aériens,

¹⁶⁰ La Cour avait proposé en 2008 de différencier les taux de mise en réserve de crédits dès le DRICE : « Les procédures de contrôle budgétaire devraient être rendues plus opérationnelles, par exemple en incitant à une différenciation plus forte des taux de mise en réserve des crédits », *Rapport sur l'exécution budgétaire de l'État en 2008*. La Documentation française, mai 2009, disponible sur www.ccompte.fr.

¹⁶¹ « Il ne serait cependant pas illogique d'envisager une extension de la mise en réserve à des crédits situés hors du budget général, par exemple sur les budgets annexes [...] ou sur certains comptes d'affectation spéciale dont les résultats ont, en tout état de cause, un impact sur le solde budgétaire », *Rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2010*. La Documentation française, mai 2011, disponible sur www.ccomptes.fr.

Publications officielles et information administrative) ainsi qu'à la majorité des comptes d'affectation spéciale.

Ainsi, l'assiette totale sur laquelle s'appliquerait la réserve se trouverait à la fois très significativement réduite mais également largement sécurisée, permettant de pratiquer des taux globaux de mise en réserve sensiblement moins élevés, plus propices à responsabiliser les gestionnaires et plus cohérents avec le respect de l'autorisation parlementaire. L'information donnée au Parlement sur la mise en réserve de crédits en application des articles 14 et 51 de la LOLF serait plus proche de la réalité de la gestion puisque la totalité des crédits présentés comme gelés seraient effectivement susceptibles d'être annulés. Si les aléas rencontrés en cours d'année devaient se révéler supérieurs au niveau des crédits ainsi mis en réserve, le recours à une loi de finances rectificative constituerait l'aboutissement logique d'une telle démarche.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Formalisée par la LOLF destinée à couvrir des aléas sans augmenter la dépense, la mise en réserve de crédits a connu une forte augmentation depuis 2013. Le montant de cette réserve initiale sur les crédits hors dépenses de personnel est passé de 5 Md€ en 2006 à 9,8 Md€ en 2017. Or, la réserve initiale s'avère inefficace car uniforme et largement virtuelle dans la mesure où elle porte en grande partie sur des dépenses obligatoires ou inéluctables : les deux tiers de cette réserve initiale sont dégelés.

Ces dernières années, cette réserve initiale a été majorée, en cours d'exercice, par des gels supplémentaires importants, si bien que la réserve totale a atteint 14,5 Md€ en 2016 et 14,3 Md€ en 2017. Ces gels supplémentaires permettent des annulations de crédits plus importantes, car ils sont davantage ciblés que la réserve initiale. La réserve a ainsi été détournée de son objectif au profit de la couverture, en exécution, de sous-budgétisations. Ce dispositif limite la portée du contrôle parlementaire et la responsabilité des gestionnaires. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les mises en réserve de crédits sont sensiblement inférieures à la pratique française.

La fin de gestion 2017, la budgétisation prévue par la LFI 2018 et la LPFP pour 2018-2022 présentent plusieurs orientations nouvelles. C'est le cas par exemple de la recherche annoncée d'une couverture plus sincère des dépenses inéluctables, de la mise en place de provisions au sein des programmes pour l'Agriculture et de son augmentation pour la Défense, et de la revalorisation de la dotation pour dépenses accidentelles et

imprévisibles nettement revalorisée (le programme 552 étant doté de 124 M€ en LFI 2018).

Ces mesures sont le corollaire nécessaire à la baisse du taux de gel prévu en LFI sur les dépenses hors titre 2, désormais réduit à 3 %. Avec une réserve sensiblement réduite (passage d'une réserve initiale de 9,8 Md€ en 2017 à 3,7 Md€ en 2018), une plus grande adéquation entre les dotations des programmes et les dépenses prévues en application des politiques qu'ils portent est indispensable pour préserver la capacité à tenir effectivement le plafond des dépenses.

Ces évolutions sont largement convergentes avec l'analyse de la Cour et les recommandations qu'elle formule ci-dessous, mais elles doivent être poursuivies et même amplifiées au-delà de 2018. La Cour y prêtera une attention toute particulière dans son rapport sur l'exécution du budget 2018 et de ceux des années suivantes.

L'impératif premier est de budgétiser les dépenses de l'État dans des conditions conformes aux exigences du principe de sincérité budgétaire. Sous cette condition préalable, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 8. fixer la « Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles » à un niveau proche de celui de 2006 ;*
 - 9. fixer le taux de mise en réserve initiale appliqué aux programmes à un niveau modéré ;*
 - 10. ne plus appliquer de mise en réserve initiale ou de régulation budgétaire sur les dépenses obligatoires ou inéluctables (dépenses de guichet, notamment) et moduler, dès la présentation du PLF, la mise en réserve sur les dépenses discrétionnaires en fonction de la nature des crédits.*
-

Suivi des recommandations des années précédentes

Le suivi des recommandations porte d'une part sur la mise en œuvre des recommandations formulées par les deux précédents RBDE (dix dans le RBDE pour 2015 et treize recommandations dans le RBDE pour 2016, dont 9 étaient reprises de l'année précédente), et, par ailleurs, sur le suivi des recommandations issues des notes d'exécution budgétaire reprises dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics relatif aux recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances¹⁶².

Leur mise en œuvre est appréciée à partir des réponses apportées par la direction du budget et des constatations faites par la Cour dans le cadre de son contrôle de l'exécution des lois de finances pour 2017.

I - Les recommandations issues des RBDE pour 2015 et 2016

L'analyse des suites données aux recommandations des RBDE pour 2015 et 2016 montre une situation très contrastée. D'une part, un nombre croissant de recommandations sont mises en œuvre ou en cours de mise en œuvre. Cela démontre, sur certains sujets, une convergence des préoccupations des ministères chargés des finances et de la Cour. Il n'en reste pas moins qu'il existe une stagnation voire un refus persistant sur de trop nombreuses recommandations. Cette situation n'est pas satisfaisante.

¹⁶² Cour des comptes, Référé *sur les recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances*. 19 juillet 2017, 11 p. disponible sur www.ccomptes.fr.

Tableau n° 35 : suivi des recommandations 2015 et 2016

Recommandations	RBDE pour 2015 - suivi 2016	RBDE pour 2015 - suivi 2017	RBDE pour 2016 - suivi 2017
Totalement mises en œuvre	0	2	2
Mise en œuvre en cours	0	0	2
Mise en œuvre incomplète	3	3	3
Non mise en œuvre	5	2	2
Refus	2	3	4
Devenue sans objet	0	0	0
Total	10	10	13

Source : Cour des comptes

A - Des avancées marquant une convergence sur des sujets importants

Deux recommandations formulées dans le RBDE 2016 ont été largement mises en œuvre.

Il s'agit de nouvelles recommandations formulées en 2015 (n° 9 et 10) et reprises en 2016 (n° 7 et 8) proposant des évolutions du périmètre des normes de dépenses de l'État. Dans le cadre de l'instruction, la direction du budget indique que *« le périmètre des normes de dépenses a été profondément revu dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques en distinguant une norme stricte recentrée sur les dépenses pilotables de l'État et incluant pour la première les dépenses de certains comptes spéciaux et un objectif de dépenses totales de l'État, particulièrement étendu et proche dans sa construction du périmètre des dépenses des administrations publiques centrales au sens de la comptabilité nationale »*. Le périmètre retenu pour les nouvelles normes de dépenses ne reprend toutefois pas l'intégralité des préconisations de la Cour (cf. chapitre III).

La gestion du PIA 3 au sein d'une nouvelle mission pérenne, et l'échelonnement sur cinq ans du versement des crédits, constituent un progrès dans la mise en œuvre de la recommandation n° 10. La direction du budget expose que *« la budgétisation 2018-2020 de la mission PIA repose sur une évaluation des besoins prévisionnels de décaissements des opérateurs en intégrant une marge de sécurité compte tenu des difficultés à apprécier finement le rythme de décaissement de ces programmes par essence »*.

pluriannuels ». L'effort de normalisation affiché reste toutefois inabouti (cf. chapitre III).

