

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

# LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2018

Résultats et gestion

Mai 2019



# Sommaire

<b>Délibéré</b> .....	<b>9</b>
<b>Synthèse</b> .....	<b>15</b>
<b>Liste des recommandations de la Cour</b> .....	<b>23</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>25</b>
<b>Chapitre I Les résultats</b> .....	<b>27</b>
I - Un déficit en augmentation .....	27
A - Un déficit en hausse, mais plus faible que celui prévu en LFI grâce à de meilleures recettes.....	29
1 - <i>Un déficit moindre que prévu</i> .....	29
2 - <i>Un déficit en forte hausse par rapport à celui de 2017</i> .....	31
3 - <i>Une évolution presque identique à celle du déficit budgétaire retraité des éléments exceptionnels</i> .....	33
4 - <i>Un résultat plus favorable en comptabilité nationale et surtout en comptabilité générale</i> .....	33
B - Une exécution des dépenses conforme à la prévision, grâce à la baisse sensible des sous-budgétisations.....	36
1 - <i>Une exécution des dépenses conforme à la LFI</i> .....	36
2 - <i>De nouvelles normes de dépenses respectées</i> .....	37
3 - <i>Une gestion facilitée par la réduction des deux tiers des risques et sous-budgétisations</i> .....	38
C - Des recettes qui stagnent par rapport à 2017 sous l'effet des mesures d'allègement d'impôts.....	39
1 - <i>Des recettes nettement plus élevées que la prévision initiale</i> .....	40
2 - <i>Des recettes nettes en légère baisse par rapport à 2017</i> .....	41
II - Une dette financière de l'État qui continue sa progression .....	44
A - Un besoin de financement qui reste très élevé .....	46
B - Des primes à l'émission encore significatives, un faible niveau de l'endettement à court terme .....	49
C - En dépit d'une forte progression de l'endettement, une charge d'intérêts stabilisée .....	51
1 - <i>Une charge d'intérêts encore contenue grâce à des taux très faibles</i> .....	52
2 - <i>Une forte exposition au risque de remontée des taux</i> .....	53
III - Un déficit de l'État aggravé par les baisses de prélèvements obligatoires des administrations publiques .....	54
A - Une trajectoire de l'État divergeant de celle de l'ensemble des administrations publiques et présentée de façon lacunaire .....	54
1 - <i>Une situation de l'État qui diverge de celle de l'ensemble des administrations publiques</i> .....	54
2 - <i>Une présentation lacunaire des trajectoires de l'État et des APU</i> .....	57
B - Des baisses de prélèvements obligatoires supportées pour l'essentiel par le budget de l'État.....	59
1 - <i>Des dégrèvements de fiscalité locale croissants, pris en charge par l'État</i> .....	59
2 - <i>Des baisses de charges sociales qui pèsent pour l'essentiel sur l'État</i> .....	61

<b>Chapitre II Les recettes .....</b>	<b>67</b>
I - Des recettes fiscales et non fiscales en stagnation, sous l'effet des mesures de baisse d'impôts .....	68
A - Des recettes fiscales marquées par des mesures de baisse de prélèvements.....	69
1 - Des recettes fiscales supérieures aux prévisions de 8,8 Md€.....	69
2 - Des recettes fiscales en baisse par rapport à 2017 sous l'effet des mesures nouvelles et antérieures.....	75
B - Des recettes non fiscales stables .....	83
1 - Une exécution supérieure à la prévision en LFI .....	84
2 - La part prépondérante des dividendes .....	85
3 - La traçabilité insuffisante des recettes liées aux investissements d'avenir.....	88
C - Des fonds de concours en hausse et très supérieurs à la prévision.....	88
II - Des prélèvements sur recettes en hausse .....	89
A - Un ressaut confirmé de la contribution française à l'Union européenne .....	89
1 - Un retournement de cycle anticipé mais sous-estimé .....	89
2 - Un prélèvement qui devrait augmenter en 2019 mais à un rythme difficile à prévoir.....	91
B - Une reprise de la progression des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.....	92
1 - Des concours de l'État en hausse, la baisse des prélèvements sur recettes étant compensée par l'attribution de TVA aux régions .....	94
2 - Une augmentation des dégrèvements et de la fiscalité transférée .....	96
III - Des dépenses fiscales en nette progression, ni pilotées, ni évaluées.....	96
A - Des dépenses fiscales de plus en plus coûteuses et complexes .....	96
1 - Des dépenses fiscales en croissance continue, même hors CICE .....	97
2 - Un recours de plus en plus large aux dépenses fiscales.....	99
B - Des outils de pilotage et d'évaluation en déshérence.....	100
1 - Un plafonnement inopérant et un chiffrage défaillant.....	100
2 - Une programmation lacunaire des évaluations, une efficacité des dépenses fiscales mal connue .....	102
3 - Une articulation mal assurée entre dépenses fiscales et objectifs poursuivis.....	104
<b>Chapitre III Les dépenses.....</b>	<b>109</b>
I - Une exécution conforme à la prévision .....	110
A - Des prévisions de dépenses plus fiables, une gestion mieux maîtrisée.....	110
1 - Une exécution des dépenses conforme au budget voté, un calendrier de fin de gestion anticipé.....	110
2 - Une amélioration sensible bien qu'incomplète de la budgétisation des dépenses.....	113

B - Une amélioration de la gestion des risques budgétaires .....	116
1 - Une mise en réserve sensiblement plus faible .....	116
2 - De nouvelles pratiques ministérielles de gestion des risques .....	119
3 - Une utilisation inappropriée de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles .....	120
C - Des dépenses inférieures à la nouvelle norme et des contournements réduits .....	121
1 - Des nouvelles normes qui ont été respectées .....	122
2 - Des contournements de la norme significativement réduits .....	123
II - Des dépenses qui progressent à un rythme ralenti .....	125
A - Des dépenses de personnel qui restent dynamiques .....	127
1 - Une hausse de la masse salariale supérieure à la moyenne des dix dernières années .....	127
2 - Des effectifs qui ne diminuent pas en 2018, après une forte hausse entre 2015 et 2017 .....	130
3 - Des disparités entre ministères .....	131
4 - Une hausse ralentie des contributions au CAS Pensions .....	135
B - Hors personnel, des dépenses globalement stables, une légère reprise de l'investissement .....	136
1 - Une reprise modérée des dépenses d'investissement .....	137
2 - Des dépenses de fonctionnement globalement stables mais très hétérogènes .....	139
3 - Des dépenses d'intervention qui diminuent, des composantes très dynamiques .....	141
C - Des reports de crédits et des restes à payer stables .....	144
1 - Des reports de crédits qui restent contenus .....	144
2 - Des restes à payer stables .....	145
III - Un cadre budgétaire à la lisibilité et à la signification de plus en plus réduites .....	147
A - Une faible lisibilité des dépenses de l'État .....	147
1 - Les dépenses de l'État, un agrégat hétérogène et peu lisible .....	147
2 - Une prise en compte imparfaite de l'impact des fonds de concours et attributions de produits sur l'exécution .....	151
3 - Un périmètre instable .....	153
B - Un cadre budgétaire de plus en plus contourné .....	155
1 - Des dépenses de l'État qui n'incluent qu'une partie du financement de certaines politiques publiques .....	155
2 - Des fonds sans personnalité juridique qui portent atteinte à la cohérence du cadre budgétaire .....	157
<b>Chapitre IV Refonder la démarche de performance .....</b>	<b>165</b>
I - Les ambitions fortes de la LOLF .....	166
A - Une démarche ambitieuse de la LOLF s'inscrivant dans un mouvement international .....	166
1 - La performance au cœur des objectifs de la LOLF .....	166
2 - Un dispositif portant sur l'ensemble des politiques de l'État .....	167
3 - Des dispositifs similaires dans la plupart des pays de l'OCDE .....	168
B - Des adaptations progressives depuis dix ans, sans réforme d'ensemble .....	170
1 - Une baisse significative du nombre d'objectifs et d'indicateurs .....	170
2 - La mise en place d'indicateurs de mission .....	171
3 - Des initiatives récentes pour rendre plus accessibles les données sur les moyens et les résultats .....	172

II - En dépit d'acquis réels, un bilan globalement décevant.....	173
A - Une information surabondante, peu utilisée et d'une pertinence parfois incertaine .....	173
1 - Une transparence accrue au prix d'une surabondance d'information.....	174
2 - Une information peu utilisée par le Parlement et peu connue du grand public.....	174
3 - Une information complexe, encore lacunaire et insuffisamment fiable.....	175
4 - Des indicateurs de coûts des politiques peu nombreux, des difficultés pour mesurer l'efficacité des politiques.....	177
B - Un développement inabouti de la culture de résultats dans l'administration.....	179
1 - Des progrès en termes de pilotage des administrations .....	179
2 - Une priorité donnée aux dispositifs parallèles propres à la plupart des ministères.....	180
3 - Des pratiques administratives peu favorables à la prise en compte de la performance par les gestionnaires .....	182
C - Un dispositif de performance sans effet significatif sur l'allocation des ressources et les processus de modernisation de l'action publique.....	184
1 - Un dispositif non hiérarchisé et des cibles mal calibrées.....	184
2 - Une confusion entre objectifs gestionnaires et politiques .....	186
3 - Un lien faible entre performance et budgétisation .....	188
4 - Des processus de réforme dissociés du dispositif de performance .....	189
III - La nécessité d'une refondation .....	190
A - De nouvelles orientations chez nos principaux partenaires .....	191
1 - De nouvelles finalités plus réalistes : transparence, reddition de comptes et gestion tournée vers les résultats .....	191
2 - Des pistes pour une meilleure appropriation du dispositif de performance par les Parlements.....	192
3 - Des dispositifs complétés par des revues de dépenses, dans le cadre de dispositifs d'ensemble propices à la performance.....	192
B - Les conditions d'une refondation en France .....	194
1 - Hiérarchiser et simplifier le dispositif de performance de la LOLF.....	194
2 - Compléter le dispositif actuel pour favoriser un environnement propice à une logique de performance.....	198
<b>Suivi des recommandations des années précédentes.....</b>	<b>203</b>
A - Le suivi des recommandations des RBDE sur les exécutions 2016 et 2017 .....	203
1 - Recommandations relatives à la présentation des lois de finances .....	204
2 - Recommandations relatives aux opérateurs.....	204
3 - Recommandations relatives aux normes de dépenses .....	205
4 - Recommandations en matière de dépenses fiscales.....	205
5 - Recommandations relatives à la mise en réserve de crédits.....	206
B - Le suivi des « 50 recommandations » du référé du 19 juillet 2017.....	207
C - Le suivi des recommandations des NEB 2017.....	209
<b>Liste des abréviations .....</b>	<b>211</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>213</b>
<b>Réponse du ministre de l'action et des comptes publics .....</b>	<b>259</b>

## **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, avancée d'une semaine par rapport à l'année dernière, 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. En 2018, le format et le contenu de ces notes d'analyse de l'exécution budgétaire ont été adaptés afin de répondre aux souhaits exprimés par le Parlement.

Prévu par le 4° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il est l'une des quatre publications annuelles de la Cour 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, constitué 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](http://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 2018 : Résultats et gestion*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable au ministre de l'action et des comptes publics.

La réponse est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson MM. Andréani, Terrien, présidents de chambre, M. Durrleman, Mme Ratte, M. Duchadeuil, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Pannier, Perrot, Gautier, Mme Françoise Saliou, MM. Barbé, Bertucci, Courtois, Diricq, Lefebvre, Charpy, Martin, Ténier, Lair, Mmes Podeur, Saliou Monique, MM. Uguen, Guaino, Mme Carrère-Gée, MM. Guédon, Le Méné, Thornary, Urgin, Ory-Lavollée, Antoine, Guérout, Mmes Bouyguard, Vergnet, MM. Feller, Clément, Le Mer, Rousselot, Laboureix, Mme Dardayrol, MM. Perrin, Rabaté, De la Gueronnière, Brunner, Albertini, Guillot, Potton, Mme Périn, MM. Ortiz, Miller, Saudubray, Mme Dujols, M. Chatelain, Mmes Bouzanne des Mazery, Soussia, MM. Basset, Fulachier, Soubeyran, Mme Coudurier, MM. Rocca, Belluteau, Appia, Allain, Mme Fontaine, MM. Strassel, Homé, De Combles de Nayves, Samaran, Dubois, Fialon, Mmes Toraille, Latournarie-Willems, Girardin, M. Giannesini, Mmes Hamayon, Mondolini, MM. Bouvard, Angermann, Mme Riou-Canals, MM. Lejeune, Vught, Feltesse, Sciacaluga, Champion, Saib, Mme De Mazières, MM. Sitbon, Montarnal, Boullanger, Seiller, Mme Mercereau, MM. Courson, Duguépéroux, Mme Régis, MM. Brice, Champomier, conseillers maîtres, MM. Galliard de Lavernée, Margueron, Jau, Collin, Guégano, Mme Gastaldo, MM. Guéné, Bouvier, 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, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de Mme Fontaine, conseillère maître, de Mme Eloy, conseillère référendaire, de Mme Manceau-Darrivere, auditrice, et de Mme Guillot, rapporteure extérieure, 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. Kruger, Premier avocat général, accompagné de M. Ferriol, avocat général.

Mme Berbach, secrétaire générale adjointe, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 mai 2019.

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. Barbé, Charpy, Mmes Trupin, Podeur, MM. Guibert, Laboureux, Rolland, Appia, Chailland, Giannesini et Mme de Mazières, conseillers maîtres. M. Ferriol, avocat général, représentait le Procureur général.

Le rapporteur général était Mme Fontaine, conseillère maître, assistée de Mme Eloy, conseillère référendaire, de Mme Manceau-Darrivere, auditrice, et de Mme Bergonzi, vérificatrice, avec le concours de MM. Thornary, Ory-Lavollée, Fulachier, conseillers maîtres, MM. Fosseux, Vazeille, Valette-Valla, Schiavi, conseillers référendaires, Mmes Blanc-Jeanjean, Clarens et Guillot et MM. Cabaret, Le Roux, Villemagne et Zérah, rapporteurs extérieurs, et de M. Clappier, expert de certification.

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

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 30 avril 2019, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, Mme de Kersauson, M. Andréani, présidents de chambre, MM. Barbé, Hayez, Laboureux, présidents de section.



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](http://www.ccomptes.fr).



## Synthèse

La gestion 2018 se caractérise par une programmation plus sincère des dépenses, dont l'exécution a été mieux maîtrisée qu'au cours des années précédentes. Malgré des recettes plus élevées que prévu initialement, le déficit de l'État s'est creusé sous le double effet des mesures de baisse d'impôts et de la progression des dépenses.

En 2018, le déficit de l'État est passé de 2,9 à 3,0 % du PIB au sens de la comptabilité nationale<sup>1</sup>. Dans le même temps, celui de l'ensemble des administrations publiques (État, administrations sociales, collectivités locales), lui, s'est réduit de 2,8 à 2,5 % du PIB.

**Tableau n° 1 : déficit de l'État et des administrations publiques en 2017 et 2018**

	2017	2018	Écart 2018 /2017
Déficit budgétaire (comptabilité budgétaire, en Md€)	- 67,7	- 76,0	- 8,3
Déficit de l'État (comptabilité nationale, en % du PIB)	- 2,9 %	- 3,0 %	- 0,1 %
Déficit public toutes APU (comptabilité nationale, en % du PIB)	- 2,8 %	- 2,5 %	+ 0,3 %

Source : direction du budget et Insee, mars 2019

Cette situation a conduit la Cour à s'interroger, au-delà de l'analyse de l'exécution 2018, sur la place du budget de l'État au sein de l'ensemble des finances publiques, sur la lisibilité et la signification du cadre budgétaire et, plus largement, sur l'efficacité de la dépense, qui exige une refondation du dispositif de performance établi par la loi organique relative aux lois de finances.

\*

---

<sup>1</sup> La comptabilité nationale, utilisée en premier lieu par l'Union européenne, vise à retracer les grands agrégats économiques de manière comparable au plan international. Le respect du Pacte de stabilité est évalué sur la base des comptes nationaux des États membres.

**Pour la première fois depuis 2014, et après trois ans de quasi-stabilité, le déficit budgétaire de l'État est en hausse, atteignant 76,0 Md€, contre 67,7 Md€ en 2017 (+ 8,3 Md€).**

Alors même que la dette de l'ensemble des administrations publiques est stabilisée, celle de l'État poursuit sa progression (+ 1,2 point de PIB en 2018<sup>2</sup>). La situation nette du bilan de l'État retracée en comptabilité générale se dégrade de 33,7 Md€.

En 2018, comme les années précédentes, le maintien de taux d'intérêt extrêmement bas a compensé l'effet de la hausse de l'encours de dette sur la charge d'intérêts. La charge de la dette et de la trésorerie s'est ainsi stabilisée à hauteur de 41,5 Md€ (après 41,7 Md€ en 2017), tout en étant légèrement supérieure à la prévision de la LFI (+ 0,3 Md€).

**Au-delà de l'impact de facteurs exceptionnels, la dégradation du déficit résulte principalement de la diminution des recettes.**

Sur les 8,3 Md€ de hausse du déficit budgétaire, 3,9 Md€ résultent de l'effet mécanique de la disparition d'une recette exceptionnelle constatée en 2017 sur le compte d'affectation spéciale *Soutien financier au commerce extérieur*<sup>3</sup>.

Les recettes nettes de l'État sont légèrement inférieures à celles de 2017 (- 1,0 Md€). Elles seraient même en baisse de 3,8 Md€ sans l'effet positif, à hauteur de 2,8 Md€, de l'imputation sur 2018 de recettes de droits de mutation qui auraient dû être comptabilisées sur l'exercice 2017.

L'exécution de l'ensemble des recettes nettes de l'État (248,3 Md€) a pourtant été supérieure de 8,7 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale, écart élevé, résultant essentiellement de la sous-estimation des recettes fiscales (8,8 Md€). Celle-ci découle, principalement, de l'effet report sur 2018 de recettes fiscales 2017 plus élevées que prévu en raison du pic de croissance constaté fin 2017 (+ 4,3 Md€) et d'une évolution spontanée plus forte qu'anticipé (+ 1,9 Md€ par rapport à la prévision).

Les recettes fiscales s'établissent à 295,4 Md€ en 2018, soit un montant très proche de celui atteint en 2017 (- 0,2 Md€). En effet, la forte croissance des recettes à législation constante (+ 5,5 %, mais seulement + 4,5 % corrigé du rattachement correct des droits de mutation à l'exercice 2017) se trouve annulée par l'effet des baisses d'impôts importantes (- 16,5 Md€). Ces dernières traduisent en partie (- 7,1 Md€) des opérations

<sup>2</sup> Dette au sens de la comptabilité nationale.

<sup>3</sup> Lors de la création du compte d'affectation spéciale, la trésorerie de l'État à la COFACE avait été reversée au budget général, améliorant ponctuellement le solde de 2017 de 3,9 Md€.

exceptionnelles (notamment les suites du contentieux sur la taxe à 3 % sur les dividendes) mais elles découlent aussi des allègements fiscaux, qu'ils aient été décidés avant 2018 (CICE, baisse du taux de l'IS, crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile) ou en LFI pour 2018 (transformation de l'ISF en IFI, prélèvement forfaitaire unique, prise en charge par l'État du dégrèvement de taxe d'habitation). Ces baisses d'impôts ne sont que partiellement compensées par l'alourdissement de la fiscalité énergétique et des mesures sectorielles d'augmentation de la TVA (5 Md€).