Des avancées sont également à souligner concernant deux recommandations de 2016 (n° 12 et n° 13) relatives aux opérateurs de l'État (contrats d'objectifs et de moyens et cadrage des rémunérations).

B - Une mise en œuvre incomplète ou faisant encore l'objet d'une réflexion

Comme l'année dernière, les divergences entre la Cour et la direction du budget sur d'autres recommandations induisent une stagnation dans le processus de mise en œuvre.

Ainsi, le ministère de l'action et des comptes publics ne rejoint pas la Cour s'agissant des deux recommandations formulées en 2015 (n° 2 et 3) et reformulées en 2016 (n° 3) en matière de recettes fiscales (présentation des méthodes de prévision et des écarts). La direction du budget maintient que « de nombreux documents sont d'ores et déjà rendus publics concernant les prévisions de recettes fiscales ». La Cour estime que, si certaines informations relatives aux prévisions de recettes ont été fournies, elles restent encore insuffisantes pour qu'il soit possible de considérer que ces recommandations ont été mises en œuvre.

En revanche, même si elles ne sont pas mises en œuvre, certaines recommandations formulées par la Cour sont partagées par la direction du budget et font encore l'objet d'une réflexion.

C'est le cas de la recommandation formulée au sein du rapport de 2015 (n° 7) et reprise en 2016 (n° 4) relative à l'élaboration d'une « charte d'évaluation des dépenses fiscales et des crédits d'impôts » : « la direction du budget partage le souhait de la Cour d'apporter un outil de contrôle supplémentaire et cherche un moyen de renforcer, au sein de la procédure budgétaire, l'articulation entre crédits budgétaires et dépenses fiscales ».

C - Des refus de mise en œuvre qui perdurent

La direction du budget maintient sa position s'agissant de la présentation du tableau d'équilibre (recommandation n° 4 dans le rapport 2015, n° 2 dans le rapport 2016). Selon la Cour, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux constituent une dépense pour l'État et devraient être rattachés à cette catégorie. Ils ne devraient donc pas être déduits des

recettes brutes de l'État mais figurer dans les dépenses nettes. La direction du budget émet un avis défavorable à cette recommandation, faisant valoir que *« le rattachement des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux aux dépenses de l'État dégraderait la lisibilité des dépenses et leur pilotage budgétaire et que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne traduisent pas nécessairement des politiques publiques ou des transferts aux collectivités locales, mais aussi la simple mécanique de l'impôt. »*

Il en est de même pour la recommandation relative à la mise en place d'un dispositif de suivi infra-annuel de la norme (recommandation n° 8 dans le rapport de 2015, n° 9 dans le rapport de 2016). La direction du budget précise que *« l'objet des prévisions d'exécution infra-annuelles de la direction est d'informer les ministres sur les tensions pouvant exister pour l'atteinte de l'objectif fixé en loi de finances initiale et, le cas échéant, de proposer les voies et moyens d'atteinte de l'objectif. Ces informations d'aide à la prise de décision n'ont ainsi pas vocation à être rendues publiques. »*

Enfin, la recommandation formulée en 2015 (n° 1 - issue d'une recommandation de 2014) et reconduite en 2016 (n° 1) portant sur la décomposition des soldes, structurel et conjoncturel, de l'article liminaire pour l'État comme par sous-secteur, au sein de la LFI et de la loi de règlement, recueille un avis défavorable de la direction du budget. Celle-ci avance que *« par nature, le solde structurel est intrinsèquement lié à l'impact réciproque de l'environnement macroéconomique et des finances publiques »* et qu'*« une telle analyse n'a de sens que sur l'ensemble du secteur des administrations publiques »*.

II - Les recommandations des notes d'exécution budgétaire figurant dans le référé « 50 recommandations »

Le Premier président a adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics un référé 2017-2207 relatif aux recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances, reprenant 50 recommandations des NEB, dont certaines assez anciennes. Ce référé identifiait des recommandations dont la mise en œuvre rapide était considérée comme accessible, excluant celles qui se heurtaient à des objections de principe. La Cour a décidé de suivre les recommandations du référé dans les NEB pendant trois ans.

Le ministre de l'action et des comptes publics a répondu par courrier du 27 octobre 2017, indiquant que « *la Cour constatera que plusieurs recommandations seront mises en œuvre en 2018. D'autres qui recueillent l'accord du Gouvernement dans leur principe, nécessitent néanmoins encore un travail d'instruction pour être totalement effectives. Toutefois, je constate également que certaines recommandations anciennes font l'objet d'un désaccord en opportunité. À ce titre, j'invite la Cour à réexaminer sa position et, à tout le moins, à leur apporter un éclairage nouveau qui prenne en considération les réponses que mes services ont pu lui communiquer* ».

En effet, sur les 50 recommandations, 3 sont totalement mises en œuvre, 13 sont en cours de mise en œuvre ou ont eu une mise en œuvre incomplète, mais 31 ne sont pas mises en œuvre, soit la majorité des recommandations du référé, chiffre trop élevé, bien qu'il ne traduise pas nécessairement des refus définitifs. On relève en effet seulement deux refus formalisés, et une recommandation devenue sans objet.

**Tableau n° 36 : suivi des recommandations issues du référé
des 50 recommandations issues des NEB**

Recommandations	Référé 50 recommandations- suivi 2017
Totalement mises en œuvre	3
Mise en œuvre en cours	4
Mise en œuvre incomplète	9
Non mise en œuvre	31
Refus	2
Devenues sans objet	1
Total	50

Le délai entre l'envoi du référé, le 19 juillet 2017, et la finalisation du projet de loi de finances était certes bref, surtout en considérant qu'il s'agissait de la première loi de finances d'un nouveau Gouvernement, votée en outre concomitamment à une loi de programmation des finances publiques. Il n'en demeure pas moins que ce résultat est décevant alors que le nouveau contexte aurait pu permettre de rompre avec d'anciennes pratiques.

Chacune des recommandations du référé est étudiée de façon détaillée dans les notes d'exécution budgétaire dont elles relèvent.

Trois recommandations ont fait l'objet d'une application totale, telle que la recommandation n° 4 relative au recours aux ressources extra-budgétaires dans la programmation militaire, la recommandation n° 7 relative à la sous-budgétisation récurrente de l'allocation aux adultes handicapés, et la recommandation n° 15 sur le recours au CNDS par la voie du fonds de concours.

Parmi les recommandations non mises en œuvre mais soulevant des problématiques en cours d'examen, on peut relever par exemple :

- la recommandation n° 21, relative au recours au compte de commerce « *renouvellement des concessions hydroélectriques* » pour enregistrer les mouvements financiers. Si, à ce stade, elle reste non mise en œuvre, la direction générale de l'énergie et du climat indique que le recours à une autre solution sera envisagé pour le projet de loi de finances 2019 ;

- la recommandation n° 17, qui préconise une réorganisation en profondeur du CAS « *contrôle de la circulation et du stationnement routiers* » dont le fonctionnement actuel ne répond pas au principe de spécialité défini à l'article 21 de la LOLF. Si celle-ci n'est pas suivie à ce stade, des changements dans l'organisation du CAS sont prévus à moyen terme, compte tenu d'une réforme mise en œuvre en janvier 2018.

Les recommandations dont la mise en œuvre est en cours ou incomplète traduisent un début d'application. C'est le cas par exemple, des subventions exceptionnelles octroyées à la Guyane, dont les clés de répartition des crédits ont été adaptées pour ce département, allant ainsi dans le sens de la recommandation n° 42 relative à la mise en place de plans d'investissement adaptés, dans leurs modalités, aux besoins spécifiques de ces collectivités.

Deux recommandations font l'objet d'un refus, dont la recommandation n° 8, portant sur la sincérité budgétaire en matière de prévisions de dépenses en matière d'allocations et de contrats aidés, ainsi que le financement des mesures nouvelles significatives décidées après l'élaboration du projet de loi de finances. L'administration avance que la contrainte de calendrier limite les possibilités d'actualisation des prévisions. La Cour estime cet argument peu recevable en 2017, la programmation des contrats aidés ayant par exemple été arbitrée courant décembre et le plan d'urgence pour l'emploi annoncé tout début janvier ont bien fait l'objet de chiffrages préalables. Leur coût prévisionnel était donc connu avant l'adoption de la LFI.

Enfin, la recommandation n° 13 proposant la déclaration en recette des intérêts générés par la trésorerie de la France auprès de l'OCCAr ou d'autres organismes et sociétés publics ou privés est devenue sans objet, le ministère des armées indiquant qu'« *il n'y a pas eu de recettes perçues par le ministère des armées en 2016 et en 2017* ».

Liste des recommandations de la Cour

Sur les résultats

1. Faire figurer, en loi de finances initiale et en loi de règlement, la décomposition des soldes, structurel et conjoncturel de l'article liminaire pour l'État comme par sous-secteur d'administrations publiques (recommandation reconduite).

Sur les recettes

2. modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite) ;
3. présenter, dans l'annexe Voies et moyens du PLF :
 - les méthodes et le processus de prévision pour chacun des principaux impôts et publier le modèle de prévision utilisé ;
 - le montant des bases taxables, en particulier le bénéfice fiscal, les revenus catégoriels, les emplois taxables, les bases des principales taxes intérieures de consommation et des droits de mutation, en prévision et en exécution depuis 5 ans, et la décomposition de leur évolution en fonction de leur déterminants (grandeurs macroéconomiques, effets de structure, autres) ;
 - la décomposition de la prévision de chaque impôt en fonction de l'évolution de la base taxable, l'impact du barème, du taux de recouvrement anticipé et, si possible, des effets de comportement ;
 - concernant les exercices n-2 et n-1, expliquer les écarts entre prévision et exécution n-2 et entre prévision et révisé n-1 de manière exhaustive et chiffrée en décomposant en fonction des facteurs pertinents (déterminants macroéconomiques, élasticité, changements de comportement, etc) (recommandation reformulée).

4. à l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales et des crédits d'impôts soumis aux plafonds de la LPFP (« charte d'évaluation des dépenses fiscales et des crédits d'impôts ») (recommandation reconduite) ;
5. compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées au programme et en justifiant du coût pour celles qui sont les plus significatives (recommandation reformulée) ;
6. réaliser, sur la période de la LPFP, une évaluation exhaustive des dépenses fiscales (recommandation reformulée).

Sur les dépenses

7. mettre en place un dispositif de suivi infra-annuel de la norme en rendant publique une prévision d'exécution de celle-ci à trois reprises en cours de gestion (présentation du programme de stabilité, débat d'orientation budgétaire et présentation du PLF de l'année suivante (recommandation reconduite).

Sur la mise en réserve de crédits

8. maintenir la « Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles » à son niveau de 2006 ;
9. fixer le taux de mise en réserve initiale appliqué aux programmes à un niveau modéré ;
10. ne plus appliquer de mise en réserve initiale ou de régulation budgétaire sur les dépenses obligatoires ou inéluctables (dépenses de guichet, notamment) et moduler, dès la présentation du PLF, la mise en réserve sur les dépenses discrétionnaires en fonction de la nature des crédits.

Liste des abréviations

AE	Autorisation d'engagement
AFT	Agence France Trésor
APU	Administrations publiques
APUC	Administrations publiques centrales
APUL	Administrations publiques locales
ASSO	Administrations de sécurité sociale
BA	Budget annexe
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CP	Crédit de paiement
CS	Compte spécial
CSPE	Contribution au service public de l'électricité
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGFiP	Direction générale des finances publiques
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
NEB	Note d'exécution budgétaire
OPEX	Opération extérieure
PAP	Projet annuel de performances
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PLF	Projet de loi de finances
RAP	Rapport annuel de performances

STDR	Service de traitement des déclarations rectificatives
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
T2	Titre 2 (dépenses de personnel)

Annexes

Annexe n° 1 : la présentation des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.....	202
Annexe n° 2 : les subvention exceptionnelles accordées aux communes	203
Annexe n° 3 : ouvertures et annulations depuis 2007	204
Annexe n° 4 : tableau de suivi des écarts identifiés par l'audit de juin 2017	205
Annexe n° 5 : contournements de la charte de budgétisation.....	208
Annexe n° 6 : suivi des recommandations formulées en 2015 et 2016.....	210
Annexe n° 7 : suivi des nouvelles recommandations formulées en 2016	212
Annexe n° 8 : suivi des 50 recommandations formulées au sein du référé	213

Annexe n° 1 : la présentation des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux

**Tableau n° 37 : présentation de l'article d'équilibre du budget
général recommandée par la Cour (hors budgets annexes
et comptes spéciaux)**

	<i>Dépenses 2017</i>	<i>Recettes 2017</i>	<i>Solde</i>
Recettes			
Recettes fiscales brutes		408 206	
À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État		99 909	
Recettes fiscales nettes (a)		308 297	
Recettes non fiscales (b)		13 818	
Montant net des recettes hors fonds de concours (c = a + b)		322 115	
À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (d)		60 161	
Total net des recettes hors prélèvements sur recettes (e = c - d)		261 954	
Fonds de concours (f)		4 137	
Montant net des recettes, y compris fonds de concours (g = e + f)		266 091	
Dépenses			
Dépenses brutes hors fonds de concours	435 211		
À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	99 909		
Montant net des dépenses (h)	335 302		
Fonds de concours (i)	4 137		
Montant net des dépenses, y compris fonds de concours (j = h + i)	339 439		
Total du budget général, y compris fonds de concours	339 439	266 091	- 73 348

Source : Cour des comptes

Annexe n° 2 : les subventions exceptionnelles accordées aux communes

En application de l'article L. 132-2 du code des juridictions financières, « la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article 2335-2 du code général des collectivités territoriales et le montant détaillé de ces subventions font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement du budget de l'État ».

Les articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, aux communes « dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières ». En 2017, seize communes ont bénéficié de ce dispositif pour un montant total de 2,4 M€.

Département	Commune	Montant de la subvention exceptionnelle
Charente	Ruffec	208 782,00 €
Isère	Saint Pierre de Chartreuse	48 782,00 €
Savoie	La Bauche	21 282,00 €
Yvelines	Mareil le Guyon	258 000,00 €
Somme	Laucourt	165 500,00 €
Essonne	Grigny	400 000,00 €
Guadeloupe	Pointe-à-pitre	100 000,00 €
Guadeloupe	Anse Bertrand	142 116,00 €
Martinique	Diamant	142 116,00 €
Guyane	Roura	100 000,00 €
Guyane	Kourou	200 000,00 €
Polynésie française	Hitia o te ra	92 582,00 €
Mayotte	Tsingoni	296 116,00 €
Mayotte	Chiconi	55 942,00 €
Mayotte	Ouangani	50 000,00 €
Mayotte	Pamandzi	158 782,00 €
Total		2 440 000,00 €

Source : DGCL

Annexe n° 3 : ouvertures et annulations depuis 2007

**Tableau n° 38 : programmes bénéficiant des ouvertures
les plus importantes (2015-2017)**

	moyenne annuelle 2015-2017		2015		2016		2017	
	M €	% LFI	M €	% LFI	M €	% LFI	M €	% LFI
149 - Economie et développement durable des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières	892	47%	1 049	62%	622	40%	1 004	41%
178 - Préparation et emploi des forces	642	9%	501	7%	637	9%	788	11%
102 - Accès et retour à l'emploi	552	7%	712	9%	757	10%	188	2%
134 - Développement des entreprises et du tourisme	510	88%	62	13%	1	0%	1 468	249%
304 - Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire	456	10%	209	8%	319	6%	840	15%
157 - Handicap et dépendance	360	3%	301	3%	410	4%	369	3%
177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	259	17%	224	16%	279	18%	275	16%
303 - Immigration et asile	185	23%	0	0%	188	27%	367	43%
103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	167	4%	-362	-13%	811	25%	52	1%
174 - Energie, climat et après-mines	112	21%	201	37%	108	21%	28	6%

Les programmes 154 et 149 ont fusionné en 2017, ainsi ici le programme 149 inclut le 154 en 2015 et 2016.