Les recettes non fiscales sont stables à un niveau proche de celui de 2017, s'établissant à 13,9 Md€, dont 40 % correspondent à des dividendes, en grande partie versés par la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations.

Le prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne connaît en 2018 un ressaut marqué, après un point bas en 2017 (20,6 Md€, contre 16,4 Md€). Ce redémarrage à la hausse, habituel en fin de cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2014-2020 pour l'actuel), n'avait été qu'en partie anticipé en LFI (l'exécution excédant la prévision de 0,7 Md€), et pèse sur le niveau des recettes. Par ailleurs, la diminution du prélèvement sur recettes destiné aux collectivités territoriales (- 3,5 Md€ du fait de la suppression de la dotation globale de fonctionnement des régions) n'améliore pas les recettes puisqu'il est compensé par un transfert aux régions d'un montant de TVA supérieur (4,2 Md€). Au total, les transferts aux collectivités territoriales repartent à la hausse (106,6 Md€ après 101,0 Md€ en 2017).

**Facilitée par une budgétisation initiale plus sincère, l'exécution a été maîtrisée et les objectifs de dépenses ont été tenus.**

Les nouvelles normes de dépenses définies dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 ont été respectées. Au regard de la nouvelle norme de « dépenses pilotables », dont le champ a été élargi, à périmètre constant et compte tenu de contournements de la charte de budgétisation nettement plus réduits (0,6 Md€), la dépense augmente de 0,9 %, ce qui correspond à une stabilisation des dépenses en volume.

Les dépenses totales du budget général de l'État s'élèvent à 325,2 Md€, inférieures de 1,1 Md€ à la prévision de la LFI et en hausse limitée de 0,3 % par rapport en 2017 (à périmètre constant). Cette progression des dépenses est très inférieure à celle constatée en 2017, qui atteignait alors 3,2 %.

Le ralentissement de la dépense est moins marqué pour la masse salariale que pour les autres dépenses. Elle progresse en effet de 2 % (contre 3,4 % en 2017 sur le même périmètre, hors CAS *Pensions*), malgré la stabilisation globale des effectifs (+ 206 ETP en 2018, masquant de forts écarts entre ministères), pour l'essentiel en raison de l'impact sur 2018 des créations d'emplois et des mesures salariales de l'année précédente.

Cette exécution de la dépense a été proche de la programmation de la LFI, tant au niveau global que dans sa ventilation par nature de dépenses ou par mission. L'amélioration de la sincérité des prévisions a été sensible : les écarts à l'exécution sont limités à 2,3 Md€ contre 6,4 Md€ en 2017, dont seulement 1,5 Md€ de sous-budgétisations, contre 4,4 en 2017 ; aucun décret d'avance n'a été nécessaire ; les ouvertures et annulations de crédits en LFR ont été faibles. Les reports de crédits vers 2019 sont stables par rapport à l'année précédente, tout comme les engagements (restes à payer). La mise en réserve de crédits a pu être réduite de façon significative (3,9 Md€, contre 9,8 Md€ en 2017), de même que les surgels en cours d'année, les plus faibles depuis 2011. Malgré ces progrès, certaines pratiques critiquables ont perduré en gestion, qu'il s'agisse du gel de dépenses inéluctables ou de l'utilisation inappropriée de la dotation pour dépenses accidentelles ou imprévisibles.

**La baisse des recettes et la hausse des dépenses, même d'ampleur limitée, ont conduit la trajectoire de l'État à diverger de celle de l'ensemble des administrations publiques, attestant du rôle particulier de l'État, qui supporte sur son budget l'essentiel de la charge finale des baisses de prélèvements obligatoires.**

En comptabilité nationale, le déficit de l'État est également en hausse par rapport à 2017. Il atteint 3 points de PIB, contrairement à celui de l'ensemble des administrations publiques qui s'est réduit à 2,5 points de PIB notamment grâce à la hausse de l'excédent dégagé pour la deuxième année consécutive par les administrations de sécurité sociale (0,5 point de PIB). Alors que le déficit de l'État s'est éloigné du solde permettant de stabiliser la dette, les administrations publiques dans leur globalité l'ont atteint pour la deuxième année. La stabilisation de la dette publique par rapport au PIB traduit donc un alourdissement de la dette de l'État, compensé par la réduction de celle des autres administrations publiques.

Cette situation résulte du fait que les baisses de prélèvements destinées à améliorer la compétitivité des entreprises ou à augmenter le pouvoir d'achat des ménages prennent notamment la forme de mesures relevant de la sécurité sociale (par exemple suppression de cotisations salariales maladie et chômage) ou des collectivités locales (dégrèvement de taxe d'habitation), qui font l'objet d'une compensation pesant sur le

budget de l'État. Or, celui-ci n'est pas à même de réduire ses propres dépenses à due concurrence des baisses de prélèvements opérés sur l'ensemble des administrations publiques. Ces baisses doivent donc s'accompagner d'efforts de réduction des dépenses sur l'ensemble du champ des administrations publiques et non du seul État. Une réduction rapide du déficit du budget de l'État ne saurait faire l'économie d'un réexamen du partage actuel des recettes et des charges entre l'État et les autres administrations publiques<sup>4</sup>.

\*

\*\*

**L'analyse conduite par la Cour met en évidence la complexité sans cesse croissante du cadre budgétaire de l'État et son manque de lisibilité, qui limitent la portée des grands principes budgétaires d'unité et d'universalité.**

La dépense de l'État constitue un agrégat hétérogène, peu lisible et instable. L'appréciation de sa dynamique exige de nombreux regroupements et retraitements, souvent complexes et même impossibles dans le cas des fonds de concours et attributions de produits. Cette situation fait obstacle à ce que soit fournie au Parlement une analyse suffisamment pertinente, notamment sur longue période, en raison des changements de périmètre.

Compte tenu des atteintes portées au principe d'universalité, les crédits budgétaires ne retracent qu'une partie réduite du financement de certaines politiques publiques, ce qui limite la portée de l'autorisation parlementaire que constitue le vote des crédits de chaque mission.

Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 se sont attachées à présenter des chiffrages de l'ensemble des moyens consacrés par l'État à chacune des politiques financées par les missions budgétaires considérées. Elles montrent que, pour de nombreuses missions, une grande partie de l'effort financier de l'État passe par d'autres voies que les dépenses du budget général, par exemple par des dépenses fiscales, des rattachements de fonds de concours ou l'affectation de taxes à des opérateurs.

**Le coût des dépenses fiscales a continué à progresser, leur plafonnement global étant inopérant, et l'évaluation de leur efficacité reste très lacunaire.**

---

<sup>4</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, La Documentation française, juin 2018, 181 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Les dépenses fiscales ont atteint 100,2 Md€ en 2018, en progression de 6,7 Md€ par rapport à 2017 et de 2,4 Md€ hors CICE. Le coût des dépenses fiscales a augmenté en moyenne de 5,6 % par an depuis 2013 et de 1,8 % hors CICE, traduisant l'impact des dispositifs nouveaux qui se sont multipliés sur la période récente sans véritable réexamen des dispositifs anciens. Les dispositifs de plafonnement des dépenses fiscales sont aujourd'hui inopérants : le plafond retenu en LPFP 2018-2022 a ainsi été fixé près de 15 Md€ au-dessus du coût estimé pour l'année 2018. Quant à leur évaluation, elle demeure très lacunaire et les dépenses fiscales présentent souvent des liens distendus avec les missions et leurs objectifs. L'action menée pour évaluer et réduire en conséquence les dépenses fiscales doit donc être relancée.

**Le recours croissant aux fonds sans personnalité juridique porte atteinte à la cohérence du cadre budgétaire, la création en 2018 du fonds pour l'innovation et l'industrie en donnant une illustration éclairante.**

La Cour a poursuivi l'analyse engagée l'année dernière sur 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, qui s'affranchissent largement des grands principes budgétaires en sanctuarisant de fait certaines politiques et en les soustrayant en tout ou partie à l'examen du Parlement et aux règles de la gestion budgétaire. Elle souligne la nécessité d'une revue d'ensemble de ces fonds qui nuisent à la lisibilité de la dépense, en réexaminant les objectifs qui ont motivé leur création, et en optant selon les cas pour leur suppression, leur réintégration au budget de l'État ou leur transfert formalisé à un opérateur. La création en 2018 du fonds pour l'innovation et l'industrie a conduit à développer une nouvelle forme de fonds encore plus complexe puisqu'intégrant une dotation en capital, à l'instar de certains programmes d'investissements d'avenir. Cette mécanique budgétaire, qui n'a conduit à aucun versement en 2018, est inutilement complexe et injustifiée. Ce dispositif de soutien à l'innovation devrait trouver sa place dans le budget général.

**La Cour a procédé cette année à un bilan de la démarche de performance mise en place par la LOLF. En dépit d'un bilan décevant, le démarche de performance doit être maintenue globalement mais refondée, pour améliorer l'efficience de la dépense, à l'instar de réformes menées dans les pays de l'OCDE.**

L'environnement créé par la LOLF a permis de faire progresser le pilotage stratégique et le contrôle de gestion au sein des ministères, première étape nécessaire pour mesurer et améliorer la performance de l'État. Cependant, le bilan de la démarche de performance de la LOLF, qui

visait à améliorer l'efficacité de la dépense publique en passant d'une gestion par les moyens à une gestion par les résultats, est globalement décevant. En effet, l'information produite sur la performance, surabondante mais souvent inopérante pour évaluer l'efficacité des politiques publiques, est peu utilisée par le Parlement, insuffisamment connue du grand public et n'influence que marginalement l'allocation des moyens. Les tensions budgétaires résultant de la crise économique de 2008-2009 ont contribué à limiter les marges de manœuvre des responsables de programme et à raccourcir leur horizon au profit d'une gestion plus centralisée et court-termiste. Si la culture du résultat s'est développée au sein des administrations, les dispositifs de pilotage des ministères et de modernisation de l'action publique sont restés largement indépendants du dispositif prévu par la LOLF.

La France, comme ses principaux partenaires de l'OCDE, qui ont été confrontés aux mêmes écueils, doit faire évoluer son dispositif, dans le sens d'une plus grande lisibilité, avec une rénovation de l'information relative à la performance, en lien avec le Parlement, mais aussi une meilleure hiérarchisation des objectifs, en distinguant les objectifs stratégiques de niveau politique, qui doivent être articulés avec les priorités gouvernementales, des objectifs de gestion fixés aux responsables de programme, ces derniers devant être évalués en fonction d'indicateurs dont l'évolution dépend de leur action.

Afin que la démarche de performance contribue à la mise en place d'un environnement global propice à l'efficacité de la dépense publique, les responsables de programme doivent disposer de plus de latitude dans la gestion, conformément aux orientations de la LOLF. Les outils favorisant la pluri-annualité et les marges de manœuvre en matière de ressources humaines doivent être développés et l'articulation de la modernisation de l'action publique et de la démarche de performance doit être plus étroite. Enfin, comme le font la plupart de nos partenaires, le dispositif de performance de la LOLF doit être complété par des revues de dépenses et des évaluations de politiques publiques, qui devraient s'inscrire de manière régulière dans le processus budgétaire annuel.

\*

\*\*

Ainsi, l'exécution du budget de l'État en 2018 se caractérise par une nette amélioration de la sincérité budgétaire, avec une diminution forte des sous-budgétisations et une gestion maîtrisée en cours d'année. Cette orientation positive doit être mise en œuvre dans la durée et s'accompagner d'un effort visant à restaurer le principe d'universalité budgétaire et à refonder la logique de performance mise en place par la LOLF.

Cette exécution met également en évidence la situation singulière du budget de l'État dont le déficit s'aggrave, à la différence du solde des autres catégories d'administrations publiques, l'État supportant seul l'ensemble des baisses de recettes importantes décidées sans baisse équivalente de la dépense. Remédier à cette situation à l'avenir implique que les baisses d'impôt soient proportionnées à l'effort de baisse de la dépense, que ce dernier soit réparti entre l'ensemble des administrations publiques et que, si nécessaire, le partage des recettes et des charges entre l'État et les autres secteurs d'administrations publiques fasse l'objet d'un réexamen.

# Liste des recommandations de la Cour

## Sur les résultats

1. Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des charges 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).
2. Faire figurer dans l'article liminaire de la loi de finances initiale et de la loi de règlement la décomposition des soldes structurel et conjoncturel par sous-secteur d'administrations publiques (recommandation reconduite).
3. Rétablir la présentation de la trajectoire de solde de l'État en comptabilité budgétaire dans la prochaine loi de programmation des finances publiques.

## Sur les recettes

4. Dans le projet de loi de règlement, présenter de manière détaillée, impôt par impôt, la décomposition entre évolution spontanée et mesures, en précisant l'impact de chacune des mesures et, chaque fois que nécessaire, l'incidence des effets de comportement résultant de celles-ci.  
Concernant l'année n-2, enrichir l'annexe Voies et moyens d'un tableau de synthèse par impôt présentant la décomposition de l'évolution spontanée et de l'incidence de chacune des mesures, de manière exhaustive (recommandation reformulée).
5. Réaliser un chiffrage exhaustif du nombre de bénéficiaires et du coût de chacune des dépenses fiscales (recommandation reformulée).
6. Mettre en œuvre un programme d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales les plus significatives d'ici 2022 (recommandation reformulée).

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 soumises au plafond de la LPFP (recommandation reformulée).
8. Compléter les documents budgétaires en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées à chaque programme et en les assortissant, pour les plus significatives, d'indicateurs de performance (recommandation reconduite).

### **Sur les dépenses**

9. Effectuer une revue de l'ensemble des fonds sans personnalité juridique contrôlés par l'État, et opérer d'ici au 31 décembre 2022 l'une des formes de remise en ordre suivantes :
  - suppression ou mise en extinction des fonds qui n'ont plus de raison d'être ou dont les objectifs peuvent être atteints par d'autres moyens ;
  - retour des recettes et des dépenses au budget général, en recourant si nécessaire et si les conditions juridiques sont remplies aux mécanismes d'affectation prévus par la LOLF et en plaçant la gestion déléguée, si elle est maintenue, dans le cadre d'une convention de mandat ;
  - à défaut, transfert de la mission à un opérateur existant qui la gère, sous sa responsabilité et qui intègre les opérations et les ressources affectées dans ses propres budgets, comptes et rapports d'activité, le cas échéant en les individualisant.
10. Substituer au fonds pour l'innovation et l'industrie un dispositif de soutien à l'innovation inclus dans le budget général.

### **Sur la démarche de performance**

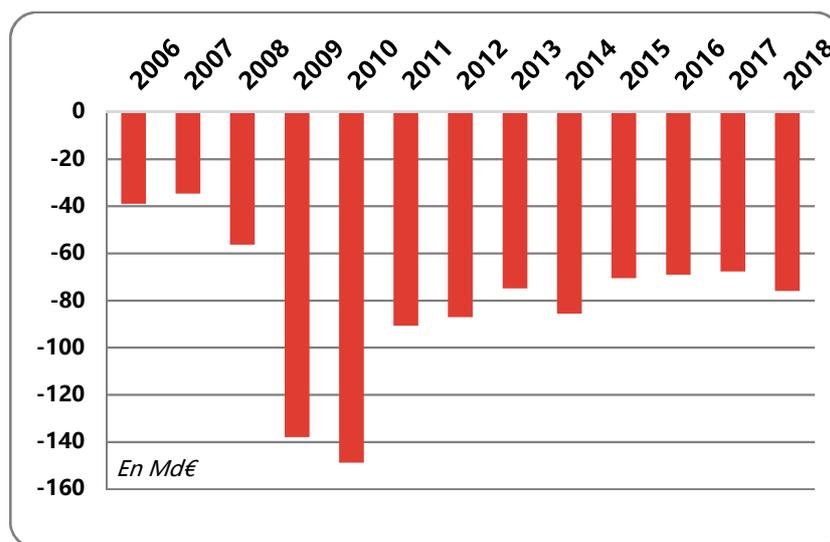
11. Distinguer un nombre limité d'objectifs stratégiques et d'indicateurs associés relevant de la responsabilité des ministres et les objectifs de gestion assortis d'indicateurs qui relèvent des responsables de programme.
12. Compléter le dispositif de performance de la LOLF en définissant en loi de programmation des finances publiques un calendrier de revues de dépenses et d'évaluations de politiques publiques présentées au Parlement.

## Introduction

Le rapport sur le budget de l'État, prévu par le 4° de l'article 58 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 précédente<sup>5</sup>.

L'exercice 2018 se caractérise par un déficit plus faible que celui prévu en LFI, mais en hausse importante par rapport à l'année précédente.

Graphique n° 1 : solde budgétaire 2007-2018



Sources : lois de règlement 2007 à 2017, direction du budget pour 2018.

La loi de finances pour 2018 prévoyait une très forte hausse du déficit de l'État (+ 26,6 %), qui devait atteindre 85,7 Md€. Le déficit s'établit finalement à 76,0 Md€, inférieur de 9,7 Md€ (- 11,3 %) à cette prévision, en raison, pour l'essentiel, de recettes du budget général supérieures de 8,7 Md€ à celles prévues par la LFI.

<sup>5</sup> L'analyse d'ensemble de la situation et des perspectives des finances publiques fera l'objet d'une publication de la Cour en juin 2019.

**Le premier chapitre de ce rapport analyse les résultats de l'exécution du budget de l'État.** Il constate que le déficit est en hausse, mais qu'il est plus faible que celui prévu en LFI grâce à des recettes meilleures qu'attendu. La dette financière progresse toujours. La trajectoire de l'État diverge par rapport à l'ensemble des administrations publiques, attestant de son rôle particulier au sein de celles-ci.

**Le deuxième chapitre présente les recettes, fiscales et non fiscales, du budget général, les prélèvements sur recettes et les dépenses fiscales.** Les recettes fiscales nettes stagnent, sous l'effet des baisses d'impôts, alors que les recettes non fiscales sont stables. Le ressaut de la contribution française à l'Union européenne est encore plus élevé que prévu, et les transferts aux collectivités territoriales augmentent. Les dépenses fiscales poursuivent leur progression, sans pilotage réel ni évaluations.

**Le troisième chapitre étudie les dépenses du budget général.** Il relève que l'exécution des dépenses a été plus conforme à la prévision qu'en 2017, compte tenu de prévisions de dépenses plus fiables, même si les outils de gestion des aléas restent à conforter. Si les nouvelles normes de dépenses sont respectées, les dépenses restent en hausse, tirées par la masse salariale et l'investissement. La lisibilité des dépenses de l'État est fragilisée par la diversité des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques, le suivi défectueux des fonds de concours et le recours croissant aux fonds sans personnalité juridique.

**Le quatrième chapitre porte sur la démarche de performance.** Malgré des adaptations progressives depuis dix ans, le bilan de la démarche ambitieuse mise en place par la LOLF est globalement décevant et doit conduire à une refondation du dispositif.

Ces développements conduisent à formuler au cours du rapport douze recommandations. La Cour présente également un suivi des recommandations formulées au titre des gestions 2016 et 2017, ainsi que des recommandations issues des notes d'exécution budgétaires 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 publics<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> 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](http://www.ccomptes.fr).

# Chapitre I

## Les résultats

L'année 2018 a été marquée par une gestion des dépenses de l'État conforme à la prévision initiale. Aucun décret d'avance en cours d'année n'a été nécessaire, alors que les gestions précédentes en avaient connu deux ou trois. Les recettes, plus élevées que prévu, ont été stables par rapport à 2017, compte tenu d'importantes mesures réduisant le rendement de certains impôts. Globalement, la hausse du déficit a été contenue à un niveau significativement inférieur à celui qui était prévu en LFI.