Tableau n° 39 : programmes les plus annulés (2015-2017)

	moyenne annuelle 2015-2017		2015		2016		2017	
	M €	% crédits	M €	% crédits	M €	% crédits	M €	% crédits
203 - Infrastructures et services de transports	410	13%	530	16%	460	14%	240	8%
146 - Equipement des forces	321	3%	113	1%	0	0%	850	8%
145 - Épargne	192	55%	264	50%	218	64%	96	50%
181 - Prévention des risques	178	93%	181	88%	273	149%	79	43%
119 - Concours financiers aux communes et groupements de communes	150	5%	6	0%	189	7%	257	8%
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	146	46%	238	85%	69	16%	130	36%
150 - Formations supérieures et recherche universitaire	94	1%	90	1%	75	1%	117	1%
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	89	12%	93	12%	103	14%	70	10%
107 - Administration pénitentiaire	77	6%	31	2%	85	7%	115	9%
156 - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	74	7%	82	7%	65	6%	77	7%

Le programme 146 a fait l'objet d'une mesure de périmètre en 2015 via une ouverture, retraitée ici.

Annexe n° 4 : tableau de suivi des écarts identifiés par l'audit de juin 2017

MISSIONS (CP 2017)	Audit des finances publiques		Ecart confirmés en exécution				
	Ecart à la LFI (audit)	dont sous- budgétisations	Total des écarts	dont sous- budgétisations	dont aides de gestion	dont report de charges	
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	1,50 1,70	0,60	1,29	0,46	0,57	0,26	Refus d'apurement communautaires : 711 M€ au total, dont 359 M€ de sous-budgétisation de la décision ad hoc 47 comme dans l'audit, 361 M€ d'aléa (dont 138 M€ de paiement anticipé sur 2018). Autres sous-budgétisations : TO-DE 71,5 (s'y ajoute une dette à couvrir de 79,4 M€), FNGRA 9,5 M€ et contentieux retraites vétérinaires 19,6 M€. Aléas de gestion : Fonds d'allègement des charges 131 M€ dont Influenta aviaire 120 M€ (s'y ajoutent 38 M€ au titre des frais de gestion des maladies animales), aides aux filières 42 M€. Report de charges 2016 financé en 2017 : 256 M€ au titre de l'indemnité de compensation du handicap (ICHN)
Travail emploi	0,90 1,20	1,10	1,03	0,89	0,14		Sous-budgétisations : contrats aidés (300 M€, surcoût contenu par limitation des entrées), plan 500 000 formations (494 M€), rémunération de fin de formation (47 M€), autres (48 M€). Aléas de gestion : 140 M€. Mesures de redressement : limitation des entrées en contrats aidés (300 M€ non budgétés - moindre surcoût -), fin des nouveaux dossiers pour la prime à l'embauche (- 351 M€), suppression du contrat de génération (-18 M€), économies diverses : -542 M€ dont -196 au titre du Fonds de solidarité (en cours de suppression) et impact du moindre recours à la garantie jeunes.
Défense	0,70 0,90	0,70	1,00	0,80	0,20		Sous-budgétisations : 1010 M€ de besoin de financement net sur les OREX et les MISSINT contre 0,6 identifiés dans l'audit. Ce besoin de financement peut être reparté entre 80% de sous-budgétisation et 20% d'aléa. Au titre du report de charges de 2016 vers 2017, 700 M€ de reports ont été consommés, mais il était expressément indiqué dans l'audit qu'ils n'étaient pas pris en compte.
Solidarité, insertion, égalité des chances	0,60 0,80	0,70	1,20	1,20			Sous-budgétisations de 850 M€ pour la prime d'activité et de 331 M€ pour l'AAH.
Egalité des territoires et logement	0,10 0,30	0,10	0,43	0,20	0,23		Sous-budgétisations : hébergement d'urgence (154 M€), aides personnalisées au logement (46 M€, surcoût contenu par la réduction du montant des APL, soit baisse de 78 M€ sur 3 mois). Aléas de gestion : 121 M€ sur l'hébergement d'urgence et 106 M€ sur les APL (moindre effet de la prise en compte du patrimoine dans les droits)

MISSIONS (CP 2017)	Audit des finances publiques		Ecart confirmés en exécution				
	Ecart à la LFI (audit)	dont sous- budgetisations	Total des écarts	dont sous- budgetisations	dont aléas de gestion	dont report de charges	
Immigration, asile et intégration	0,20 0,30	0,15	0,41	0,18	0,06	0,18	Sous-budgetisations : environ 100 M€ pour l'allocation pour demandeur d'asile (s'y ajoute environ 20 M€ d'aléas), et 80 M€ pour l'hébergement des demandeurs d'asile (s'y ajoute environ 15 M€ d'aléas). Autres aléas : environ 20 M€ au titre du relèvement du niveau du supplément pour les bénéficiaires non hébergés (suite à contentieux). Report de charges de 16 financé en 17 : dette à Pôle Emploi (180 M€)
Enseignement scolaire	0,30 0,40	0,40	0,30	0,30			La sous-budgetisation, estimée dans l'audit à 400 M€, s'est finalement traduite par la nécessité d'ouverture de crédits nets d'environ 300 M€. L'origine des insuffisances de crédits réside notamment dans une exécution 2016 supérieure à la prévision : la sous-évaluation du GVT, le coût de la transformation de contrats aidés en emplois d'Accompagnant d'élève en situation de handicap, et diverses autres mesures telles que l'assujettissement au 1er janvier 2017 des fonctionnaires affectés dans les DOM aux cotisations familiales ou le développement de l'apprentissage.
Écologie, développement et mobilité durables	0,00 0,20	0,10	0,07	0,04		0,03	Les sous-budgetisations sont plus limitées que dans l'audit (33 M€ au titre du remboursement de charges sociales à Brittany Ferries et de l'augmentation des crédits d'entretien portuaires, compensation régions LGV est-européenne, concession du tunnel Perpignan-Figueras), mais le report de 165 M€ de compensation à SNCF Fret réseau est reconduit, maintenant le report de charges déjà constaté en 2017. La généralisation du chèque énergie a été reportée (et budgétisée pour 2018). Les risques contentieux sont toujours présents mais leur impact financier s'imputera sur les années suivantes.
Engagements financiers de l'État (hors dette)	0,10 0,10		0,12			0,12	Report de charges couvert en 2017 : majorations de rentes (non versement en 2016 de 117,4 M€ dus à des compagnies d'assurance).
Outre-Mer + plan Guyane	0,05 0,15	0,05	0,11		0,11		Les aléas de gestion correspondent à 92,2 M€ pour le plan d'urgence pour la Guyane, 15,2 M€ pour l'ouragan Irma. L'aléa principal sur les exonérations de charges sociales patronales ayant été reporté à 2018, le dépassement n'est que de 7 M€. Une dette supplémentaire vis à vis des organismes sociaux est constituée à hauteur de 25 M€.
Administration générale et territoriale de l'État	0,05 0,10	0,10	0,06	0,06			Sous-budgetisation : 64 M€ au titre des crédits de contentieux. En revanche, la sous-budgetisation prévue au titre des élections ne s'est pas réalisée.
Aide publique au développement	0,05 0,05		0,03	0,03		0,00	Le traitement de la dette de la Somalie est reporté. Sous-budgetisations sur les autres dispositifs : 0,25 M€ (dont centre de crise et de soutien 17,5 M€).

MISSIONS (CP 2017)	Audit des finances publiques		Ecart confirmés en exécution				
	Ecart à la LFI (audit)	dont sous- budgétisations	Total des écarts	dont sous- budgétisations	dont aléas de gestion	dont report de charges	
Jeunesse et sport	0,00	0,10	0,06	0,06			Sous budgétisation confirmée du service civique.
Recherche et enseignement supérieur	0,00	0,10	0,23	0,00		0,23	Sous-budgétisation et reports de charges : non réalisation du risque relatif aux contributions aux organismes scientifiques internationaux. Report de charges : fin de la pratique des CP pilotés, majorant les versements 2017 aux opérateurs. Réduction du report de charges de 226 M€.
Santé	0,00	0,10	0,04	0,09	-0,06		Sous-budgétisation de l'aide médicale d'Etat estimée à 94 M€ mais partiellement compensée par la baisse inattendue du nombre de bénéficiaires (aléa de gestion -59 M€), ayant conduit à une hausse de 38 M€ de la dette de l'Etat à l'assurance maladie pour le financement de l'AME.
Sécurités	0,00	0,10	0,03	0,03			L'essentiel des insuffisances de budgétisation identifiées provient de la police nationale, notamment au titre des dépenses d'indemnisation des gardiens de fourrière (13 M€), du CET (5,4 M€), de la montée en charge de la réserve civile (5,3 M€) et de l'avantage spécifique d'ancienneté (5 M€). La part des mesures catégorielles n'est finalement que de 5 M€ (actualisation de la liste des unités éligibles à l'ASA).
TOTAL	4,55	6,60	6,41	4,35	1,25	0,81	
PSR UE	-0,70	-1,30			-2,30		Sous-exécution beaucoup plus importante que prévu.
PSR CT	-0,10	0,30			-0,60		Sous-exécution plus importante que prévu.
TOTAL y.c PSR	3,75	5,60	3,51	4,35	-1,65	0,81	

Annexe n° 5 : contournements de la charte de budgétisation

n°	Mesure de contournement	Montant (en M€)	Commentaire
1	Affectation d'une fraction du dividende de la SNCF ¹ Mobilité vers SNCF Réseau, par voie de fonds de concours	296	Il s'agit ici d'affecter une fraction du dividende d'une entreprise publique pour subventionner une autre entreprise publique, en contradiction avec le principe de non-contraction des recettes et des dépenses.
2	Taxe sur les bureaux qui revenait au BCI a été affectée au FNAL (12 M€)	15	Affectation à l'État de recettes à des tiers. Le plafonnement de la taxe affectée d'ailleurs n'est qu'après l'ajustement du montant affecté au FNAL.
3	Affectation de 30 M€ supplémentaire de taxe sur les bureaux à la région Ile-de-France	30	Il résulte de la mécanique des articles de loi que la dynamique de la taxe sur les bureaux est affectée à la région Ile-de-France, alors que, pour les taxes plafonnées, ce ne dynamique devrait revenir à l'État.
4	Paiement des cotisations salariales pour les collaborateurs occasionnels du service public du ministère de la Justice	20	La régularisation d'une situation antérieure, qui conduit à inscrire les dépenses de manière pérenne, ne peut pas constituer une mesure de pérennité. Cette mesure de pérennité neutralise l'effet de cette régularisation sur la norme de dépenses.
5	Affectation de recettes à l'occasion de la rebudgétisation des dépenses de transition énergétique	1274	La réaffectation des dépenses et des recettes relatives à la politique de transition énergétique au sein du budget général et d'un compte d'affectation spéciale n'a pas d'impact. Les dépenses réaffectées se sont élevées à environ 7,2 Mds. Mais, tandis que les recettes affectées dans les comptes de l'État ne représentent qu'environ 6,3 Mds, l'écart d'environ 1,3 Mds, a conduit à l'affectation de recettes supplémentaires au compte d'affectation spéciale à titre concurrent sur alors que cela aurait dû prendre la forme d'une dotation du budget général au CAS.
6	Contribution exceptionnelle au FNVA	205	Le FNVA était financé d'une part par une fraction (15,2 %) de la contribution exceptionnelle de solidarité (212,81 M€ en 2016). Cette fraction de contribution exceptionnelle de solidarité (CLS) qui lui était affectée ne sert au Fonds de solidarité, permet une baisse de la subvention d'équilibre versée par l'État à partir du programme 102. Cette baisse de cette subvention n'est pas justifiée comme une mesure de pérennité, alors que la budgétisation du FNVA l'est, il y a asymétrie de traitement entre ces deux opérations.
7	Compensation de la baisse des cotisations maladie des exploitants agricoles en mesure de pérennité, alors que cela n'est prévu en février 2016	480	Les mesures de pérennité doivent correspondre à des accroissements simultanés en recettes et en dépenses, ce qui n'est pas le cas ici. Les compensations d'exploitants, en vigueur depuis février 2016, ont été financées par affectation de fiscalité en 2016, considérée alors comme un contournement ponctuel et en principe non reconductible par la Cour des comptes dans le rapport sur le budget de l'État de mai 2017.
8	Affectation de recettes non fiscales au CAS Immobilier et des dépenses du programme 309, sans qu'une mesure de pérennité ait été inscrite en LFI 2017	85	L'affectation de recettes non fiscales devrait être prise en compte dans la norme de dépenses, car elle se substitue à des contributions des ministères pour alimenter les ressources du CAS Immobilier (ce CAS sera inclus dans la norme des dépenses possibles de l'État à partir de 2018). Par ailleurs, le transfert de dépenses à un tiers doit faire l'objet d'une mesure de pérennité.
9	Affectation de la part revenant jusqu'alors à l'État de la taxe sur les concessions d'assainissement au financement du compte d'affectation spéciale "Trains d'équilibre du territoire"	23	L'affectation de recettes fiscales à un tiers de la d'ajuster les dépenses de l'État.

10	Affectation de 150 M€ de taxe sur les véhicules de société à la sécurité sociale, en contrepartie d'une nouvelle exonération pour les travailleurs indépendants à revenus modestes (compris dans les allègements généraux dans l'annexe 5 du PLFSS 2018, dispositif 01103)	150	Les exonérations de charge sont compensées en principe par l'état par vote budgétaire.
11	Transfert de compétence du nouvel accompagnement à la création ou la reprise d'entreprise (NACRE) "en l'absence de transfert physique" de service (LFR2 2017)	1	Les mesures de périmètre doivent être par principe équilibrées. Un transfert de compétence doit avoir lieu à compensation sans transferts effectifs des services ne correspondant pas à une mesure de périmètre.
12	Affectation d'une recette fiscale au lieu d'une dotation ou d'un PSIR	100	Autorisation donnée au STIF d'augmenter la TMCPI en IDF pour financer ses investissements.
13	Augmentation de la fraction de la TTF affectée à l'AFTD	33	La TTF affectée à l'AFTD était de 237 M€ en 2016 portée à 270 M€. La taxe est entrée dans les taxes plafonnées en LFI (pas en PLF) - prise en compte de la fraction supplémentaire.
14	Contraction recettes/dépenses, aurait dû faire l'objet d'une inscription budgétaire	52	Les frais de gestion de la Cofar pour l'exercice 2016 n'ont pas fait l'objet d'une dotation budgétaire en 2017, mais d'un prélèvement sur les disponibilités Cofar fin 2016.
15	Le dividende de Banque de France a été utilisé pour payer des prestations effectivement payées sur des crédits du budget général de l'état.	35	Cette opération correspond à une contraction des recettes et des dépenses et apparaît contraire aux règles constitutionnelles et comptables de la LCRF en vigueur.
16	Le fonds d'état n'est pas doté par le budget général mais par des ressources du CNSA	50	Il est créé un fonds d'appui aux politiques d'insertion géré "pour le compte de l'état" par l'ASIP, doté en 2017 de 50 M€ prélevé sur les ressources de la CNSA.
17	Le fonds d'état n'est pas doté par le budget général mais par des ressources du CNSA	100	Fonds de soutien exceptionnel pour les départements à la situation financière dégradée, géré pour le compte de l'état par la CNSA, financé par un prélèvement de 100 M€ sur les ressources de la CNSA.
18	Transfert du financement des MDPH à l'assurance maladie non restreint en mesure de périmètre	58	Les MDPH sont désormais financés par l'assurance maladie sans mesure de périmètre dans le budget de l'état.
19	Accroissement de taxes affectées au CNC, sans contrepartie	€	L'affectation de recettes à des tiers à l'état correspond à un contournement de la norme de dépenses de l'état.
20	Indexation de transferts supplémentaires dans le cadre de la formation professionnelle aux régions, alors que ces dépenses étaient prises en charge sur le budget général de l'état auparavant	2	Les financements supplémentaires pour l'indexation sur la masse salariale du transfert de TMCPI au titre de la formation professionnelle devraient être pris en compte en tant que mesures de périmètre.
Total		3008	