Le premier chapitre de ce rapport présente la hausse du déficit budgétaire (I). Il analyse ensuite la dette financière, qui poursuit sa progression, et l'impact d'une hausse éventuelle des taux d'intérêt sur les charges financières de l'État (II). Enfin, il examine la trajectoire de l'État au regard de celle de l'ensemble des administrations publiques, qui atteste de son rôle particulier en leur sein (III).

### I - Un déficit en augmentation

Pour la première fois depuis 2014, et après trois ans de quasi-stabilité, le déficit budgétaire de l'État s'est accru en 2018, passant de 67,7 Md€ en 2017 à 76,0 Md€. Le déficit a représenté 23,4 % des dépenses nettes du budget général (contre 21 % en 2017), soit un montant supérieur à celui des recettes de l'impôt sur le revenu ou des dépenses de la mission *Enseignement scolaire*. Les recettes n'ont ainsi couvert que neuf mois de dépenses.

L'augmentation du déficit de l'État est plus faible que celle prévue en LFI grâce à de meilleures recettes (A). L'exécution des dépenses est conforme à la prévision, grâce à la baisse sensible des sous-budgétisations (B). Les recettes stagnent par rapport à 2017 sous l'effet des mesures d'allègement d'impôts (C).

**Tableau n° 2 : formation du solde budgétaire**

<i>En M€</i>	<b>LR 2017</b>	<b>LFI 2018</b>	<b>LFR 2018</b>	<b>Exécution 2018</b>
<i>Recettes fiscales brutes</i>	408 206	406 573	417 944	421 119
<i>R &amp; D sur impôts d'État</i>	- 99 909	- 104 755	- 108 650	- 110 022
<i>R &amp; D sur impôts locaux</i>	- 12 664	- 15 212	- 15 965	- 15 707
Recettes fiscales nettes	295 633	286 605	293 329	295 391
Recettes non fiscales	13 818	13 232	13 609	13 886
PSR au profit de l'Union européenne	- 16 380	- 19 912	- 20 650	- 20 645
PSR au profit des collectivités territoriales	- 43 781	- 40 347	- 40 133	- 40 325
<b>Recettes nettes</b> <i>(après PSR et hors fonds de concours et att. de produits)</i>	<b>249 290</b>	<b>239 579</b>	<b>246 155</b>	<b>248 306</b>
Dépenses brutes du budget général	439 348	449 579	454 557	455 433
Remboursements et dégrèvements <i>(R&amp;D)</i>	- 112 573	- 119 967	- 124 615	- 125 728
Fonds de concours et att. de produits <i>(Budget général y compris T2 CAS)</i>	- 4 137	- 3 332	- 3 582	- 4 492
<b>Dépenses nettes du budget général</b> <i>(hors fonds de concours et att. de produits)</i>	<b>322 637</b>	<b>326 280</b>	<b>326 361</b>	<b>325 214</b>
<b>Solde du budget général</b>	<b>- 73 347</b>	<b>- 86 702</b>	<b>- 80 206</b>	<b>- 76 907</b>
<b>Solde des budgets annexes</b>	<b>150</b>	<b>8</b>	<b>25</b>	<b>82</b>
Solde des CAS	1 249	2 080	- 81	165
Solde des CCF	263	- 1 167	134	619
Solde des comptes de commerce	3 959	45	45	- 19
Solde comptes d'opérations monétaires	58	62	62	59
<b>Solde comptes spéciaux</b>	<b>5 529</b>	<b>1 021</b>	<b>160</b>	<b>824</b>
<b>Solde général</b>	<b>- 67 668</b>	<b>- 85 673</b>	<b>- 80 021</b>	<b>- 76 002</b>

Sources : loi de règlement 2017, LFI 2018, LFR 2018, direction du budget  
R & D : remboursements et dégrèvements. PSR : prélèvements sur recettes. CAS : comptes d'affectation spéciale. CCF : comptes de concours financiers

## A - Un déficit en hausse, mais plus faible que celui prévu en LFI grâce à de meilleures recettes

Pour la première fois depuis 2014, le déficit de l'État se creuse en 2018, même si cette aggravation est plus faible que celle qui avait été prévue en LFI.

### 1 - Un déficit moindre que prévu

La loi de finances pour 2018 avait prévu une très forte hausse du déficit de l'État, qui devait atteindre 85,7 Md€, en progression de + 23,6 % par rapport à la LFI pour 2017.

#### La forte hausse du déficit prévue en LFI 2018

La loi de finances pour 2018 prévoyait une hausse de 16,4 Md€ du déficit de l'État par rapport à la LFI pour 2017 (+ 23,6%). Par rapport à la prévision d'exécution 2017 réalisée en loi de finances rectificative de fin d'année 2017, tenant compte de la « reprogrammation » du budget de l'État intervenue courant 2017<sup>7</sup>, **l'augmentation du déficit prévue en 2018 était de 11,6 Md€, soit + 15,6 %**. Elle résultait notamment des principaux mouvements suivants :

- baisse prévue de 4,7 Md€ des recettes fiscales nettes, sous l'effet des allègements d'impôts et du transfert de TVA aux régions ;
- augmentation prévue de 3,5 Md€ du prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne ;
- hausse de 3 Md€ des dépenses ;
- disparition de la recette exceptionnelle constatée en 2017 sur le CAS *Soutien financier au commerce extérieur*, augmentant le déficit de 3,9 Md€.

En définitive, l'État présente un déficit de 76,0 Md€ en 2018, moins élevé que le niveau prévu en LFI de 9,7 Md€ (- 11,3 %), notamment grâce à des recettes nettes du budget général supérieures de 8,7 Md€ à la prévision initiale.

Cette exécution des recettes nettement plus favorable que prévu s'explique principalement par un niveau plus élevé qu'anticipé des recettes fiscales nettes (+ 8,8 Md€). L'écart entre prévision et exécution des recettes fiscales nettes résulte à hauteur de 4,3 Md€ de l'effet sur la base de la hausse des recettes fiscales constatée fin 2017, en lien avec le pic de croissance du deuxième semestre 2017. À cet effet base favorable s'est ajouté l'impact du rattachement à la gestion 2018 de droits de mutation

<sup>7</sup> Cour des comptes, Rapport sur *Le budget de l'État en 2017. La Documentation française*, mai 2018, page 37, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

2017 (+ 2,8 Md€) et d'une évolution spontanée des recettes fiscales plus élevée que prévu (+ 1,9 Md€). Les mesures ont une incidence à la baisse sur les recettes un peu supérieure aux prévisions (-0,3 Md€).

**Un résultat budgétaire amélioré par la prise en compte en 2018 de 1,4 Md€ au titre des droits de mutation de l'année 2017**

L'exécution 2017 s'est singularisée 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.

Un montant, alors évalué à 1,5 Md€, encaissé en 2017 au titre des droits de mutation est resté comptabilisé sur un compte d'imputation provisoire, et non, comme il aurait dû l'être, sur un compte définitif qui aurait permis son enregistrement dans les recettes de l'État au titre de la gestion 2017. Ce montant a néanmoins été comptabilisé au titre de l'exercice 2017 en comptabilité générale<sup>8</sup> et en comptabilité nationale<sup>9</sup>.

La Cour a publié un référé le 18 octobre 2018 concluant que cette erreur résultait d'un défaut dans le traitement administratif et informatique des dossiers de succession ou de donation, conséquence d'une réorganisation des entités locales chargées de leur enregistrement, concomitante à un changement d'outil informatique, d'une conduite du changement défailante et de dispositifs d'alerte insuffisants. La Cour recommandait l'apurement rapide du stock de dossiers non traités et l'imputation définitive des droits de mutation ; l'adaptation rapide du système d'information pour permettre un enregistrement comptable automatique et en continu des droits de mutation ; la mise en place d'un dispositif commun à la DGFIP et à la direction du budget pour fiabiliser le processus de comptabilisation des recettes.

Au 31 décembre 2018, le solde du compte d'imputation provisoire porteur des droits de mutation était revenu à 294 M€, contre 1 927 M€ un an plus tôt, soit un montant pouvant être considéré comme « frictionnel ».

<sup>8</sup> La comptabilité générale, introduite par la LOLF, est une comptabilité en droits constatés des opérations de l'État, qui permet d'identifier les évolutions de sa situation financière, au travers de son compte de résultat, de son bilan et de ses engagements hors-bilan.

<sup>9</sup> La comptabilité nationale, également en droits constatés, vise en premier lieu à retracer les grands agrégats économiques de manière comparable entre les pays de l'Union Européenne. Elle permet aussi de comparer les évolutions des différentes catégories d'administrations publiques françaises dans un référentiel comptable commun.

Des droits de mutation au titre de 2017 sont ainsi venus abonder les recettes fiscales de l'État de 2018 pour un montant estimé aujourd'hui à 1,4 Md€. Les résultats budgétaires 2017 et 2018 sont donc faussés. Le déficit budgétaire de l'État en 2017, tel que figurant dans la loi de règlement, était supérieur de 1,4 Md€ à ce qu'il aurait été si ces recettes avaient été correctement comptabilisées. De façon symétrique, le déficit budgétaire de 2018 se trouve réduit de façon artificielle, de 1,4 Md€.

Le rattachement correct des droits de mutation à l'exercice 2017 conduirait donc à une dégradation du déficit budgétaire de 2,8 Md€ en 2018 par rapport à l'exercice précédent.

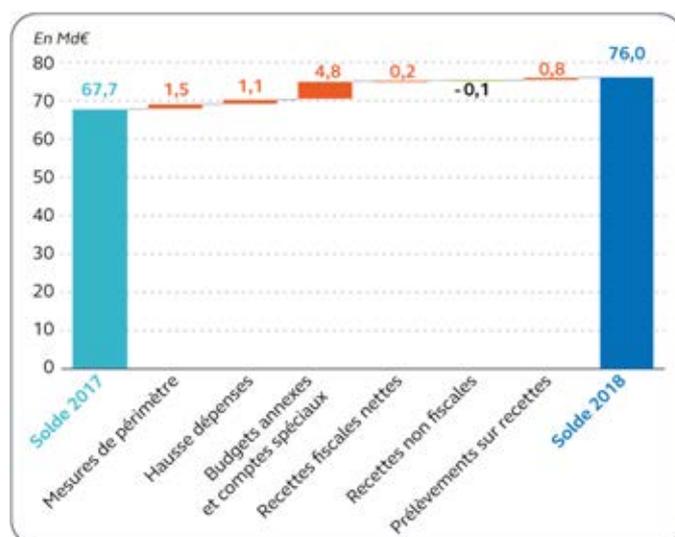
Les recettes non fiscales sont également supérieures aux prévisions (+ 0,7 Md€) mais cet effet positif sur les recettes nettes est annulé par des prélèvements sur recettes plus élevés que prévu (+ 0,7 Md€).

Enfin, les dépenses nettes du budget général sont quasi stables, conformes à la prévision de LFI (325,2 Md€, soit -0,3 %), de même que le solde des comptes spéciaux (-0,2 Md€ par rapport à la LFI).

## 2 - Un déficit en forte hausse par rapport à celui de 2017

Bien qu'inférieur à la prévision de la LFI, le déficit reste en hausse significative par rapport à l'exécution 2017 : + 8,3 Md€, soit + 12,3 %.

### Graphique n° 2 : variation du déficit budgétaire entre 2017 et 2018



Source : Cour des comptes (données : loi de règlement pour 2017 et direction du budget)

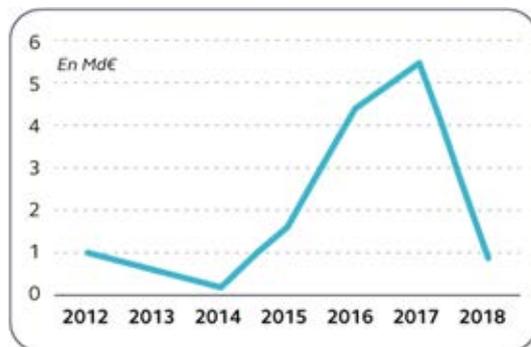
La dégradation du déficit par rapport à 2017 résulte :

- de la réduction de 4,8 Md€ du solde des budgets annexes et comptes spéciaux, imputable pour 3,9 Md€ à la seule disparition de la recette exceptionnelle constatée en 2017 sur le CAS *Soutien financier au commerce extérieur* (cf. encadré *infra*) ;
- d'une progression de 2,6 Md€ des dépenses nettes du budget général dont 1,5 Md€ imputable à des mesures de périmètre et de transfert ;
- d'une légère baisse des recettes totales de l'État (- 1,0 Md€), en raison de la stagnation des recettes fiscales sous l'effet des mesures de baisses d'impôts (-0,2 Md€), de la stabilité des recettes non fiscales, et de la légère hausse des prélèvements sur recettes (0,8 Md€). En effet, le ressaut de la contribution française à l'Union européenne (+ 4,3 Md€) est largement compensé par la baisse des prélèvements sur recettes destinés aux collectivités locales (-3,5 Md€).

### La dégradation du solde des budgets annexes et comptes spéciaux

Après avoir atteint pendant deux années consécutives des niveaux très élevés, le solde des budgets annexes et comptes spéciaux s'est rapproché en 2018 de l'équilibre.

#### Graphique n° 3 : solde des budgets annexes et comptes spéciaux



Source : Cour des comptes

Par rapport à 2017, la dégradation de 4,8 Md€ du solde des budgets annexes et comptes spéciaux est principalement due :

- à la disparition de la recette exceptionnelle constatée en 2017 sur le CAS *Soutien financier au commerce extérieur*. En effet, lors de la création du CAS, la trésorerie de l'État à la COFACE avait été reversée au budget général, améliorant ponctuellement le déficit de 2017 de 3,9 Md€ ;

- à la poursuite de la dégradation du solde du CAS *Participations financières de l'État* (-0,6 Md€), sous l'effet de recettes beaucoup moins dynamiques qu'en 2017 (moindres produits de cession notamment) conjuguées à l'abondement du fonds pour l'innovation de rupture (FII) à hauteur de 1,7 Md€ ;
- à la moindre progression des recettes du CAS *Pensions*, sous l'effet du ralentissement de la hausse de la masse salariale de l'État en 2018. Le solde du compte reste positif en 2018 (1,5 Md€) mais se dégrade de 0,5 Md€ par rapport à l'année précédente.

### **3 - Une évolution presque identique à celle du déficit budgétaire retraité des éléments exceptionnels**

L'évolution du déficit budgétaire retraité<sup>10</sup> (+ 8 Md€ par rapport à 2017) est quasiment identique à celle du déficit effectif (+ 8,3 Md€).

En effet, après prise en compte de l'effet des programmes d'investissements d'avenir (- 1,4 Md€) et du retraitement des recettes de droits de mutation qui auraient dû être imputées sur 2017 (- 1,4 Md€), le solde budgétaire retraité s'élève à - 78,9 Md€, en hausse de 8 Md€ par rapport au solde budgétaire retraité de 2017 (70,9 Md€), qui tenait déjà compte du reversement du solde de la COFACE et du décalage de recettes des droits de mutation.

### **4 - Un résultat plus favorable en comptabilité nationale et surtout en comptabilité générale**

#### *a) Le résultat en comptabilité nationale*

En comptabilité nationale<sup>11</sup>, selon les estimations provisoires notifiées à la Commission européenne le 26 mars 2019, le besoin de financement de l'État s'établirait à 69,9 Md€ en 2018, contre 66,1 Md€ en 2017. Le déficit en comptabilité nationale se dégrade donc moins qu'en comptabilité budgétaire (+ 3,8 Md€, contre + 8,3 Md€), mais son évolution est toutefois également orientée à la hausse.

---

<sup>10</sup> Depuis 2014, la Cour présente dans le rapport sur le budget de l'État un solde budgétaire « retraité des éléments exceptionnels ». Ce retraitement comporte deux volets : un volet relatif aux programmes d'investissements d'avenir, qui permet de lisser l'impact de ces PIA selon leurs versements effectifs, et un volet « opérations exceptionnelles ».

<sup>11</sup> La comptabilité nationale, qui repose sur le principe des droits constatés, vise en premier lieu à retracer les grands agrégats économiques de manière comparable entre les pays de l'Union Européenne. Elle permet aussi de comparer les évolutions des différentes catégories d'administrations publiques françaises dans un référentiel comptable commun.

L'écart de + 6,1 Md€ entre le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale et le déficit en comptabilité budgétaire s'explique comme suit :

- certaines opérations budgétaires sont requalifiées en opérations financières et neutralisées en comptabilité nationale : cet effet améliore le solde en comptabilité nationale de 3,2 Md€ en 2018. Les principales opérations sont, pour les dépenses, la prise de participation dans l'EPIC BPI pour 2,3 Md€ ainsi que le remboursement d'une partie (1,6 Md€) de la dette de l'État vis-à-vis d'EDF et, pour les recettes, la cession de titres de Safran pour 1,2 Md€ ;
- la comptabilisation de recettes et dépenses en droits constatés<sup>12</sup> et non en comptabilité de caisse dégrade le solde de 1,8 Md€, en raison de plusieurs opérations de sens contraires : en particulier, le retraitement des crédits d'impôts accroît le déficit de 3 Md€ dont 2,9 Md€ au titre du CICE et les modalités différentes de comptabilisation des achats de matériels militaires améliorent le solde de 0,6 Md€ ;
- certaines opérations non budgétaires améliorent le solde de 4,8 Md€ : en particulier la charge d'intérêts est moindre en comptabilité nationale qu'en comptabilité budgétaire de 6,3 Md€, en raison de différences de comptabilisation des intérêts courus non échus, des obligations assimilables du Trésor (OAT) indexées sur l'inflation et des primes et décotes.

#### *b) Le résultat en comptabilité générale*

Il existe un écart significatif entre le déficit budgétaire et le solde des opérations de l'exercice en comptabilité générale<sup>13</sup>, qui s'établit à - 51,9 Md€, contre - 61,1 Md€ en 2017<sup>14</sup>.

L'écart de 24,1 Md€ en 2018 est élevé au regard des niveaux atteints au cours de la décennie, mais il n'est pas inédit.

---

<sup>12</sup> La comptabilité nationale repose sur le principe des 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.

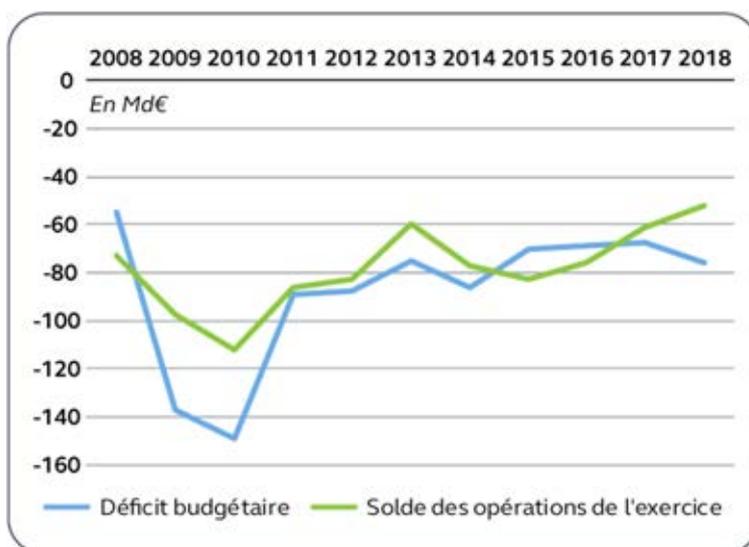
<sup>13</sup> La comptabilité générale, introduite par la LOLF, est une comptabilité en droits constatés des opérations de l'État, qui permet d'identifier les évolutions de sa situation financière, au travers de son compte de résultat, de son bilan et de ses engagements hors-bilan.