Annexe n° 6 : suivi des recommandations formulées en 2015 et 2016

N° 2016	Recommandations 2016	N° 2015	Recommandations 2015	Appréciation 2016 du degré de mise en œuvre	Appréciation 2017 du degré de mise en œuvre
1	Faire figurer, en loi de finances initiale et en loi de règlement, la décomposition des soldes, structurel et conjoncturel de l'article liminaire pour l'Etat comme par sous-secteur d'administrations publiques (recommandation reconduite)	1	Faire figurer, en loi de finances initiale et en loi de règlement, la décomposition des soldes, structurel et conjoncturel de l'article liminaire pour l'Etat comme par sous-secteur d'administrations publiques (recommandation reconduite).	Non mise en œuvre	Refus
2	Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'Etat les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'Etat pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite)	4	Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'Etat les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'Etat pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite).	Refus	Refus
3	Présenter, dans l'annexe <i>Voies et Moyens</i> du projet de loi de finances, d'une part les méthodes et le processus de prévisions des recettes pour les principaux impôts, en précisant, impôt par impôt, les hypothèses d'élasticité, des bases taxables et de leurs déterminants, et d'autre part, des analyses approfondies des écarts entre prévisions et exécution de recettes fiscales pour l'année précédente (recommandation reformulée)	2	Explicitier, dans un document annexé au PLF, les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts (recommandation reformulée).	Mise en œuvre incomplète	Mise en œuvre incomplète
4	À l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales et des crédits d'impôts soumis au plafond de la LFPP (« charte d'évaluation des dépenses fiscales et des crédits d'impôts ») (recommandation reconduite)	3	Réaliser et publier, dans l'annexe <i>Voies et Moyens</i> du projet de loi de finances, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales (recommandation reconduite).	Mise en œuvre incomplète	Mise en œuvre incomplète
5	Compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées au	7	À l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales et des crédits d'impôts soumis au plafond de la LFPP (« charte d'évaluation des dépenses fiscales et des crédits d'impôts ») (recommandation reconduite).	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
		6	Compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en classant les dépenses fiscales en fonction des objectifs du	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre

	programme et en justifiant la prévision du coût des plus significatives (recommandation reformulée)		programme auquel elles se rattachent (recommandation reconduite)		
6	Réaliser, sur la période couverte par la prochaine LPPF, une évaluation exhaustive des dépenses fiscales (recommandation reformulée)	5	Procéder à l'évaluation exhaustive des dépenses fiscales d'ici à fin 2019 (recommandation reformulée)...	Mise en œuvre incomplète	Mise en œuvre incomplète
7	S'agissant de la norme de gestion (ancienne norme « en valeur »), ajuster, à l'occasion de la prochaine programmation pluriannuelle, son périmètre sur celui des dépenses maîtrisables annuellement par l'administration en retirant le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et en intégrant les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, les décaissements des PIA, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors pensions et opérations financières), la totalité des impôts et taxes affectées aux administrations publiques hors collectivités territoriales et leurs groupements et organismes de sécurité sociale (recommandation reconduite).	9	S'agissant de la norme de gestion (ancienne norme « en valeur »), ajuster, à l'occasion de la prochaine programmation pluriannuelle, son périmètre sur celui des dépenses maîtrisables annuellement par l'administration en retirant le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et en intégrant les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, les décaissements des PIA, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors pensions et opérations financières), la totalité des impôts et taxes affectées aux administrations publiques hors collectivités territoriales et leurs groupements et organismes de sécurité sociale, sans en soustraire les prélèvements effectués par l'État sur les fonds de roulement de ces organismes (recommandation nouvelle)...	Non mise en œuvre	Totalement mise en œuvre
8	S'agissant de la norme globale (ancienne norme « en volume »), ajuster, à l'occasion de la prochaine programmation pluriannuelle, son périmètre en incluant au sein de cette dernière, au-delà des éléments de la norme de gestion, la charge de la dette, les contributions de l'État au CAS pensions, les crédits d'impôts d'État et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (recommandation reconduite).	10	S'agissant de la norme globale (ancienne norme « en volume »), ajuster, à l'occasion de la prochaine programmation pluriannuelle, son périmètre en incluant au sein de cette dernière, au-delà des éléments de la norme de gestion, la charge de la dette, les contributions de l'État et des opérateurs au CAS Pensions, les crédits d'impôts d'État et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (recommandation nouvelle).	Non mise en œuvre	Totalement mise en œuvre
9	Mettre en place un dispositif de suivi pluriannuel de la norme en rendant publique une prévision d'exécution de celle-ci à trois reprises en cours de gestion (présentation du programme de stabilité, débat d'orientation budgétaire et présentation du PLF de l'année suivante) (recommandation reconduite).	8	Mettre en place un dispositif de suivi infra-annual de la norme en rendant publique une prévision d'exécution de celle-ci à trois reprises en cours de gestion (présentation du programme de stabilité, débat d'orientation budgétaire et présentation du PLF de l'année suivante) (recommandation nouvelle)...	Refus	Refus

Annexe n° 7 : suivi des nouvelles recommandations formulées en 2016

N° 2016	Recommandations 2016	Appréciation 2017 du degré de mise en œuvre
10	Achever la mise en conformité du PIA 3 avec le droit commun budgétaire en inscrivant en LFI chaque année sur la durée totale du programme les crédits de paiement strictement nécessaires pour couvrir les besoins des bénéficiaires finaux des projets (recommandation nouvelle).	Mise en œuvre incomplète
11	Prévoir dans la prochaine LPFP un objectif d'évolution des concours de l'État aux opérateurs inclus dans la norme de dépenses	Refus
12	Doter les opérateurs à forts enjeux budgétaires de contrats d'objectifs et de moyens. Réviser la trajectoire financière pluriannuelle associée à ces contrats lors de l'adoption de chaque budget triennal de l'État pour assurer leur cohérence avec celui-ci.	Mise en œuvre en cours
13	Étendre le cadrage de la rémunération des personnes en place par la direction du budget et son suivi par la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public aux opérateurs à forts enjeux salariaux.	Mise en œuvre en cours

Annexe n° 8 : suivi des 50 recommandations formulées au sein du référé

Mission	Recommandation	Année de première publication	N° reco dans référé	Appréciation du degré de mise en œuvre dans le cadre de la campagne NEB 2017	Devenir de la recommandation au sein de la NEB 2017
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)	Inscrire en lois de finances initiales les décisions de refus d'apurement connues au moment de leur élaboration	2013	1	Non mise en œuvre	Reconduite
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)	Adopter une programmation budgétaire qui n'anticipe pas la levée de la réserve de précaution (recommandation réitérée)	2013	2	Non mise en œuvre	Reconduite
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)	Réviser les modalités d'évaluation des dispositifs d'allègements de charge et procéder à un rebasage du dispositif TO-DE.	2016	3	Mise en œuvre incomplète	Reformulée
Défense	Le recours aux ressources extrabudgétaires en programmation, incertaines dans leur montant et dans leur calendrier de réalisation, doit être limité.	2011	4	Totalement mise en œuvre	Reformulée
Défense	Le ministère de la défense doit, avec le ministère chargé du budget, améliorer la sincérité de la loi de finances initiale en utilisant des hypothèses réalistes. Cette recommandation concerne la dotation budgétaire des OPEX et des MISSINT	2013	5	Mise en œuvre incomplète	Reformulée
Immigration, asile et intégration	Apurer dans les meilleurs délais l'ensemble des impayés des prestations relatives au paiement de l'allocation temporaire d'attente vis-à-vis de Pôle emploi.	2013	6	Mise en œuvre en cours	Reformulée
Solidarité, insertion et égalité des chances	Mettre fin à la sous-budgétisation récurrente de l'allocation aux adultes handicapés	2009	7	Totalement mise en œuvre	Supprimée