<sup>14</sup> 2017 retraité (source : compte général de l'État 2018).

Il s'explique, pour l'essentiel, par les éléments suivants :

- les acquisitions d'immobilisations réalisées sur l'exercice 2018 et les opérations relatives aux immobilisations financières ne figurent pas dans le résultat, mais ont constitué des dépenses en comptabilité budgétaire, donnant lieu en comptabilité générale à l'inscription d'actifs au bilan de l'État à hauteur de + 15 Md€ ;
- les différences de fait générateur entre les deux comptabilités contribuent à hauteur de + 12,6 Md€ résultant notamment d'acomptes d'IS et d'IR (+ 5,8 Md€) et des restes à recouvrer sur les produits de l'année courante nettes des recettes sur les produits des années antérieures (+ 6,5 Md€) ;
- en revanche, les opérations comptables n'ayant pas d'impact en comptabilité budgétaire dégradent le solde des opérations de l'exercice à hauteur de 3,5 Md€. Il s'agit notamment des dotations et reprises de provisions, des amortissements et des autres traitements de fin de gestion (« Opérations d'inventaire et autres opérations à caractère patrimonial »).

**Graphique n° 4 : solde des opérations de l'exercice et déficit budgétaire**



Source : compte général de l'État

La poursuite de l'amélioration du solde des opérations de l'exercice en 2018 par rapport à 2017 de 9,2 Md€ résulte d'une augmentation modérée des charges à hauteur de 2,3 Md€ grâce à une baisse des charges de fonctionnement (- 6,8 Md€) et surtout d'une forte hausse des produits régaliens (+ 11,5 Md€)<sup>15</sup>. Cette hausse des produits résulte d'une augmentation forte des produits fiscaux (+ 14,7 Md€), toutefois minorée par le prélèvement destiné à l'Union européenne, plus élevé de 4,3 Md€ par rapport à 2017.

## **B - Une exécution des dépenses conforme à la prévision, grâce à la baisse sensible des sous-budgétisations**

Grâce à la baisse sensible des sous-budgétisations, l'exécution 2018 a été conforme à la prévision et les nouvelles normes de dépenses ont été respectées.

### **1 - Une exécution des dépenses conforme à la LFI**

Les crédits du budget général de l'État ouverts en LFI (326,3 Md€) n'ont quasiment pas été modifiés en LFR de fin d'année. Les dépenses exécutées (325,2 Md€) s'établissent à un niveau inférieur de 1,1 Md€ aux crédits ouverts en LFI.

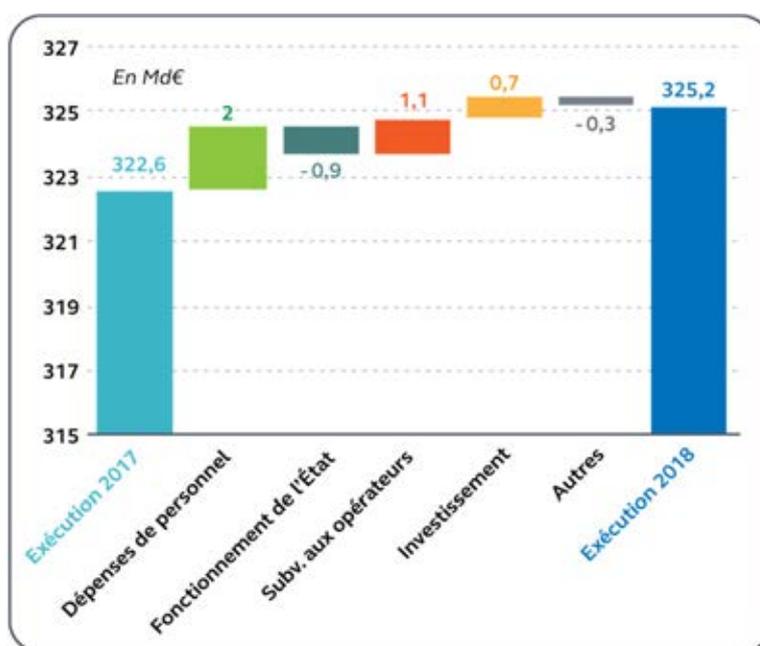
Par rapport à l'exécution 2017, les dépenses progressent de 2,6 Md€ (+ 0,8 %), soit un niveau nettement plus faible que la progression des crédits ouverts par rapport à la LFI pour 2017 (+ 7,7 Md€). En effet, la « reprogrammation »<sup>16</sup> du budget 2017 à l'été 2017, prévoyant, d'une part, des économies sur certaines dépenses, et, d'autre part, des ouvertures de crédits supplémentaires visant notamment à couvrir les sous-budgétisations, a entraîné une hausse nette des dépenses importante.

L'augmentation par rapport à l'exécution 2017 résulte principalement d'une progression des dépenses de personnel (+ 2 Md€, soit + 1,6 %), des subventions aux opérateurs (+ 1,1 Md€) et des dépenses d'investissement (+ 0,7 Md€). En revanche, les dépenses de fonctionnement de l'État baissent de 0,9 Md€.

---

<sup>15</sup> En comptabilité générale, les produits régaliens nets de l'État recouvrent les impôts d'État (produits fiscaux nets), les amendes, prélèvements divers et autres pénalités diminués des ressources propres de l'Union européenne.

<sup>16</sup> Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2017*, mai 2018, page 37.

**Graphique n° 5 : dépenses nettes du budget général de 2017 à 2018**

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

**2 - De nouvelles normes de dépenses respectées**

Pour le pilotage de ses dépenses, l'État s'est doté à compter de 2018 de la « norme de dépenses pilotables de l'État<sup>17</sup> » (257,9 Md€ en LFI pour 2018) et d'un objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) (425,4 Md€ en LFI pour 2018).

La nouvelle norme, proche de celle recommandée par la Cour en 2016<sup>18</sup>, permet de mieux caractériser l'évolution des dépenses réellement pilotables par l'État, en prenant notamment en compte une partie de la dépense des comptes spéciaux et des budgets annexes, qui constituaient, au cours des dernières années, des voies importantes de contournement de l'ancienne norme de dépenses.

<sup>17</sup> Intégrant les dépenses du budget général hors contributions au CAS *Pensions*, hors charge d'intérêts de la dette et hors mission Investissements d'avenir, auxquelles s'ajoutent les dépenses des budgets annexes, les dépenses de quelques programmes des comptes spéciaux du Trésor « pilotables » et la partie plafonnée des taxes affectées.

<sup>18</sup> Cour des comptes, *Rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2015*. La Documentation française, mai 2016, 234 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

L'exécution 2018 s'inscrit dans le respect de ces deux plafonds : les dépenses pilotables sont inférieures de 1,4 Md€ à la norme et les dépenses totales de 0,1 Md€ à l'ODETE. Cependant, les dépenses restent en croissance par rapport à l'exécution 2017.

**Tableau n° 3 : exécution des normes de dépenses en 2018**

<i>en Md€</i>	Exéc. 2017	LFI 2018 *	Exéc. 2018	Écart Exéc. / LFI
Crédits budgétaires sous norme (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux)	250,0	254,6	253,3	- 1,4
Taxes et recettes affectées	9,6	9,1	9,1	0,0
Retraitement des flux internes au budget de l'État	- 5,8	- 5,8	- 5,8	0,0
Norme de dépenses pilotables	253,8	257,9	256,5	- 1,4
Investissements d'avenir	0,0	1,1	1,1	0,0
Charge de la dette	41,7	41,2	41,5	0,3
Prélèvements sur recettes	60,2	64,4	65,2	0,8
Comptes spéciaux inclus dans l'objectif	59,8	60,9	61,0	0,2
Objectif de dépenses totales de l'État (ODETE)	415,4	425,4	425,4	- 0,1

\* La LFI 2018 est conforme à la première annuité de la LPFP 2018-2022.

Source : données direction du budget

### **3 - Une gestion facilitée par la réduction des deux tiers des risques et sous-budgétisations**

La hausse des crédits ouverts en LFI a permis de corriger la plupart des sous-budgétisations identifiées lors des précédentes gestions. Les insuffisances de financement identifiées se sont élevées à 2,3 Md€, dont environ 1,5 Md€ directement liées à des sous-budgétisations. Ces écarts sont légèrement supérieurs aux risques de dépassements identifiés par la Cour en juin 2018<sup>19</sup>, mais inférieurs des deux tiers à ceux qui avaient été constatés en 2017. La sincérité des prévisions de LFI présente donc une amélioration notable par rapport à 2017.

<sup>19</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, La Documentation française, juin 2018, 181 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

En début d'exercice, le taux de mise en réserve a été ramené à 3 % (contre 8 % depuis 2015) sur les crédits hors masse salariale, conduisant à une baisse du montant de la réserve initiale par rapport à 2017, passé de 9,8 Md€ à 3,9 Md€ en 2018. Bien que des pratiques critiquables de surgels aient perduré dans certains ministères, le montant total des crédits gelés (4,6 Md€, y compris les surgels) est toutefois le plus bas constaté depuis 2006.

Comme l'avait recommandé la Cour, cette baisse du taux de mise en réserve s'est accompagnée d'une hausse de 100 M€ de la dotation transversale pour dépenses accidentelles et imprévisibles et par la constitution ou l'augmentation des provisions sur les missions *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* et *Défense*.

Pour la première fois depuis plus de trente ans, aucune ouverture de crédits par voie de décret d'avance n'a été réalisée. La loi de finances rectificative (LFR) a été publiée de façon précoce, le 10 décembre 2018. Cette LFR s'est en outre caractérisée par un montant limité d'ouvertures et d'annulations de crédits, de respectivement 2,13 Md€ et 2,05 Md€, contre respectivement 4,2 Md€ et 7,3 Md€ en 2017.

### **C - Des recettes qui stagnent par rapport à 2017 sous l'effet des mesures d'allègement d'impôts**

Les recettes de l'État stagnent par rapport à 2017. En effet, si elles sont nettement supérieures aux prévisions, qui étaient prudentes, elles sont pratiquement stables par rapport à 2017 (- 1,0 Md€). Cette évolution est la somme de plusieurs mouvements : des recettes fiscales en légère baisse sous l'effet des mesures d'allègement d'impôts, des recettes non fiscales stables, des prélèvements sur recettes évoluant au global en légère hausse en raison du ressaut de la contribution à l'Union européenne. Par ailleurs, les dépenses fiscales continuent leur progression, sans pilotage d'ensemble.

**Tableau n° 4 : recettes nettes de l'État en 2018**

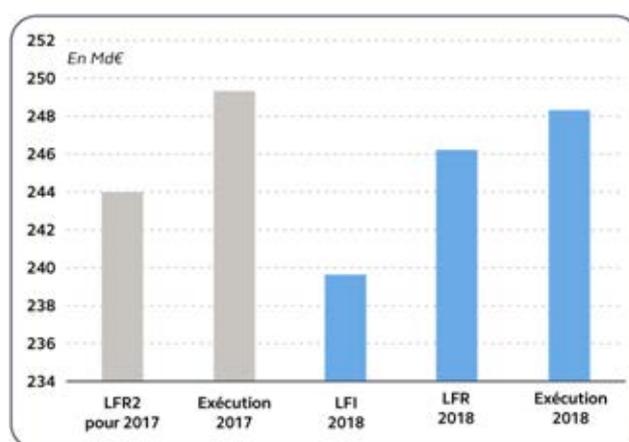
Md€	Exéc. 2017	LFI 2018	LFR 2018	Exéc. 2018	Exéc. 2018 / LFI 2018	Exéc. 2018 / Exéc. 2017
Recettes fiscales nettes	295,6	286,6	293,3	295,4	8,8	- 0,2
Recettes non fiscales	13,8	13,2	13,6	13,9	0,7	0
<b>Recettes nettes avant prélèvements sur recettes</b>	<b>309,5</b>	<b>299,8</b>	<b>306,9</b>	<b>309,3</b>	<b>9,4</b>	<b>- 0,2</b>
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne	- 16,4	- 19,9	- 20,7	- 20,6	-0,7	- 4,3
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	- 43,8	- 40,3	- 40,1	- 40,3	0	3,5
<b>Recettes nettes</b>	<b>249,3</b>	<b>239,6</b>	<b>246,2</b>	<b>248,3</b>	<b>8,7</b>	<b>- 1</b>
<i>Dépenses fiscales</i>	<i>93,4</i>			<i>100,2</i>		<i>+ 6,7</i>

Source : direction du budget

### 1 - Des recettes nettement plus élevées que la prévision initiale

Les recettes nettes de l'État<sup>20</sup> s'établissent à 248,3 Md€, soit à un niveau supérieur de 8,7 Md€ à la prévision initiale, essentiellement en raison de l'exécution des recettes fiscales nettes plus élevées que prévu (+ 8,8 Md€).

<sup>20</sup> Les recettes nettes de l'État s'entendent comme la somme des recettes fiscales nettes et des recettes non fiscales, dont sont déduits les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales.

**Graphique n° 6 : prévision et exécution des recettes nettes en 2017 et 2018**

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

Cette exécution plus favorable que prévu des recettes fiscales nettes résulte largement de l'effet positif de la fin d'année 2017 : les recettes fiscales étant devenues plus dynamiques au second semestre 2017 sous l'effet de la croissance économique, la base des prévisions 2018 s'est trouvée rehaussée de 4,3 Md€ par rapport aux estimations de la LFR pour 2017. D'autre part, le décalage de 2017 vers 2018 de la comptabilisation de certains droits de mutation joue favorablement à hauteur de 2,8 Md€. Enfin, l'évolution spontanée des impôts a été également plus dynamique que prévu (+ 1,9 Md€).

## 2 - Des recettes nettes en légère baisse par rapport à 2017

Par rapport à 2017, les recettes nettes de l'État sont en baisse de 1 Md€. Les recettes fiscales et non fiscales stagnent par rapport à l'exercice précédent (-0,2 Md€). Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'alourdit fortement de 4,3 Md€, alors que ceux au profit des collectivités locales diminuent nettement (-3,5 Md€). Les dépenses fiscales continuent de progresser (+ 6,7 Md€).

### a) Des recettes fiscales en légère baisse

Les recettes fiscales sont en très légère baisse par rapport à 2017, ce qui n'est arrivé au cours de la dernière décennie qu'en 2014 et lors de la crise de 2008-2009.

Cette stagnation des recettes fiscales nettes s'explique par **les mesures d'allègement importantes prises en 2018 ou décidées au cours des exercices antérieurs**. Les allègements de prélèvements en 2018 recouvrent cependant des mesures différentes :

- des baisses de prélèvement résultant de décisions prises en 2018 ou antérieures (- 13,5 Md€) :
  - o d'une part sur les ménages avec le dégrèvement de taxe d'habitation pris en charge par l'État (- 3,0 Md€), la transformation de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile en crédit d'impôt (- 1,0 Md€) la suppression de l'ISF et la création de l'IFI (- 3,2 Md€), le prélèvement forfaitaire unique (- 1,6 Md€) ;
  - o d'autre part sur les entreprises avec le CICE (- 3,5 Md€), la diminution du taux d'IS (- 1,2 Md€) ;
- mais également des mesures de réduction d'impôt mécaniques (- 7,1 Md€), principalement celles qui traduisent les conséquences du contentieux de série<sup>21</sup> concernant la taxe à 3 % sur les dividendes : non reconduction des contributions exceptionnelles à l'IS de 2017 (- 4,8 Md€) et suppression de la taxe à 3 % sur les dividendes, invalidée (- 1,8 Md€).

Ces mesures de baisse des prélèvements ont été compensées par les facteurs de hausse des recettes : l'évolution spontanée dynamique (+ 4,5 %, soit 13,5 Md€ corrigé des droits de mutation), le rattachement de 1,4 Md€ de droits de mutation 2017 (qui majore les recettes de + 2,8 Md€), les mesures de hausse de la fiscalité énergétique (+ 4,1 Md€)<sup>22</sup> et de la TVA dans certains secteurs (+ 0,9 Md€).

Du fait de l'ensemble de ces phénomènes, les recettes fiscales nettes diminuent de 0,2 Md€ par rapport à 2017 avec cependant des écarts sensibles selon les impôts : forte diminution des recettes d'IS, exceptionnellement élevées en 2017 du fait de la surtaxe exceptionnelle décidée en fin d'année pour compenser le coût du contentieux « taxe sur les dividendes » ; progression sensible des recettes de TVA, de TICPE et des autres recettes fiscales ; stabilité des recettes d'IR.

---

<sup>21</sup> Un contentieux fiscal de série est un contentieux fiscal qui implique de nombreux contribuables à la suite d'un arrêt de principe.

<sup>22</sup> 3,2 Md€ de mesures ayant une incidence à la hausse de la TICPE (part reçue par l'État) dont 2,2 Md€ résultant de la hausse de la composante carbone et 1,0 Md€ résultant de la convergence de la taxation essence/gazole, 0,6 Md€ de hausse des « autres taxes intérieures » et 0,3 Md€ d'impact à la hausse sur la TVA sur les produits énergétiques.

**Tableau n° 5 : recettes fiscales nettes de l'État**

<i>Md€</i>	<b>Exécution 2017</b>	<b>LFI 2018</b>	<b>Exécution 2018</b>	<b>Écart LFI</b>	<b>Écart 18/17</b>	<b>Écart 18/17 hors droits mutation</b>
IR	73,0	72,6	73,0	0,4	0,0	0,0
IS	35,7	25,9	27,4	1,5	- 8,3	- 8,3
TICPE	11,1	13,6	13,7	0,1	+ 2,6	+ 2,6
TVA	152,4	154,6	156,7	2,1	+ 4,3	+ 4,3
Autres recettes fiscales	23,4	20,1	24,6	4,5	+ 1,2	- 1,6
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>295,6</b>	<b>286,6</b>	<b>295,4</b>	<b>8,8</b>	<b>- 0,2</b>	<b>- 3,0</b>

Source : direction du budget

*b) Des recettes non fiscales stables, des fonds de concours en progression*

Les recettes non fiscales sont stables, à un niveau proche de celui de 2017, s'établissant à 13,9 Md€, dont 40 % correspondent à des dividendes, en grande partie versés par la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations. Les recettes de fonds de concours et d'attributions de produits s'élèvent, respectivement, à 3,5 Md€ et 1,0 Md€. Les premières progressent par rapport à 2017 (+ 0,5 Md€), tandis que les secondes sont stables (- 0,1 Md€).

*c) Des prélèvements sur recettes évoluant en sens opposé vec un fort ressaut de la contribution à l'Union Européenne*

Comme anticipé, la contribution française à l'Union européenne a fortement progressé (+ 4,3 Md€), plus fortement qu'attendu en LFI, après un point bas en 2016 et surtout en 2017. Cette évolution est liée au cycle de la programmation financière pluriannuelle de l'Union européenne et au changement de méthode en cours d'année concernant le calcul de la ressource propre (+ 0,5 Md€ pour la France).