Travail et emploi	Prendre en compte pour le vote de la loi de finances initiale les prévisions les plus récentes de dépenses en matière d'allocations et de contrats aidés, ainsi que le financement des mesures nouvelles significatives décidées après l'élaboration du projet de loi de finances (recommandation reformulée, direction du budget et responsables de programme).	2015	8	Refus	Reconduite
Culture	Cesser la pratique consistant à appliquer la réserve de précaution sur les bourses sur critères sociaux ainsi que sur les loyers budgétaires, dépenses inéluctables. La Cour relève que, sur ce sujet, depuis au moins quatre exercices, ni ses recommandations, ni les observations du CBCM, ne sont suivies d'effet.	2013	9	Non mise en œuvre	Reconduite
Recherche et enseignement supérieur	Veiller à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM en début d'exercice n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution.	2013	10	Mise en œuvre incomplète	Reconduite
Recherche et enseignement supérieur	Mettre fin aux impasses récurrentes constatées pour les dépenses de contributions aux organisations scientifiques internationales.	2012	11	Mise en œuvre incomplète	Reformulée
Sécurités	Établir une programmation des crédits en fonction des besoins connus et prévisibles afin d'éviter les sous-budgétisations et destiner la réserve de précaution à la couverture des seuls aléas de gestion.	2013	12	Non mise en œuvre	Reconduite
Défense	Le ministère de la défense doit, en conformité avec l'article 6 de la LOLF, déclarer en recette les intérêts générés par la trésorerie de la France auprès de l'OCCEA ou d'autres organismes et sociétés publics ou privés	2015	13	Devenue sans objet	Reformulée
Écologie, développement et mobilité durables	Poursuivre l'amélioration du suivi des fonds de concours en utilisant les outils prévus dans Chorus et en mettant en conformité avec les principes budgétaires, les relations entre le programme 203 et l'AFITF	2012	14	Mise en œuvre incomplète	Reconduite

Sport, jeunesse et vie associative	Mettre fin au recours au CNDS par la voie du fonds de concours ou à défaut le réduire à due concurrence de la réduction des subventions de l'Etat aux fédérations sportives.	2012	15	Totalement mise en œuvre	Supprimée
Contrôle et exploitation aériens	Redéfinir le périmètre du BACEA conformément à l'article 18-1 de la LOLF puis préparer la transformation du budget annexe en établissement public relevant d'une catégorie juridique déjà existante.	2010	16	Non mise en œuvre	Reformulée
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	Prévoir dès que possible une réorganisation en profondeur du CAS dont le fonctionnement actuel ne répond pas au principe de spécialité défini à l'article 21 de la LOLF	2012	17	Non mise en œuvre	Supprimée
Opérations commerciales des domaines	Supprimer la subdivision « gestion des cités administratives » et transférer ces dépenses sur le programme 333 – moyens mutualisés des administrations déconcentrées supportant les dépenses à vocation interministérielle.	2010	18	Non mise en œuvre	Reformulée
Opérations commerciales des domaines	Supprimer le recours au compte de commerce pour le dispositif de versement et de récupération des aides au titre de la zone des 50 pas géométriques qui pourraient transiter directement par les agences des 50 pas géométrique.	2010	19	Non mise en œuvre	Supprimée
Opérations commerciales des domaines	Procéder à un versement de tout ou partie du solde au budget général et, pour l'avenir, affecter directement au budget général de l'Etat les taxes perçues sur les ventes revenant au compte de commerce.	2015	20	Non mise en œuvre	Reformulée
Renouvellement des concessions hydroélectriques	Le recours à un compte de commerce pour enregistrer ces mouvements financiers n'est pas conforme à la LOLF et la DGEC doit chercher une autre solution pour mener à bien la procédure	2012	21	Non mise en œuvre	Reformulée

Émission des monnaies métalliques	Modifier les dispositions de l'article 3 de la loi de finances rectificative du 17 décembre 1960 pour tenir compte de la transformation de l'administration des monnaies et médailles en EPIC et pour les mettre en conformité avec les modalités effectives de calcul de la circulation monétaire	2012	22	Non mise en œuvre	Reconduite
Régimes sociaux et de retraite	Faire évoluer l'architecture budgétaire de la mission soit en confiant à la direction de la sécurité sociale la responsabilité du programme 198 (hors CFA) soit en regroupant au sein d'une même mission l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État.	2013	23	Non mise en œuvre	Reformulée
Administration générale et territoriale de l'État	Ne pas recourir aux décrets de transfert lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI ou que les dépenses ne correspondent pas à des actions du programme d'origine.	2014	24	Non mise en œuvre	Reconduite
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Rattacher la dépense fiscale DF160302 au programme 204 – Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	2011	25	Non mise en œuvre	Reconduite
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Faire converger la typologie des indicateurs de fiscalité des entreprises des programmes 156 et 302.	2015	26	Mise en œuvre incomplète	Reconduite
Contrôle et exploitation aériens	Évaluer les efforts de productivité réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du « Ciel unique européen », et les contreparties attendues au titre du protocole social 2016-2019, et en rendre compte précisément dans les documents budgétaires	2012	27	Non mise en œuvre	Reconduite
Recettes non fiscales	Décrire de manière précise et complète les « retours » financiers et budgétaires liés au Programme d'investissements d'avenir.	2015	28	Non mise en œuvre	Reformulée

Recherche et enseignement supérieur	Assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits.	2013	29	Mise en œuvre incomplète	Reconduite
Recettes fiscales	Présenter, dans l'annexe <i>Voies et Moyens</i> du projet de loi de finances, les méthodes et le processus de prévisions des recettes pour les principaux impôts, en précisant, impôt par impôt, les hypothèses d'élasticités, des bases taxables et de leurs déterminants, et des analyses approfondies des écarts entre prévisions et exécution de recettes fiscales pour l'année précédente.	2013	30	Non mise en œuvre	Reconduite et enrichie
Remboursements et dégrèvements	Retracer dans le PAP et dans le RAP les admissions en non-valeur par année de prise en charge comptable de la créance et par impôt, pour chacun des deux programmes	2010	31	Refus	Reconduite
Remboursements et dégrèvements	Fixer le calendrier de mise en œuvre de l'alignement de l'architecture du programme 201 sur celle du programme 200	2010	32	Non mise en œuvre	Reconduite
Avances aux collectivités territoriales	Présenter chaque année le solde des dépenses et de recettes pour chacune des trois catégories d'impôts transitant par le compte d'avance : les impositions locales sur rôle, la TICPE, les impositions locales auto liquidées.	2012	33	Non mise en œuvre	Reconduite
Avances aux collectivités territoriales	Déduire les restitutions de CVAE des recettes du compte de concours financiers, pour aligner ses recettes sur les sommes revenant aux collectivités territoriales et ne plus les enregistrer en dépenses du programme 201 - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.	2012	34	Mise en œuvre en cours	Supprimée
Enseignement scolaire	Placer les personnels du MENESR et du MAAF relevant de l'assistance éducative sous plafond d'emplois.	2011	35	Non mise en œuvre	Reconduite
Culture	Ajuster le plafond d'emplois opérateurs autorisé au plafond réellement exécuté	2015	36	Non mise en œuvre	Reconduite