L'exécution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales est, conformément à la prévision, en baisse de 3,5 Md€ par rapport à 2017. Contrairement aux années précédentes, cette diminution, qui résulte essentiellement de la suppression de la DGF des régions (3,9 Md€), est compensée par le transfert aux régions d'une part de TVA (4,2 Md€). L'État prend par ailleurs en charge le dégrèvement de taxe d'habitation à hauteur de 3 Md€ en 2018. Les transferts financiers totaux destinés aux collectivités locales ont fortement progressé (+ 5,6 Md€) et dépassent pour la première fois leur montant de 2014.

#### *d) Des dépenses fiscales non pilotées*

Le PLF 2019 évalue à 100 Md€ les dépenses fiscales pour 2018, soit une hausse de 6,7 Md€ par rapport à l'exécution 2017. Comme la Cour l'a relevé dans son rapport sur le budget de l'État en 2017, les plafonds mis en place par les deux dernières LPFP n'ont pas eu d'effet. L'implication de l'administration est réduite et les propositions de modifications ou de suppressions de dépenses fiscales sont pratiquement inexistantes, faute notamment d'une évaluation suffisante et préalable.

Cette situation illustre les difficultés de pilotage des dépenses fiscales, qui souffrent d'un défaut persistant d'appropriation. Au-delà, les facteurs conduisant à la multiplication des dépenses fiscales sont structurants : les taux faciaux élevés de certains impôts, l'existence d'une norme contraignante sur les dépenses, les modalités du droit d'amendement parlementaire.

L'action menée pour évaluer et réduire en conséquence les dépenses fiscales doit être relancée.

## **II - Une dette financière de l'État qui continue sa progression**

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 2018 montre que la situation nette de l'État, en comptabilité générale, s'est encore dégradée par rapport à 2017 (- 33,7 Md€). La hausse de la dette financière est loin d'être compensée par la progression des immobilisations et de la trésorerie. L'augmentation significative des immobilisations de 21,7 Md€ s'explique à hauteur de 15,3 Md€ par la revalorisation de la valeur des routes, en raison de l'augmentation de l'indice de la construction à neuf établi par l'Insee.

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

En Md€	2017 (format 2018)	2018	Écart
Immobilisations incorporelles et corporelles	504,0	525,6	21,7
Immobilisations financières	347,1	353,3	6,2
Actif circulant	127,0	126,8	- 0,2
Trésorerie	33,2	46,0	12,8
Comptes de régularisation	1,3	0,2	- 1,2
<b>Total actif</b>	<b>1 012,6</b>	<b>1 051,9</b>	<b>39,3</b>
Dettes financières	1 710,7	1 780,7	70,0
Dettes non financières	244,8	245,2	0,4
Provisions pour risques et charges	150,4	146,0	- 4,4
Autres passifs	39,5	36,2	- 3,3
Trésorerie	107,1	116,9	9,8
Comptes de régularisation	22,2	22,5	0,3
<b>Total passif</b>	<b>2 274,6</b>	<b>2 347,5</b>	<b>73,0</b>
Report des exercices antérieurs	- 1 550,3	- 1 611,5	- 61,2
Écarts de réévaluation et d'intégration	349,5	367,8	18,3
Solde des opérations de l'exercice	- 61,1	- 51,9	9,2
<b>Situation nette</b>	<b>- 1 261,9</b>	<b>- 1 295,6</b>	<b>- 33,7</b>

Source : compte général de l'État

\*

\*\*

En comptabilité budgétaire, le poids de la dette s'aggrave également, sous l'effet de la hausse du déficit.

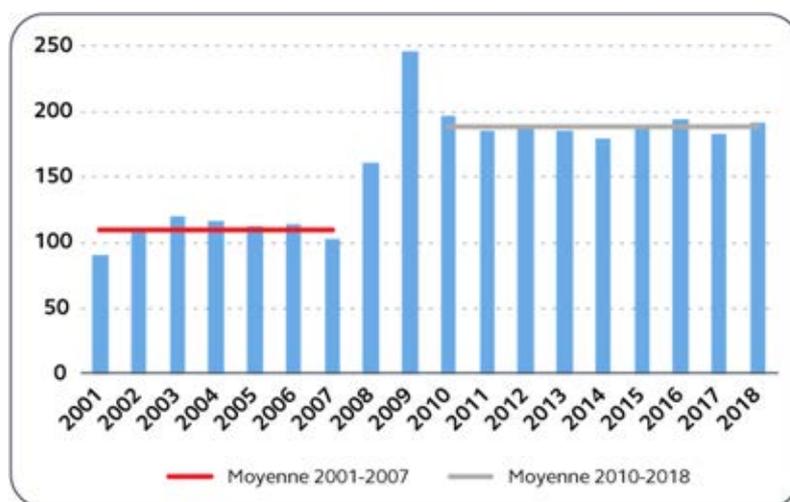
Le besoin de financement de l'État a continué à progresser pour s'établir à 191,9 Md€ (A). Les primes nettes des décotes à l'émission demeurent significatives (+ 11,3 Md€) et la part de l'endettement à court terme a continué à reculer (B). Le maintien de taux d'intérêt bas a permis de contenir la charge de la dette en 2018, mais les finances de l'État sont fortement exposées au risque de remontée des taux (C).

## A - Un besoin de financement qui reste très élevé

Le besoin de financement de l'État<sup>23</sup>, déjà élevé en 2017 (183,1 Md€), a encore augmenté en 2018 (+ 8,8 Md€ pour atteindre 191,9 Md€) pour financer un déficit budgétaire croissant (+ 8,3 Md€).

Ce besoin de financement a augmenté de 76 % depuis la crise de 2008 (109,1 Md€ en moyenne entre 2001 et 2007).

**Graphique n° 7 : besoin de financement de l'État (en Md€)**



Source : Agence France Trésor

L'État a émis 195,0 Md€ de titres à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor - OAT) en 2018, soit un montant un peu supérieur (3,1 Md€) à celui nécessaire pour financer le déficit budgétaire ainsi que le remboursement des titres arrivant à échéance. En effet, la baisse de l'endettement à court terme (- 13,6 Md€) et la hausse de la trésorerie sur le compte de l'État à la Banque de France (+ 11,1 Md€), qui nécessitent de mobiliser des financements complémentaires, n'ont été qu'en partie compensées par la hausse des dépôts des correspondants du Trésor (+ 9,8 Md€) et l'encaissement de primes nettes des décotes (+ 10,8 Md€).

<sup>23</sup> 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.

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

	<b>Exécution 2016</b>	<b>Exécution 2017</b>	<b>LFI 2018</b>	<b>Exécution 2018</b>
<i>Besoin de financement (Md€)</i>				
Amortissement de la dette à moyen et long terme	124,9	115,2	116,6	116,6
Déficit à financer	69,1	67,7	85,7	76,0
Autres besoins de trésorerie	0,1	0,2	0,3	- 0,6
<b>Total</b>	<b>194,1</b>	<b>183,1</b>	<b>202,6</b>	<b>191,9</b>
<i>Ressources de financement (Md€)</i>				
Émissions de dette à moyen et long terme nettes des rachats	187,0	185,0	195,0	195,0
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	- 18,7	- 7,5	0,0	- 13,6
Variation des dépôts des correspondants	1,6	4,7	1,0	9,8
Variation des disponibilités (1)	4,6	- 9,2	2,1	- 11,1
Primes et décotes	20,0	9,6	3,0	10,8
Autres ressources de trésorerie	- 0,3	0,4	0,5	1,0
<b>Total</b>	<b>194,1</b>	<b>183,1</b>	<b>202,6</b>	<b>191,9</b>

Source : Agence France Trésor

Nota bene : (1) un signe négatif traduit une hausse de la trésorerie de l'État.

Comme chaque année, l'Agence France Trésor a racheté des titres arrivant à échéance durant les deux années suivantes pour lisser le programme de financement de l'État et contribuer au bon fonctionnement du marché secondaire. Y compris ces 30,4 Md€ de rachats anticipés d'OAT, l'État a émis pour 225,4 Md€ de titres à moyen et long terme en 2018. Cela fait de lui le second émetteur de la zone euro, à un niveau très proche de celui de l'Italie (229 Md€).

Ces émissions ont porté la dette négociable de l'État à 1 756,4 Md€ à la fin de l'année 2018.

**La publication des premiers rapports sur les « obligations vertes »**

Après avoir émis, en 2017, les premières « obligations vertes » consacrées au financement de dépenses favorables à l'environnement, l'Agence France Trésor a rendu compte pour la première fois, en 2018, de l'effet de ce nouvel instrument à travers deux rapports :

- un rapport annuel d'allocation et de performance des dépenses financées ;
- un rapport d'évaluation de leur impact environnemental.

Le premier rapport précise notamment que, sur les 9,7 Md€ de dépenses considérées comme financées par des émissions d'« OAT verte » en 2017, 80 % sont relatives à la lutte contre le changement climatique, les dépenses restantes étant très largement consacrées à la protection de la biodiversité. Il retrace également les indicateurs de performance de la LOLF associés aux dépenses financées. Cette présentation de dépenses favorables à l'environnement financées par les émissions d'« OAT verte » est toutefois conventionnelle. Les « obligations vertes » fonctionnent de la même manière que les autres obligations et les dépenses identifiées sont réalisées dans le cadre du budget de l'État sans affectation de sources de financement dédiées, conformément au principe d'universalité budgétaire.

Le second rapport, établi sous la responsabilité du Conseil d'évaluation de l'OAT verte<sup>24</sup>, évalue les effets du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) qui porte un tiers des dépenses totales financées (3,2 Md€)<sup>25</sup>. Il conclut que le CITE « contribue de manière significative au respect par la France de ses objectifs d'atténuation du changement climatique ».

<sup>24</sup> Conseil composé de huit experts en matière de finance verte et d'évaluation des politiques publiques indépendants chargé, sous la présidence de M. Pulgar-Vidal, ancien ministre de l'environnement du Pérou et chef de la division climat et énergie de WWF international, de superviser l'évaluation de l'impact environnemental des dépenses financées par « l'OAT verte ».

<sup>25</sup> Les émissions d'« obligations vertes » financent des dépenses budgétaires mais également des dépenses fiscales.

## B - Des primes à l'émission encore significatives, un faible niveau de l'endettement à court terme

Pour la quatrième année consécutive un montant élevé de primes à l'émission, nettes des décotes<sup>26</sup>, a été encaissé en 2018 (11,3 Md€)<sup>27</sup> en raison de la persistance de taux d'intérêt inférieurs au taux du coupon attaché aux émissions.

Ce montant provient essentiellement de la réémission de titres sur des souches<sup>28</sup> anciennes porteuses d'un taux d'intérêt supérieur au taux de marché prévalant lors de l'émission.

Le maintien d'un haut niveau de primes encaissées a été permis par une hausse des émissions sur ces souches anciennes (effet volume) qui a plus que compensé la réduction de l'écart entre taux de coupon et taux de marché à l'émission (effet taux). En effet, 54,3 Md€ de titres ont été émis sur souches anciennes, soit significativement plus qu'en 2017 (32,8 Md€), tandis que l'écart entre le taux de coupon attaché à ces titres et le taux de marché n'atteignait plus que 1,41 %, soit 75 points de base de moins qu'en 2017.

**Tableau n° 8 : répartition des titres émis**

<i>Md€</i>	Titres de référence		Souches anciennes		Titres indexés	
	Volume émis	Écart de taux	Volume émis	Écart de taux	Volume émis	Écart de taux
2017	160,4	0,09 %	32,8	2,16 %	20,0	1,24 %
2018	148,7	0,06 %	54,3	1,41 %	22,4	1,39 %

Source : Agence France Trésor

De nouveau, le niveau de primes, nettes des décotes, encaissées a été très supérieur au montant inscrit dans le tableau de financement de la loi de finances initiale (10,8 Md€, contre 3 Md€).

<sup>26</sup> L'État reçoit des primes à l'émission lorsque les investisseurs achètent ses titres à un prix supérieur à leur valeur nominale, parce qu'ils portent un coupon supérieur au taux de marché.

<sup>27</sup> Ce montant de primes, nettes des décotes, à l'émission s'écarte légèrement du montant figurant dans le tableau de financement (10,8 Md€) qui comptabilise également les primes et décotes sur les opérations de rachats de titres.

<sup>28</sup> Des titres appartiennent à une même souche lorsqu'ils sont de même maturité et portent le même taux de coupon.

**Tableau n° 9 : primes nettes des décotes**

<i>Md€</i>	2017	2018	2019
<i>LFI</i>	4,0	3,0	3,0
<i>Exécution</i>	9,6	10,8	

Source : Agence France Trésor

Cette prévision en LFI est toutefois délicate étant donné sa sensibilité à l'environnement de taux et aux caractéristiques des titres émis (taux de coupon et maturité). Ainsi, l'AFT tient notamment compte, pour déterminer les caractéristiques de ses émissions, de la demande des investisseurs qui, parfois, peuvent souhaiter détenir des titres plus anciens porteurs de coupons plus élevés moyennant le versement de primes à l'État.

Les primes, nettes des décotes, à l'émission perçues par l'ensemble des administrations publiques, ont poursuivi leur décline en 2018 dans la plupart des pays de l'Union européenne et s'établissent en moyenne à 0,2 % du PIB. Elles demeurent plus élevées que la moyenne en Espagne (0,6 %), en France (0,5 %) et au Royaume-Uni (0,3 %).

La stabilité des taux à moyen et long terme depuis 2015 devrait, par la disparition progressive de souches plus anciennes, porteuses de coupons plus élevés, conduire à la réduction progressive de l'encaissement de primes à l'émission dans les prochaines années.

#### **Effets en comptabilités budgétaire, générale et nationale de l'encaissement de primes à l'émission**

L'encaissement de primes à l'émission ne constitue pas, en application de l'article 3 de la LOLF, une recette budgétaire. Les primes sont donc neutres sur le solde budgétaire de l'année de leur perception. Elles ont toutefois pour contrepartie, au cours des exercices suivants, une charge de la dette plus élevée en comptabilité budgétaire.

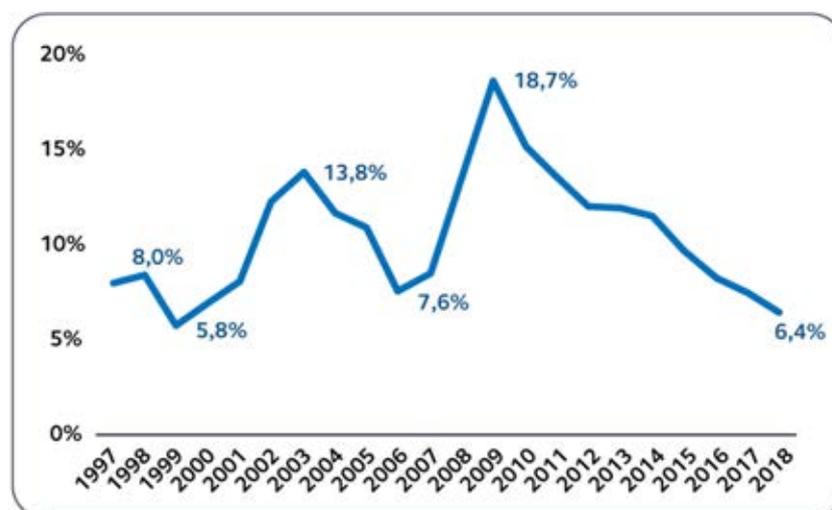
En revanche, en comptabilité nationale et générale, le montant des primes perçues est lissé sur la durée de vie du titre et compense la charge supplémentaire d'intérêt. L'encaissement de primes à l'émission est alors neutre sur le solde l'année de leur encaissement, comme les années suivantes.

Si ces primes sont bien enregistrées dans des comptes de passif dans ces deux comptabilités, elles ne sont pas comptabilisées dans la dette de Maastricht si bien que, toutes choses égales par ailleurs, l'encaissement de primes à l'émission réduit d'autant la dette au sens de Maastricht.

Les primes encaissées constituent une ressource de trésorerie qui permet de limiter le recours à l'endettement de l'année (de 0,5 point de PIB). En particulier, elles ont conduit à réduire les émissions de court terme (bons du Trésor à taux fixe - BTF) qui sont réalisées pour répondre aux besoins de trésorerie conjoncturels de l'État.

La part de l'endettement à court terme a ainsi continué à reculer pour atteindre un niveau bas relativement à celui enregistré en moyenne au cours des 20 dernières années, atteignant 6,4 % à la fin de l'année 2018.

#### Graphique n° 8 : part de la dette à court terme dans la dette de l'État



Source : Agence France Trésor

### C - En dépit d'une forte progression de l'endettement, une charge d'intérêts stabilisée

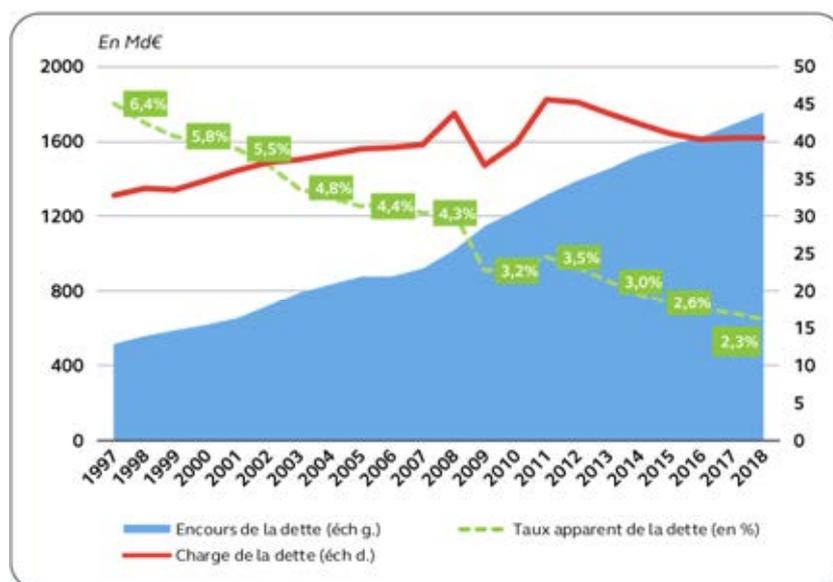
Malgré la forte hausse de l'endettement de l'État, la charge d'intérêts est à nouveau stable grâce au maintien de niveaux très faibles de taux d'intérêt. L'exposition au risque de montée des taux reste très forte.

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

Les taux d'intérêt exceptionnellement bas, favorisés par la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE), ont permis à l'État de stabiliser sa charge d'intérêts (40,5 Md€ après 40,7 Md€ en 2017) alors que sa dette a fortement progressé (+ 70,3 Md€, soit + 4,2 %).

Le taux apparent de la dette, défini comme le rapport entre la charge d'intérêt et l'endettement, a ainsi de nouveau reculé pour atteindre un taux historiquement bas de 2,3 % en 2018.

**Graphique n° 9 : encours et charge de la dette de l'État**



Source : Agence France Trésor, retraitement Cour des comptes

Les opérations de trésorerie sont restées déficitaires en 2018, au même niveau qu'en 2017 (- 1,0 Md€). Les taux proposés par le marché monétaire étant généralement plus négatifs que le taux de rémunération servi par la Banque de France, la trésorerie a été très largement maintenue sur le compte de l'État à la Banque de France. La rémunération des dotations non consommables des investissements d'avenir, calculée en fonction du taux de marché prévalant lors de la conclusion des conventions avec les bénéficiaires, a continué de peser de manière significative (0,8 Md€) sur le solde de ces opérations de trésorerie.

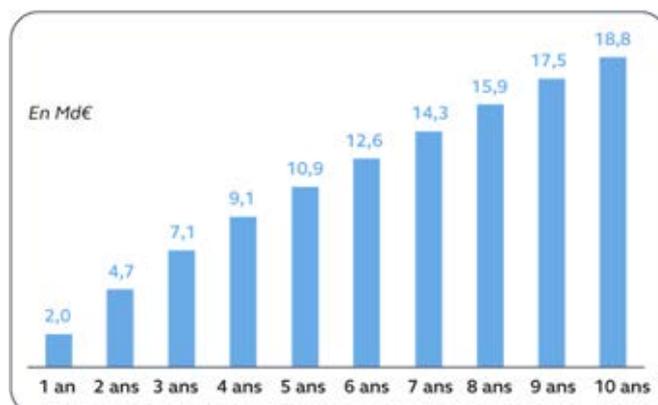
La charge de la dette et de la trésorerie (41,5 Md€) a faiblement (0,3 Md€) dépassé la prévision de la LFI. La charge d'indexation des titres indexés sur l'inflation<sup>29</sup> a été supérieure (0,9 Md€) à celle attendue en LFI en raison d'une croissance des prix finalement supérieure à celle attendue au moment de la loi de finances initiale. Ce surplus de dépense n'a été qu'en partie compensé par l'économie (0,6 Md€) permise par la stabilité des taux d'intérêt attendus en hausse en LFI.

## 2 - Une forte exposition au risque de remontée des taux

La forte croissance de la dette de l'État depuis la crise de 2008 (+ 91 %) l'expose à un accroissement très significatif de sa charge financière dans l'hypothèse d'une remontée des taux. Cet accroissement serait progressif au fur et à mesure que les nouvelles émissions se substitueront à des titres amortis porteurs d'intérêts plus faibles.

L'AFT estime qu'une hausse de 1 % sur l'ensemble de la courbe des taux au-delà de ces hypothèses conduirait à augmenter le service de la dette en comptabilité nationale de 2,0 Md€ la première année, 4,7 Md€ la deuxième année et 18,8 Md€ au bout de dix ans.

### Graphique n° 10 : impact d'un choc de taux à la hausse de 1 % sur la charge d'intérêts de l'État (en comptabilité nationale)



Source : projet annuel de performance du programme 117 – Charge de la dette et trésorerie de l'État annexé au PLF 2019.

<sup>29</sup> S'il s'agit d'une dépense qui sera décaissée lors du remboursement du titre arrivé à échéance, cette dépense est comptabilisée en dépense budgétaire au moment de l'indexation.

### **III - Un déficit de l'État aggravé par les baisses de prélèvements obligatoires des administrations publiques**

La trajectoire financière de l'État, présentée au demeurant de manière lacunaire en LPFP 2018-2022, diverge pour la deuxième année de celle de l'ensemble des administrations publiques, s'agissant du déficit comme de la dette. En effet, en 2018, le déficit public de l'ensemble des APU connaît une nette amélioration pour la deuxième année consécutive, les collectivités locales et les administrations sociales étant en excédent depuis respectivement 2016 et 2017. En revanche, le déficit de l'État se dégrade de 3,8 Md€ en comptabilité nationale (A). Alors que la dépense de l'État est mieux maîtrisée, cette situation résulte largement du fait qu'il supporte seul, pour l'essentiel, les baisses de prélèvements obligatoires (B).

#### **A - Une trajectoire de l'État divergeant de celle de l'ensemble des administrations publiques et présentée de façon lacunaire**

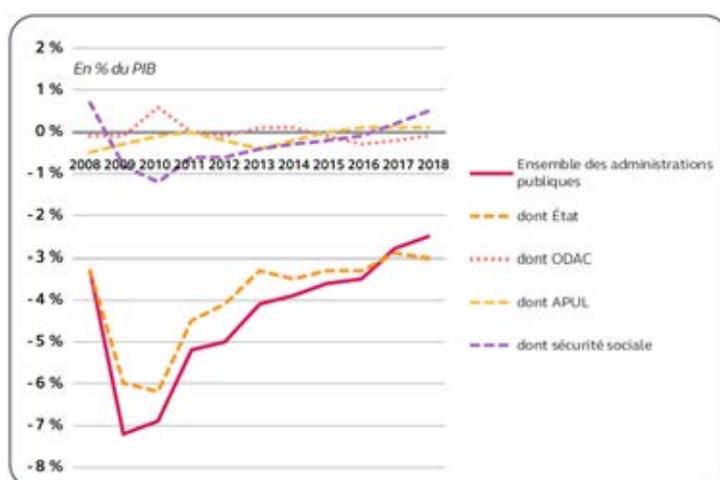
##### **1 - Une situation de l'État qui diverge de celle de l'ensemble des administrations publiques**

###### *a) Un déficit de l'État qui s'accroît alors que celui des administrations publiques se réduit*

Le déficit de l'État, qui atteint 3 % du PIB, est désormais nettement supérieur au déficit de l'ensemble des administrations publiques (59,6 Md€, soit 2,5 % du PIB), celui-ci se réduisant notamment grâce à l'excédent dégagé pour la deuxième année consécutive par les administrations de sécurité sociale, qui atteint 10,7 Md€ (0,5 % du PIB)<sup>30</sup>. Les collectivités locales contribuent dans une moindre mesure à la réduction du déficit public, leurs recettes étant plus dynamiques (notamment la taxe foncière, les droits de mutation, la CVAE ainsi que le transfert de TVA plus dynamique que la DGF des régions) que les dépenses, notamment de rémunération.

---

<sup>30</sup> Cet excédent résulte de la poursuite de la réduction du déficit de la sécurité sociale mais aussi de l'affectation, comme chaque année jusqu'en 2024, de 0,7 point de PIB de prélèvements obligatoires pour l'amortissement de la dette sociale transférée à la CADES.

**Graphique n° 11 : déficit des administrations publiques**

Source : Cour des comptes (données Insee)

La LPFP 2018-2022 prévoit une trajectoire exigeante de réduction des déficits, qui impose à toutes les composantes des administrations publiques des efforts importants. L'État doit réduire son déficit en comptabilité nationale de plus de 2 points de PIB entre 2019 et 2022. Les administrations de sécurité sociale doivent stabiliser un excédent à hauteur de 0,8 point de PIB à compter de 2019, tout en prenant en charge une partie du coût des allègements de charges sociales dans le cadre de la rénovation du cadre des relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Les administrations publiques locales, quant à elles, doivent être à l'équilibre en 2018 et 2019, puis dégager des excédents croissants atteignant 0,7 point de PIB en 2022.

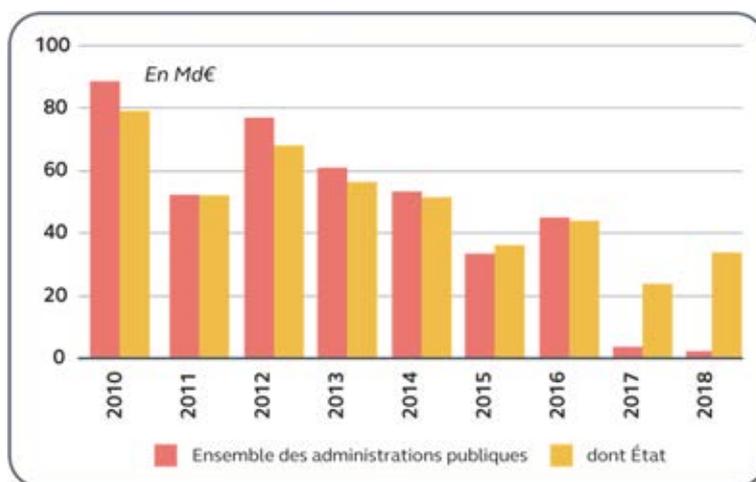
Comme la Cour l'a déjà souligné<sup>31</sup>, une telle trajectoire est fragile : s'agissant des administrations de sécurité sociale (ASSO), elle repose sur un retour durable à l'équilibre du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), permettant des transferts de ressources au bénéfice de l'État, sans détérioration des autres composantes des ASSO (Unédic et Agirc-Arcco notamment) dont le pilotage ne relève pas directement de l'État ; s'agissant des collectivités locales, elle suppose que les exécutifs locaux renoncent à profiter de l'accroissement de leur solde pour baisser les impôts locaux ou engager de nouvelles dépenses. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2019), la Cour se prononcera sur la trajectoire proposée dans le programme de stabilité établi en avril 2019.

<sup>31</sup> Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2018.

b) *Un niveau du déficit de l'État qui s'éloigne du solde stabilisant, alors que l'ensemble des APU y parvient*

Atteignant 76,0 Md€, le déficit budgétaire de l'État a excédé de 33,3 Md€ le niveau qui lui aurait permis de stabiliser la dette rapportée au PIB, contre 23,4 Md€ en 2017. À l'inverse, le déficit de l'ensemble des APU s'est établi pour la seconde année consécutive précisément au niveau permettant de stabiliser la dette rapportée au PIB.

**Graphique n° 12 : écart entre le solde et le solde stabilisant**



Source : Agence France Trésor, Insee – retraitement Cour des comptes

**Le solde stabilisant**

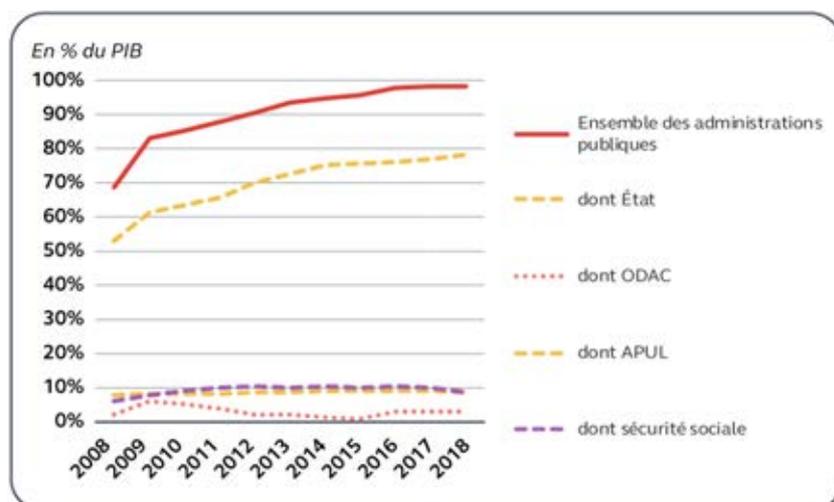
Le rapport de la dette au PIB est stable si la croissance de la dette est égale à celle du PIB en valeur. Le solde stabilisant la dette représente le déficit public, exprimé en part de PIB, qui conduirait à stabiliser le ratio de la dette publique au PIB, dans des conditions où la variation d'endettement 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).

*c) Une dette de l'État qui continue à croître,  
alors que celle des APU est stabilisée*

Entre 2017 et 2018, la dette de l'ensemble des administrations publiques et celle de l'État ont connu des évolutions divergentes.

Alors que la première se stabilisait à 98,4 points de PIB, compte tenu notamment de la baisse de la dette des administrations de sécurité sociale (- 1,1 point de PIB), la dette de l'État atteignait 78,3 points de PIB (+ 1,2 point de PIB). La stabilisation de la dette publique par rapport au PIB traduit donc un alourdissement de la dette de l'État, compensé par la réduction de la dette des autres administrations publiques.

**Graphique n° 13 : dette des administrations publiques**



Source : Cour des comptes (données Insee)

La dette des administrations de sécurité sociale s'élève, en comptabilité nationale, à 204 Md€ (9 % du PIB) et celle des administrations publiques locales à 206 Md€ (9 % du PIB).

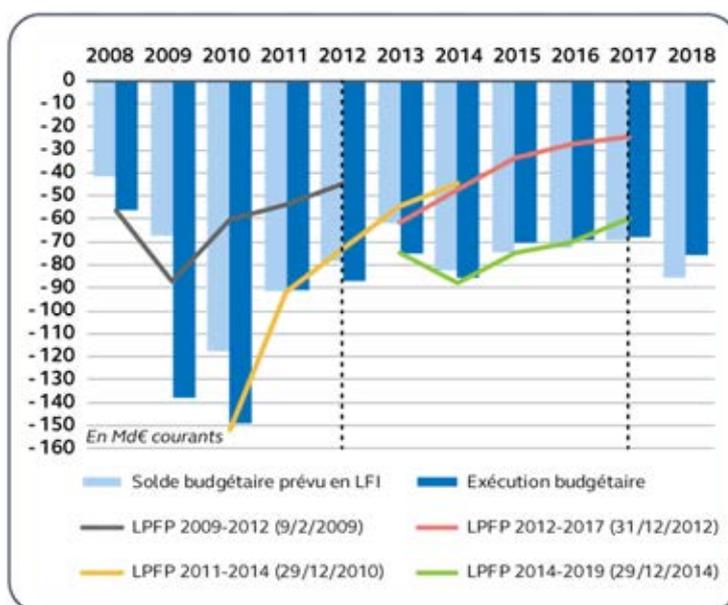
## 2 - Une présentation lacunaire des trajectoires de l'État et des APU

Pour pouvoir analyser ces trajectoires désormais divergentes des soldes des administrations publiques, l'évolution respective des comptes de l'État, des collectivités locales et des administrations de sécurité sociale devrait être présentée au Parlement en distinguant l'amélioration qui résulte de la conjoncture économique (solde conjoncturel) d'une part, de

l'évolution structurelle des comptes (solde structurel) d'autre part. Cette décomposition devrait être fournie en comptabilité nationale, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. La Cour renouvelle sa recommandation en ce sens.

De plus, le niveau d'information permettant l'analyse des évolutions des différentes administrations publiques a été réduit en 2018. En effet, contrairement aux quatre lois de programmation des finances publiques (LPFP) précédentes<sup>32</sup> (cf. graphique *infra*), la LPFP 2018-2022<sup>33</sup> ne fixe pas de trajectoire prévisionnelle d'évolution du solde de l'État en comptabilité budgétaire. Le solde des administrations publiques (APU) et celui de chacune des catégories d'administration publique sont présentés en comptabilité nationale, mais le solde de l'État n'est pas présenté en comptabilité budgétaire.

**Graphique n° 14 : exécution du solde budgétaire au regard des lois de programmation des finances publiques**



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

<sup>32</sup> Le principe des lois de programmation des finances publiques est issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cinq LPFP se sont succédées depuis.

<sup>33</sup> Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

L'absence d'une telle trajectoire résulterait, selon le ministère de l'action et des comptes publics, de difficultés rencontrées au moment de l'élaboration de la LPFP pour répartir les prélèvements obligatoires entre État et sécurité sociale. Toutefois, cette difficulté n'est pas propre à la trajectoire en comptabilité budgétaire. En outre, depuis, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a permis une clarification des relations entre l'État et la sécurité sociale, conduisant à un partage du coût des baisses de prélèvements obligatoires en fonction de l'affectation de ces derniers.

La prochaine LPFP devrait rétablir une trajectoire de solde budgétaire de l'État de manière à pouvoir analyser précisément, dans la durée, la cohérence entre la prévision et les résultats et apprécier la trajectoire de l'État dans les règles budgétaires qui s'appliquent à lui, et pas seulement en comptabilité nationale.

## **B - Des baisses de prélèvements obligatoires supportées pour l'essentiel par le budget de l'État**

L'État définissant la politique de prélèvements obligatoires, ses décisions portent non seulement sur son propre périmètre et donc sur les principaux impôts d'État (IR, IS, TVA, TICPE, taxes intérieures, IFI, etc.), mais également sur les ressources des collectivités locales et des administrations de sécurité sociale.

Ainsi, les politiques visant à améliorer la compétitivité des entreprises ou à augmenter le pouvoir d'achat des ménages prennent notamment la forme de mesures relevant de la sécurité sociale, en particulier sous forme d'allègements généraux de charges des entreprises ou de baisse des cotisations salariales (suppression des cotisations salariales maladie et chômage), ou relevant des collectivités locales, notamment le dégrèvement de taxe d'habitation.

Ces baisses de prélèvements, qui résultent de choix collectifs, ont une traduction budgétaire pesant pour l'essentiel sur le budget de l'État.

### **1 - Des dégrèvements de fiscalité locale croissants, pris en charge par l'État**

Les ressources des collectivités locales sont garanties par le principe constitutionnel d'autonomie financière posé à l'article 72-2 de la Constitution : « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

L'État peut décider des allègements de fiscalité locale selon plusieurs modalités :

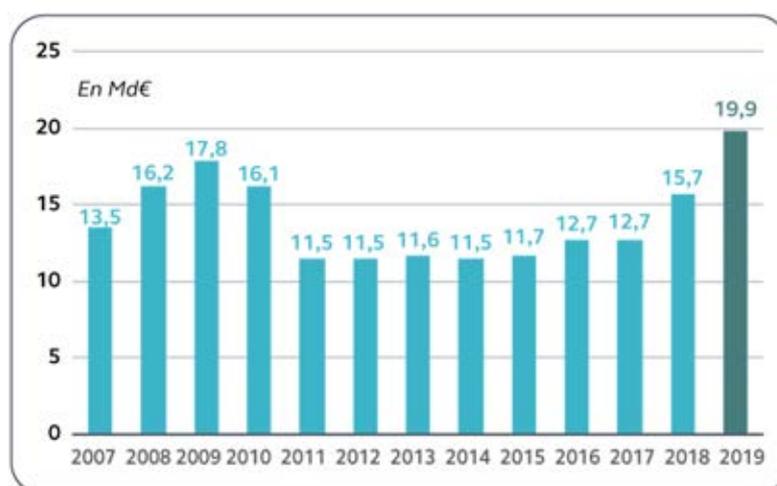
- des dégrèvements qu'il prend en charge ;
- des exonérations ou des abattements, compensés par des allocations compensatrices ou dotations, dont le maintien dans la durée n'est pas assuré.

Les dégrèvements d'impôts locaux s'imputent sur les recettes fiscales brutes de l'État, pesant ainsi directement sur le niveau des recettes fiscales nettes, et par conséquent, sur le solde budgétaire de l'État.

Les dégrèvements d'impôts locaux ont fortement diminué en 2011 en raison de la fin de montée en charge de la réforme de la fiscalité locale (disparition des dégrèvements de taxe professionnelle). Ils ont repris leur progression en 2016 sous l'effet du dynamisme des dégrèvements sur la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), des exonérations de taxe d'habitation pour les personnes âgées à faibles revenus et des dégrèvements de taxe foncière pour les agriculteurs et les éleveurs.

Ils augmentent fortement à compter de 2018 sous l'effet de la première tranche de dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages, qui présente un coût de 3,0 Md€.

**Graphique n° 15 : remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (programme 201)**



Source : documentation budgétaire

Les deuxième et troisième tranches de ce dégrèvement en 2019 et 2020 porteront le coût total à la charge pour l'État à 10,1 Md€ en 2020. Le programme de stabilité de la France pour la période 2019-2023 prévoit la suppression totale de la taxe d'habitation pour l'ensemble des ménages (hors résidences secondaires), pour un coût supplémentaire estimé à 7,1 Md€ en 2022.