Culture	Doter le secrétaire général d'outils de pilotage des effectifs et de la masse salariale des opérateurs, lui permettant de disposer d'un reporting régulier.	2013	37	Non mise en œuvre	Reconduite
Pensions	Confirmer l'objectif du transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de liquidation des retraites et d'information pour toutes les administrations et accélérer significativement son calendrier de mise en œuvre.	RPA 2016	38	Mise en œuvre en cours	Reformulée
Pensions	Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non-versement dans les délais des contributions au CAS ; à défaut, mettre en place tout dispositif aboutissant au même résultat	2011	39	Non mise en œuvre	Reconduite
Culture	Consolider la programmation pluriannuelle des investissements du ministère et les plans de financement qui leur sont associés et, dans ce cadre : - ne pas valider les plans pluriannuels d'investissement des opérateurs dès lors qu'ils emporteraient une augmentation future des subventions de l'Etat qui ne serait pas gagée sur d'autres crédits de la mission (dépenses d'intervention prioritairement). - suivre avec une attention particulière les grands chantiers de rénovation et d'aménagement à venir, en particulier ceux de la Rmn-Grand Palais et de l'Hôtel de la Marine.	2014	40	Non mise en œuvre	Reconduite
Recherche et enseignement supérieur	Produire un plan de financement des 40 000 logements étudiants à construire intégrant les ressources consolidées du MENESR et du ministère chargé du logement.	2013	41	Mise en œuvre incomplète	Reformulée
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	A partir de l'analyse des raisons de la sous-consommation des crédits destinés aux collectivités d'outre-mer, où des besoins importants existent, mettre en place des plans d'investissement adaptés dans leurs modalités, aux besoins spécifiques de ces collectivités.	2015	42	Mise en œuvre incomplète	Reformulée

Dépenses fiscales	RBDE 2013 et NEB 2014		Non mise en œuvre	Reconduite
Réaliser, sur la période couverte par la prochaine LFPF, une évaluation exhaustive des dépenses fiscales.		43		
Égalité des territoires et logement	Réaliser, sur la période couverte par la prochaine LFPF, une évaluation exhaustive des dépenses fiscales.			
Évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes	2011	44	Non mise en œuvre	Reconduite
Solidarité, insertion et égalité des chances	Assurer le pilotage, l'évaluation régulière et la maîtrise financière des dépenses fiscales rattachées à la mission, et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes.	2009	Non mise en œuvre	Reformulée
Sport, jeunesse et vie associative	Poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, notamment au regard de leur cohérence avec la politique publique en faveur de la vie associative, et tirer les conséquences des évaluations réalisées.	2012	Non mise en œuvre	Reformulée
Travail et emploi	Évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes	2014	Non mise en œuvre	Reformulée
Outre-mer	Recenser toutes les dépenses fiscales à rattacher à la mission et procéder à leur estimation de manière fiable.	2014	Mise en œuvre en cours	Reformulée
Relations avec les collectivités territoriales	Supprimer la dépense fiscale n°730220 « Taux de 10 % pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale ».	2014	Non mise en œuvre	Reconduite
Couverture des risques financiers de l'Etat	Mettre en place une politique centralisée et cohérente de couverture du risque de change applicable à l'ensemble des opérations mises en œuvre dans le cadre des programmes budgétaires susceptibles d'en bénéficier.	2014	Non mise en œuvre	Reconduite

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je tiens tout d'abord à saluer la qualité des échanges qui se sont tenus au cours de la phase de contradiction avec mes services, qui ont permis de réduire les divergences techniques ou d'appréciation.

Je souhaite ensuite souligner le caractère tout à fait exceptionnel de la gestion 2017, au cours de laquelle le Gouvernement a su prendre toutes les décisions utiles et nécessaires au redressement de nos comptes, qui ont trouvé leur traduction dans la nette amélioration du solde public.

Dans son audit sur la situation des finances publiques réalisé en juin 2017 à la demande du Premier ministre, la Cour des comptes a alerté sur la situation dégradée à laquelle le Gouvernement faisait face à son arrivée, pointant un risque élevé de ne pas être au rendez-vous de nos engagements européens.

Dès lors, le Gouvernement s'est immédiatement et entièrement mobilisé pour réaliser des économies réalistes et soutenables, en vue notamment de procéder aux redéploiements de crédits nécessaires aux dépenses inéluctables et urgentes non financées. Ces actions ont été menées dès l'été dans un calendrier particulièrement ramassé, permettant d'organiser une réelle reprogrammation des dépenses dans les différents secteurs ministériels, sans attendre la traditionnelle loi de finances rectificative de fin d'année.

Les annulations de crédits portées par deux décrets de juillet 2017 sont d'un niveau sans précédent depuis l'entrée en vigueur de la loi organique et témoignent de la prise de conscience et du volontarisme du Gouvernement au regard des alertes émises par la Cour. À ce titre, la Cour aurait pu davantage mettre en valeur l'efficacité des décisions prises, d'autant qu'elles ne se sont pas traduites par une augmentation des charges à payer dans les ministères. Bien au contraire, la fin de gestion a été mise à profit pour apurer un certain nombre de dettes anciennes.

Sans que ce mode de gestion constitue, bien au contraire, une référence à reproduire en situation plus classique de gestion, il illustre la capacité du Gouvernement à se mobiliser de façon efficace pour faire face à la situation dégradée constatée en 2017 sur la dépense de l'État.

De façon similaire, suite à la décision du Conseil constitutionnel rendue le 6 octobre 2017 sur la taxe de 3 % sur les dividendes, le Gouvernement n'a pas hésité à présenter une première loi de finances rectificative dans des délais réduits pour mettre en place une contribution

exceptionnelle d'impôt sur les sociétés qui a permis de compenser très majoritairement les remboursements dus aux entreprises.

Au final, sur l'ensemble des administrations publiques, l'action du Gouvernement a permis un retour du déficit public en-dessous du seuil des 3 % en 2017. L'objectif d'un déficit de 2,9 % du PIB a été dépassé grâce à l'amélioration de la conjoncture économique qui a contribué à la hausse des recettes : le déficit a ainsi atteint 2,6 % en 2017 après 3,4 % en 2016, permettant la sortie de la procédure pour déficit excessif.

Il me semble important de souligner que le déficit budgétaire de l'État s'est amélioré en 2017 par rapport à 2016, atteignant son niveau le plus bas depuis 2008. Le rendement meilleur qu'espéré des recettes de l'État, sous l'effet du dynamisme des encaissements constatés en toute fin d'année, traduit à la fois la reprise de l'activité au deuxième semestre 2017 et la prudence des prévisions du Gouvernement.

La Cour fait état de la non prise en compte d'une recette de 1,5 Md€ qui dégrade le déficit budgétaire 2017. Ce montant a toutefois pu être retenu en comptabilité générale avec l'accord du certificateur, mais aussi en comptabilité nationale dans le solde public de 2,6 % notifié le 26 mars dernier. Il fera l'objet d'un développement spécifique dans l'exposé général des motifs de la loi de règlement et sera clairement rappelé à l'occasion des prochaines lois de finances affectant l'exercice 2018 (LFR, LR).

Par ailleurs, j'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du bilan rétrospectif sur les mises en réserve de crédits depuis 2006. Cette analyse approfondie rejoint les constats posés par le Gouvernement sur les pratiques de régulation de ces dernières années qui avaient conduit à réduire la liberté de gestion des responsables de programme, en poursuivant des objectifs dépassant la couverture des seuls aléas budgétaires. Ces réflexions ont animé le Gouvernement en 2017 et ont présidé aux choix opérés pour la gestion 2018, notamment par l'abaissement sans précédent du taux de mise en réserve à 3 % et la budgétisation sincère des dotations initiales soulignée par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis sur le PLF.

Enfin, je souhaite réaffirmer ma volonté de revaloriser la loi de règlement. Cette revalorisation a pour objectif, d'une part, de renforcer le rôle de contrôle et d'évaluation du Parlement et, d'autre part, d'assurer un lien plus étroit entre l'exécution et la programmation budgétaire conformément à l'esprit de la loi organique. Les rapports de la Cour y contribuent utilement.