Du point de vue des collectivités locales, l'augmentation des dégrèvements et, partant, des transferts de l'État, compense la baisse des recettes de taxe d'habitation et est donc neutre en termes de produits financiers sur la base des taux de taxe d'habitation applicables en 2017. Elle constitue en revanche une dépense pour l'État, ce qui justifie, comme le recommande la Cour, de modifier la présentation des dégrèvements d'impôts locaux, qui ne devraient pas être enregistrés en diminution des recettes fiscales mais bien en dépenses.

## **2 - Des baisses de charges sociales qui pèsent pour l'essentiel sur l'État**

L'État a développé de longue date une politique de lutte contre le chômage des travailleurs peu qualifiés et visant à renforcer la compétitivité des entreprises par des allègements généraux de charges sociales. De plus, il a pris plus récemment des mesures en faveur du pouvoir d'achat des salariés, par réduction de cotisations salariales.

Il assume le coût de ces allègements sur la base d'un principe général de compensation vis-à-vis de la sécurité sociale, instauré depuis la « loi Veil » de 1994 et renforcé par une disposition de la LOLFSS introduite en 2005 (voir encadré).

Depuis les premiers allègements généraux de cotisations sociales patronales décidés en janvier 1993, le champ des allègements s'est considérablement renforcé, avec la mise en place des « allègements Fillon » (2003), la loi TEPA de 2007 exonérant les heures supplémentaires de cotisations sociales, puis les mesures prises en application du pacte de responsabilité et de solidarité (2014). La LFSS pour 2018 a amplifié encore ces mesures en supprimant les cotisations salariales maladie et assurance chômage et en transformant, à compter de 2019, le CICE et le CITS<sup>34</sup> en allègements de charges sociales. D'un montant avoisinant 20 Md€ au tournant des années 2010, les allègements généraux devraient atteindre près de 32 Md€ en 2018 et plus de 50 Md€ en 2019, une fois opérée la transformation du CICE et du CITS en allègements de cotisations. Ils ont conduit à accroître significativement la charge supportée par l'État.

---

<sup>34</sup> Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires.

Ces évolutions sont appelées à n'être que partiellement infléchies par la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale décidées par les lois financières pour 2019, avec la prise en charge par la sécurité sociale de certaines mesures d'allègements de charges (au titre principalement de l'exonération des heures supplémentaires, à hauteur de 0,6 Md€ en 2019 et 2 Md€ en 2020 en LFSS 2019).

### **Les différentes modalités de compensation par l'État des allègements de cotisations sociales**

Jusqu'en 1994, aucune disposition légale ne prévoyait de compensation à la sécurité sociale des pertes de recettes occasionnées par des décisions de réduction ou d'exonération de cotisations sociales. L'article 5 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale (dite loi Veil) a défini un principe de compensation intégrale par l'État des mesures d'exonération de cotisations de sécurité sociale, principe codifié à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale et élargi par l'article 70 de la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie. Enfin, la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) a renforcé l'obligation de compensation en précisant que seule une LFSS pouvait créer une exonération non compensée.

Les modalités de ces compensations ont toutefois pris des formes différentes au cours de la dernière décennie :

- la majorité des exonérations ou réductions ciblées de cotisations sont, depuis 2011, compensées à l'euro près par crédits budgétaires. Il s'agit de mesures ciblées sur certains publics<sup>35</sup> ou sur certains secteurs géographiques<sup>36</sup> ou économiques<sup>37</sup> ;
- la compensation des pertes de recettes issues du pacte de responsabilité et de solidarité (2014) a été réalisée au moyen de transferts de dépenses de la sécurité sociale vers l'État. Ainsi, le coût du pacte a été principalement compensé, en 2015 et en 2016, par la rebudgétisation des aides au logement, qui a conduit à une augmentation rapide des prestations sociales financées par l'État ;
- les dispositifs généraux d'allègements font l'objet, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, d'une compensation *via* l'affectation à la sécurité sociale d'une fraction de la TVA, principal impôt d'État, « pour solde de tout compte ». En 2019, le basculement du CICE en baisse de charges patronales conduit à affecter, à ce titre, un montant de TVA, estimé à 23,4 Md€, aux organismes de sécurité sociale.

\* \* \*

<sup>35</sup> Par exemple, au bénéfice des aides à domicile employées par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile ou encore les apprentis.

<sup>36</sup> Par exemple Outre-mer.

<sup>37</sup> Par exemple services à la personne ou jeunes entreprises innovantes.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

Le **déficit** du budget de l'État s'établit à 76,0 Md€ en 2018, en nette progression par rapport au déficit constaté en 2017 (67,7 Md€), bien que ce déficit soit moins élevé que celui prévu en LFI (85,7 Md€). Cette progression résulte de la réduction du solde des comptes spéciaux (4,7 Md€), notamment causée par la disparition de la recette exceptionnelle de 3,9 Md€ constatée en 2017 sur le CAS Soutien financier au commerce extérieur, de la progression de 2,6 Md€ des dépenses du budget général et de la légère baisse des recettes de l'État (1,0 Md€), avec une baisse des recettes fiscales de 0,2 Md€ (3 Md€ hors droits de mutations imputés de façon inappropriée sur 2018) et une légère hausse des prélèvements sur recettes (0,8 Md€).

Le déficit en comptabilité générale se réduit encore, atteignant 51,9 Md€, divergeant significativement de celui constaté en comptabilité budgétaire, en raison de normes comptables différentes.

La limitation de la hausse du déficit budgétaire par rapport à celle qui était prévue dans la loi de finances pour 2018 est principalement due au **surcroît de recettes** enregistré fin 2017, qui améliore de 4,3 Md€ les recettes de 2018 par rapport à la prévision, au report de l'enregistrement de certains droits de mutation de 2017 vers 2018, qui majore l'augmentation des recettes de 2,8 Md€, et à l'évolution spontanée plus élevée que prévu (+ 1,9 Md€). Bien que supérieures aux prévisions, les recettes fiscales stagnent par rapport à 2017 en raison des importants allègements d'impôts, notamment d'IR, d'IS et de la catégorie des « autres recettes fiscales », en dépit de l'augmentation de la fiscalité énergétique.

La hausse des **dépenses** constatée est limitée à 2,6 Md€ (+ 0,8 %), dont 1,5 Md€ de mesures de périmètre et de transfert. Les nouvelles normes de dépenses sont respectées, la gestion ayant été facilitée par la réduction des deux tiers des écarts et sous-budgétisations par rapport à 2017 de la LFI pour 2018.

En 2018, le maintien de conditions de financement favorables a de nouveau permis à l'État de contenir sa **charge d'intérêts** en dépit de la forte progression de sa dette financière (+ 70,3 Md€). La croissance continue de l'endettement de l'État le rend particulièrement sensible à une hausse des taux d'intérêt, qui augmenterait ses charges financières et contraindrait ses autres dépenses.

*En comptabilité nationale, le besoin de financement de l'État connaît une hausse plus réduite (+ 3,8 Md€, contre + 8,3 Md€ en comptabilité budgétaire), mais il diverge de celui de l'ensemble des administrations publiques, qui voient leur déficit se réduire à 2,5 % du PIB, grâce à l'excédent dégagé pour la deuxième année consécutive par les administrations de sécurité sociale. Les administrations publiques voient leur dette rapportée au PIB stabilisée, alors que celle de l'État continue de croître. Dans ce contexte, l'absence de trajectoire prévisionnelle de déficit budgétaire de l'État en loi de programmation des finances publiques, comme l'absence de présentation de soldes structurels par catégorie d'administrations publiques, sont problématiques.*

*Le niveau, qui reste très élevé, du déficit de l'État ne peut s'apprécier indépendamment de la **stratégie globale** déclinée dans l'ensemble des administrations publiques, en particulier en matière de prélèvements.*

*Comme la Cour le relevait en juin 2018<sup>38</sup>, c'est l'État qui porte l'essentiel du coût net des **baisse de prélèvements** opérées sur l'ensemble des recettes des administrations publiques, ainsi que la charge d'intérêt portant sur près de 80 % de la dette publique. Or, l'État n'est pas à même de réaliser un effort de réduction des dépenses sur le seul champ des administrations et des politiques qui relèvent de lui, à due concurrence des baisses de prélèvements opérées sur l'ensemble des administrations publiques.*

*Les baisses de prélèvements obligatoires doivent, en conséquence, s'accompagner **d'efforts de réduction des dépenses** dans le champ de l'ensemble des administrations publiques et non du seul État. Au-delà, la réduction rapide du déficit du budget de l'État ne saurait faire l'économie d'un réexamen du partage actuel des recettes et des charges entre l'État et les autres administrations publiques.*

---

<sup>38</sup> « L'évolution des prélèvements obligatoires a pénalisé relativement l'État depuis 2007. Il a bénéficié, avec les ASSO, des mesures de hausse prises entre 2011 et 2013. En revanche, il a été affecté, dans le contexte économique marqué par la crise économique de 2008-2009, à la fois par la structure de ses prélèvements obligatoires et par des transferts d'impôts et taxes affectés aux ASSO sur la période. À l'inverse, l'évolution favorable de leurs recettes a joué un rôle important dans l'apparition d'excédents pour les administrations publiques locales (en 2016) et les administrations de sécurité sociale (en 2017) ». Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2018.

---

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 1. modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des charges 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) ;*
  - 2. faire figurer dans l'article liminaire de la loi de finances initiale et de la loi de règlement la décomposition des soldes structurel et conjoncturel par sous-secteur d'administrations publiques (recommandation reconduite) ;*
  - 3. rétablir la présentation de la trajectoire de solde de l'État en comptabilité budgétaire dans la prochaine loi de programmation des finances publiques.*
-



## Chapitre II

### Les recettes

Les recettes nettes du budget général se sont établies, avant prélèvements sur recettes, fonds de concours et attributions de produits, à 309,3 Md€, dont 295,4 Md€ pour les recettes fiscales nettes et 13,9 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 248,3 Md€.

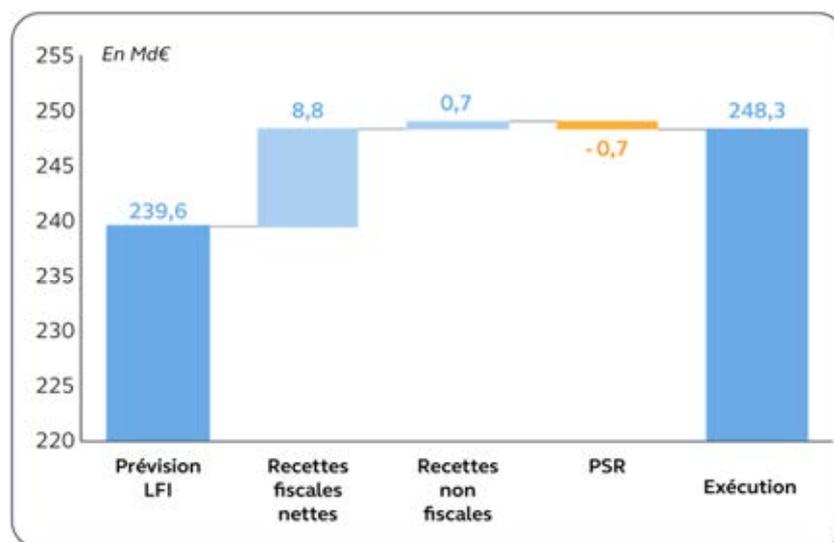
**Tableau n° 10 : recettes du budget général de l'État pour 2018**

En M€	Exécution 2017	LFI 2018	LFR 2018	Exécution 2018
Recettes fiscales brutes	408 206	406 573	417 944	421 119
Remboursements et dégrèvements sur impôts d'État	- 99 909	- 104 755	- 108 650	- 110 022
Remboursements et dégrèvements sur impôts locaux	- 12 664	- 15 212	- 15 965	- 15 707
Recettes fiscales nettes	295 633	286 605	293 329	295 391
Recettes non fiscales	13 818	13 232	13 609	13 886
<b>Recettes nettes, hors fonds de concours et att. de produits</b>	<b>309 451</b>	<b>299 837</b>	<b>306 938</b>	<b>309 276</b>
PSR au profit de l'Union européenne	- 16 380	- 19 912	- 20 650	- 20 645
PSR au profit des collectivités territoriales	- 43 781	- 40 347	- 40 133	- 40 325
<b>Recettes nettes, après PSR, hors fonds de concours et att. de produits</b>	<b>249 290</b>	<b>239 579</b>	<b>246 155</b>	<b>248 306</b>

Source : Cour des comptes (données direction du budget)

Les recettes fiscales nettes sont plus élevées que prévu (+ 8,8 Md€), tout comme les recettes non fiscales (+ 0,7 Md€). Après déduction des prélèvements sur recettes, un peu plus élevés que prévu (+ 0,7 Md€), en particulier le prélèvement au profit de l'Union européenne, les recettes nettes sont supérieures aux prévisions de 8,7 Md€.

**Graphique n° 16 : recettes nettes du budget général – passage de la LFI à l'exécution**



Source : direction du budget

## I - Des recettes fiscales et non fiscales en stagnation, sous l'effet des mesures de baisse d'impôts

Bien que supérieures aux prévisions initiales, les recettes fiscales stagnent par rapport à 2017 sous l'effet des mesures de baisses d'impôts (A), alors que les recettes non fiscales sont stables (B), et que les fonds de concours sont en hausse et très supérieurs à la prévision (C).

## A - Des recettes fiscales marquées par des mesures de baisse de prélèvements

Les recettes fiscales nettes de l'État ont été supérieures aux prévisions initiales à hauteur de 8,8 Md€. Cet écart est relativement élevé et traduit, comme en 2017, une budgétisation prudente. Il s'explique principalement par trois facteurs : une sous-estimation du niveau des recettes fiscales nettes de 2017, une évolution spontanée supérieure aux prévisions et le rattachement à la gestion 2018 de droits de mutation perçus en 2017, à la suite d'une erreur de comptabilisation.

Par rapport à 2017, les recettes fiscales nettes sont en très légère baisse, de 0,2 Md€.

### 1 - Des recettes fiscales supérieures aux prévisions de 8,8 Md€

Selon la LFI pour 2018, les recettes fiscales de l'État devaient atteindre 286,6 Md€. En exécution, elles s'élèvent à 295,4 Md€, soit 8,8 Md€ au-dessus de la prévision initiale, malgré une croissance du PIB légèrement plus faible qu'attendu.

**Tableau n° 11 : révisions des hypothèses de croissance du PIB et d'évolution spontanée des recettes fiscales en 2018**

	PIB en valeur (1)	PIB en volume	Évolution spontanée (2)	Élasticité (2)/(1)
PLF 2018	2,9 %	1,7 %	3,5 %	1,2
LFI 2018	2,9 %	1,7 %	4,0 %	1,4
Programme de stabilité	3,1 %	2,0 %	4,5 %	1,5
LFR 2018 <i>Avec neutralisation du rattachement des droits de mutation 2017 sur 2018</i>	2,5 %	1,7 %	4,9 % 3,9 %	2,0 1,6
Exécution <i>Avec neutralisation du rattachement des droits de mutation 2017 sur 2018</i>	2,5 %	1,6 %	5,5 % 4,5 %	2,2 1,8

Source : synthèse Cour des comptes (données : PLF 2018, LFR 2017, programme de stabilité d'avril 2018, LFR 2018, ministère de l'économie et des finances pour l'exécution 2018, INSEE données de PIB de mars 2019)

Cet écart entre exécution et prévision initiale est élevé par rapport aux exercices précédents.

a) *Des recettes de TVA, d'IS et « autres » plus élevées que prévu*

Par impôt, l'écart de 8,8 Md€ entre l'exécution 2018 et la prévision de la LFI est principalement dû à la catégorie des « autres recettes fiscales nettes » (pour 4,5 Md€), à la TVA (pour 2,2 Md€) et à l'IS (pour 1,5 Md€).

**Tableau n° 12 : prévision et exécution des recettes fiscales nettes en 2018**

(Md€)	Exécution 2017	LFI 2018	LFR	Exécution 2018	Écart / LFI	Écart / LFR
<b>Total</b>	<b>295,6</b>	<b>286,6</b>	<b>293,3</b>	<b>295,4</b>	<b>+ 8,8</b>	<b>+ 2,1</b>
IR	73,0	72,6	73,1	73,0	+ 0,5	- 0,1
IS	35,7	25,9	25,7	27,4	+ 1,5	+ 1,7
TICPE	11,1	13,6	13,9	13,7	+ 0,1	- 0,2
TVA	152,4	154,6	157,0	156,7	+ 2,2	- 0,3
Autres	23,4	20,1	23,7	24,6	+ 4,5	+ 0,9

Source : direction du budget – Cour des comptes

Les « autres recettes fiscales nettes », composées pour l'essentiel des droits de mutations à titre gratuit (successions et donations), des taxes intérieures (TICC, TICGN et TICFE), des retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers, des produits des jeux et de l'impôt sur la fortune immobilière, s'établissent à un niveau supérieur de 4,5 Md€ à la prévision initiale.

Les recettes de TVA sont plus élevées que prévu, à hauteur de 2,2 Md€, leur croissance spontanée s'élevant à 3,6 %, au lieu de 2,9 % tel qu'anticipé.

L'IS est également plus élevé que prévu en LFI, à hauteur de 1,5 Md€, et également plus élevé que prévu en LFR, à hauteur de 1,7 Md€.

b) *Un écart résultant d'une base 2017 sous-estimée, du rattachement des droits de mutation 2017 et de l'évolution spontanée*

L'écart de 8,8 Md€ entre prévision et exécution des recettes fiscales nettes pour 2018 s'explique par trois facteurs principaux :

- pour près de la moitié (+ 4,3 Md€) par la sous-estimation de la base 2017 ;
- par le rattachement des droits de mutation 2017 à l'exercice 2018 (+ 2,8 Md€) ;

- par l'évolution spontanée plus élevée que prévu (+ 1,9 Md€), alors que l'ensemble des mesures nouvelles sont exécutées à un niveau proche des prévisions au global (- 0,3 Md€).

Le niveau final des recettes fiscales nettes encaissées en 2017 a en effet été sous-estimé au moment de l'élaboration des prévisions initiales des recettes fiscales pour 2018. Les prévisions de recettes fiscales nettes sont établies en projetant une croissance spontanée de la base de l'année précédente et en y ajoutant l'impact anticipé des mesures fiscales<sup>39</sup>, à la hausse ou à la baisse, impôt par impôt, ainsi que des éventuelles mesures de périmètre et de transferts vers les autres administrations publiques.

La base de l'année précédente n'est pas connue au moment de la préparation de la LFI, en particulier le niveau du dernier acompte de l'IS au mois de décembre. Lorsque la base de l'année *n-1* est sous-estimée, la prévision de l'année *n* est en général également sous-estimée, le taux de croissance spontanée étant appliqué à une base trop faible.

Cette situation s'est produite en LFI pour 2018. La prévision de recettes fiscales nettes en LFI pour 2018 a été construite sur la base d'une estimation de recettes fiscales nettes pour 2017 de 291,3 Md€ (estimation de LFR2 pour 2017). Or, ces dernières se sont finalement établies à 295,6 Md€, du fait d'encaissements élevés de TVA et d'IS en fin d'année, en lien avec le pic de croissance enregistré à cette période.

Ensuite, le rattachement des droits de mutation 2017 à l'exercice 2018 explique l'écart entre prévision et exécution à hauteur de + 2,8 Md€. En effet, tout d'abord, un montant de 1,4 Md€ aurait dû être rattaché à la base 2017 et n'a pas été pris en compte dans la prévision initiale de la base, l'erreur ayant été détectée seulement début 2018. Ensuite, le rattachement à l'exercice 2018 d'une somme équivalente n'avait pas davantage été anticipé en LFI.

Enfin, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes est plus favorable qu'anticipé (+ 1,9 Md€), soit une croissance de 4,5 %<sup>40</sup> au lieu de 4,0 % prévue en LFI.

---

<sup>39</sup> Impact supplémentaire de la mesure au titre de l'année *n*, soit l'écart entre l'impact *n* et l'impact *n-1* de la mesure.

<sup>40</sup> Avec neutralisation du rattachement des droits de mutation 2017 sur 2018.

L'évolution spontanée de la catégorie des « autres recettes fiscales » est supérieure aux prévisions de 1,5 Md€, en raison du dynamisme des retenues à la source, des droits de mutation (successions, donations, autres) et des moindres dépenses contentieuses. Les remboursements de taxe sur les dividendes, en particulier, sont moins élevés que prévu, du fait de dossiers éligibles moins nombreux qu'anticipé et du report en 2019 du traitement de certains dossiers.

L'évolution spontanée de la TVA est également un peu plus forte qu'anticipé (+ 1,1 Md€) en raison d'une croissance spontanée de 3,6 % (en comptabilité budgétaire) au lieu de 2,9 % attendu. Ce dynamisme n'est que partiellement expliqué par la croissance des emplois taxables, principal déterminant de la TVA, qui s'est établie à 3,1 % au lieu de 2,9 % prévu. Comme en 2017, le ministère des finances n'explique que partiellement l'évolution de la TVA par les modèles macroéconomiques utilisés, mais cette analyse pourra être révisée en fonction de l'évolution des composantes du PIB qui sera connue en mai 2019.

**Tableau n° 13 : croissance spontanée de la TVA et croissance des emplois taxables – estimations provisoires**

En %	2016	2017	2018
Croissance spontanée des recettes de TVA au sens de la comptabilité nationale	+ 1,9 %	+ 4,9 %	+ 3,5 %
<i>dont croissance des emplois taxables</i>	+ 1,8 %	+ 3,3 %	+ 3,1 %
<i>dont « inexplicé » par le modèle utilisé</i>	+ 0,1 %	+ 1,6 %	+ 0,5 %

Source : ministère de l'économie et des finances

L'évolution spontanée de l'IS est en revanche un peu plus faible qu'anticipé initialement, à hauteur de 0,7 Md€, en raison d'un bénéfice fiscal 2017 un peu plus faible que prévu (4,3 % au lieu de 4,8 % en PLF pour 2018) et de contentieux unitaires supérieurs de 2,4 Md€ aux prévisions<sup>41</sup>.

Cependant, la LFR a sous-estimé la dynamique de l'IS en fin d'année. Le « 5<sup>ème</sup> acompte », basé sur une estimation du bénéfice fiscal 2018, s'est avéré nettement supérieur aux prévisions, y compris aux prévisions de la LFR du 10 décembre 2018. La croissance du bénéfice fiscal 2018 pourrait ainsi être supérieure aux prévisions les plus récentes (5,3 % dans le PLF pour 2019).

<sup>41</sup> Cf. note d'exécution budgétaire « Remboursements et dégrèvements ».

### Le « 5<sup>ème</sup> acompte » de l'IS

L'IS est versé par les entreprises en quatre acomptes au cours de l'année : en mars, juin, septembre et décembre. Le montant des acomptes est déterminé d'après le bénéfice fiscal du dernier exercice clos.

Depuis 2005, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à un certain seuil doivent appuyer le calcul de leur dernier acompte sur le résultat fiscal estimé de l'année en cours. Le « 5<sup>ème</sup> acompte » représente la majoration du dernier versement résultant de cette règle de calcul. À l'inverse, toutes les entreprises ont la possibilité de moduler à la baisse leurs acomptes lorsque leur bénéfice diminue (« autolimitation »).

La prévision de « 5<sup>ème</sup> acompte » est réalisée sur la base de la prévision du bénéfice fiscal 2018, lui-même estimé à partir de données macroéconomiques. L'annexe *Voies et moyens* souligne que la prévision du bénéfice fiscal est affectée de fortes incertitudes : en effet, ce dernier surréagit aux évolutions de la conjoncture et varie donc avec une amplitude forte. Selon l'administration, l'incertitude sur la prévision du bénéfice fiscal a un fort impact sur les recettes de « 5<sup>ème</sup> acompte », les entreprises étant elles-mêmes amenées au moment de ce versement à estimer leur bénéfice fiscal pour l'année en cours.

La prévision est d'autant plus délicate que l'IS est un impôt dont le rendement est concentré, les grandes entreprises étant les contributeurs principaux (les 15 premières entreprises assujetties versent 11 Md€ sur un IS brut de 64 Md€).

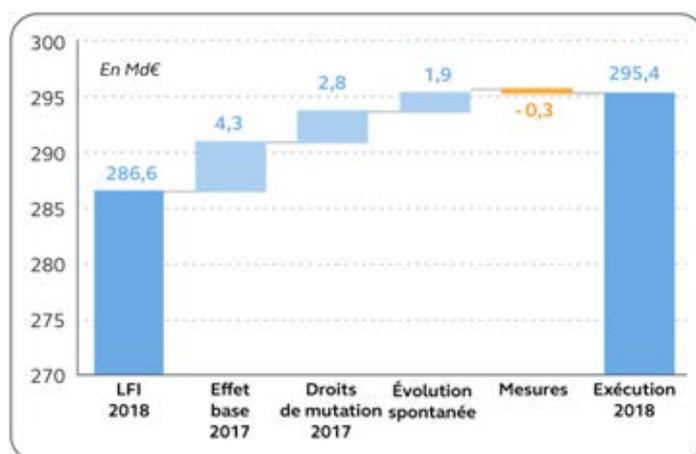
Source : *Voies et moyens 2019*, ministère de l'économie et des finances

L'évolution spontanée de l'IR est un peu supérieure aux prévisions (+ 0,3 Md€) alors que celle de la TICPE (part État) est un peu moins forte (- 0,2 Md€).

En définitive, l'élasticité des recettes fiscales nettes à la croissance est plus élevée qu'anticipé (1,8 au lieu de 1,4 prévu, corrigé du rattachement des droits de mutation).

Par ailleurs, les mesures touchant à la législation et les mesures de périmètre et de transfert viennent réduire les recettes fiscales d'un montant un peu plus élevé que prévu (- 0,3 Md€).

### Graphique n° 17 : recettes fiscales nettes de la LFI à l'exécution 2018



Source : données direction du budget, synthèse Cour des comptes

#### c) Une évolution des recettes fiscales à mieux expliquer

La Cour recommande de longue date une plus grande transparence sur le processus de prévision des recettes fiscales.

La documentation budgétaire, en particulier l'annexe *Voies et moyens, tome 1*, s'est enrichie au fil du temps. L'administration indique revoir régulièrement ses propres méthodes de prévision et les améliorer de manière incrémentale.

La Cour invite l'administration à poursuivre la modernisation de ses méthodes et à rendre plus ouvert son processus de prévision, le cas échéant en publiant les modèles utilisés. L'association plus systématique de tierces parties aux processus de prévision, comme cela est fait dans d'autres pays européens, pourrait utilement être envisagée.

En dépit des progrès engagés, l'exercice 2018 démontre à nouveau que les prévisions de recettes fiscales demeurent un exercice difficile, avec des écarts significatifs en exécution. Il est donc indispensable de mieux les expliquer *a posteriori* dans le cadre du projet de loi de règlement. En particulier, la décomposition entre évolution spontanée et mesures pourrait être présentée de manière plus détaillée, impôt par impôt, en précisant l'incidence des mesures, concernant l'année *n-1*. L'incidence des effets de comportement résultant de celles-ci devrait être développée chaque fois que nécessaire. Concernant l'année *n-2*, l'annexe *Voies et moyens* pourrait être enrichie d'un tableau de synthèse par impôt présentant la décomposition de l'évolution spontanée et de l'incidence de chacune des mesures, cette présentation étant actuellement seulement littéraire et pas toujours complète.

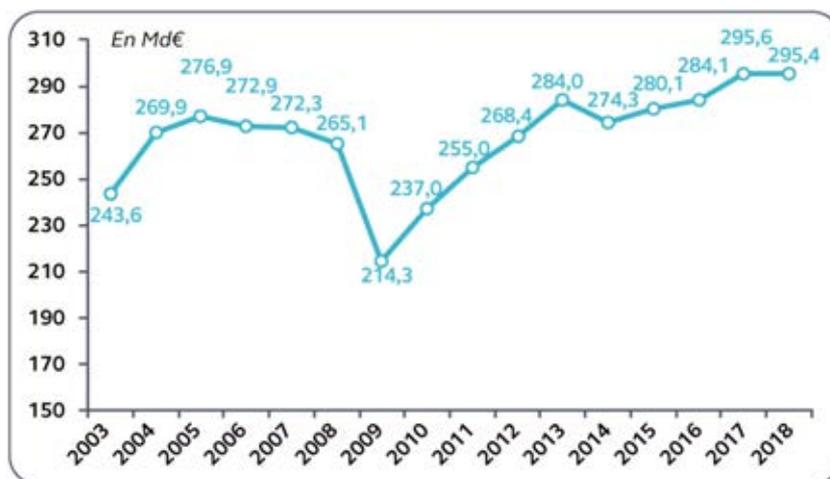
## 2 - Des recettes fiscales en baisse par rapport à 2017 sous l'effet des mesures nouvelles et antérieures

### a) Des recettes fiscales en baisse de 3 Md€ après retraitement des droits de mutation imputés à tort

Les recettes fiscales nettes de l'État ont été comptabilisées, en 2018, à hauteur de 295,4 Md€, en légère baisse par rapport à 2017 (- 0,2 Md€).

Cependant, ce montant est artificiellement augmenté par le rattachement des droits de mutation 2017 à la gestion 2018 à hauteur de 1,4 Md€. La comptabilisation en 2018 de droits de mutation perçus en 2017 augmente les recettes de 2018 de 1,4 Md€ et diminue celles de 2017 de 1,4 Md€. Ainsi, corrigées de la mauvaise imputation des droits de mutation de 2017, les recettes fiscales auraient diminué au total de 3 Md€ en 2018 par rapport à 2017.

### Graphique n° 18 : évolution des recettes fiscales nettes de l'État



Note : Les montants des recettes fiscales nettes de 2010 n'incluent pas le rendement de 16,6 Md€ des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là.

Source : direction du budget

Par impôt, l'exécution 2018 est sensiblement différente de celle de 2017. La diminution des recettes d'IS de plus de 8 Md€ est compensée par des recettes plus élevées de la catégorie des « autres recettes fiscales », de TICPE et de TVA, l'IR demeurant stable. Corrigées du rattachement à 2018 des droits de mutation perçus en 2017, les exécutions 2017 et 2018 se seraient établies comme suit.

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

En Md€	Exécution 2017 retraîtée*	Exécution 2018 retraîtée*	Écart 18/17 retraîqué*	(Écart 18/17)
<b>Total recettes fiscales nettes</b>	<b>297,0</b>	<b>294,0</b>	<b>- 3,0</b>	<b>-0,2</b>
<i>Impôt sur le revenu</i>	73,0	73,0	0,0	0,0
<i>Impôt sur les sociétés</i>	35,7	27,4	- 8,3	-8,3
<i>TICPE</i>	11,1	13,7	+ 2,6	+2,6
<i>TVA</i>	152,4	156,7	+ 4,3	+4,3
<i>Autres recettes fiscales</i>	24,8	23,2	- 1,6	+1,2

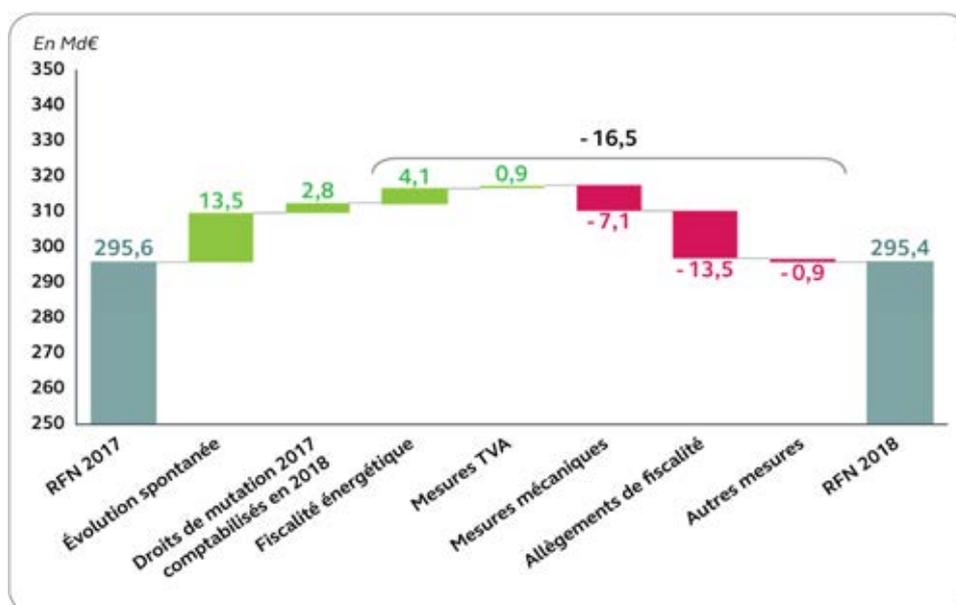
Source : direction du budget

\* Les droits de mutation non comptabilisés en 2017 ont été rattachés à 2017.

Les évolutions les plus notables entre 2017 et 2018 sont la baisse des recettes d'IS de 8,3 Md€, la hausse de la TVA à hauteur de 4,3 Md€ et la hausse de la TICPE (+ 2,6 Md€) alors que la catégorie des « autres recettes fiscales » diminue de 1,6 Md€. L'impôt sur le revenu est stable par rapport à 2017.

Sans retraitement des droits de mutation, la baisse des recettes fiscales est de 0,2 Md€ par rapport à 2017 et s'analyse comme la somme d'une évolution spontanée qui fléchit mais demeure forte (+ 13,5 Md€) majorée par le rattachement des droits de mutation 2017 (+ 2,8 Md€), cette dynamique étant intégralement annulée par les mesures fiscales. Ces dernières, qui réduisent les recettes fiscales nettes totales de 16,5 Md€, consistent en des allègements de l'IS, de l'IR et de la taxe d'habitation, et en la transformation de l'ISF en IFI, qui ne sont que partiellement compensés par la hausse de la fiscalité énergétique.

**Graphique n° 19 : décomposition de l'évolution des recettes fiscales nettes de 2017 à 2018**

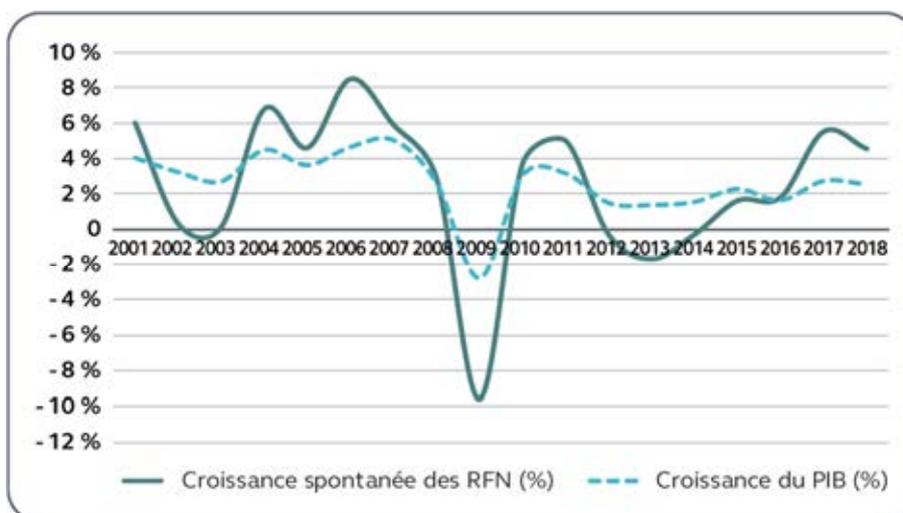


Source : données direction du budget, synthèse Cour des comptes

*b) Une évolution spontanée restant forte (+ 13,5 Md€)*

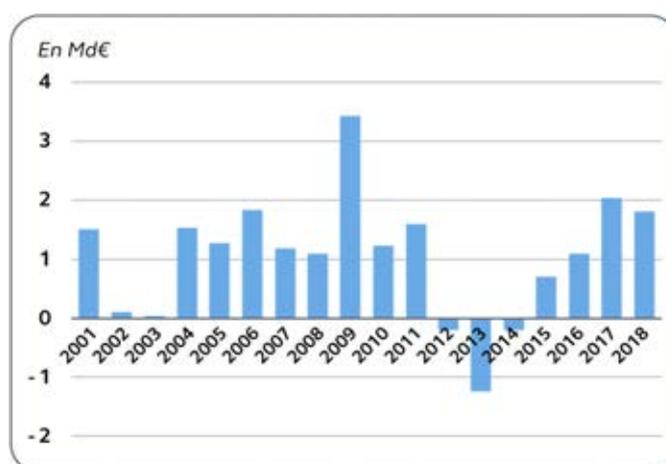
Retraitée de l'incidence du rattachement des droits de mutation 2017 à l'exercice 2018, l'évolution spontanée des recettes fiscales s'établit à 4,5 % (+ 13,5 Md€) en 2018, après 5,5 % (+ 15,7 Md€) en 2017.

À l'exception de 2017, un tel niveau n'a été atteint, au cours des dernières années, qu'en 2011 et avant la crise financière de 2008. L'évolution spontanée connaît cependant un fléchissement par rapport à 2017, qui correspondait à un regain de croissance du PIB.

**Graphique n° 20 : croissance spontanée des recettes fiscales nettes (%)**

Source : PLF année n+2 de 2001 à 2017 ; ministère de l'économie et des finances pour 2018. Les droits de mutation budgétairement comptabilisés en 2018 ont été rattachés à la gestion 2017.

Corrigée des droits de mutation 2017 artificiellement rattachés à 2018, l'élasticité au PIB des recettes fiscales nettes s'établirait à 1,8 en 2018, après 2,0 en 2017. La composition spécifique des impôts d'État a pour conséquence une plus forte élasticité à la croissance du PIB que celle de l'ensemble des prélèvements obligatoires. L'élasticité des prélèvements obligatoires dans leur ensemble s'établirait en 2018 à 1,2, soit une progression légèrement plus rapide que l'activité.

**Graphique n° 21 : élasticité des recettes fiscales nettes (2001-2018)**

Source : Rapport économique social et financier du PLF n+2 pour l'évolution spontanée de l'année n ; Insee pour les données de PIB, ministère de l'économie et des finances pour 2018, retraitements Cour des comptes

NB : les droits de mutation budgétairement comptabilisés en 2018 ont été rattachés à la gestion 2017.

La croissance spontanée de la TVA (+ 5,5 Md€), moins forte qu'en 2017, est toutefois relativement élevée par comparaison avec les années précédentes, soutenue par la croissance des emplois taxables. Celle des « autres recettes fiscales nettes » est forte (+ 2,5 Md€) hors effet des droits de mutation non comptabilisés au titre de la gestion 2017. Elle résulte notamment du niveau plus élevé des retenues à la source sur les revenus de capitaux mobiliers (+ 0,5 Md€) des donations et successions (+ 0,5 Md€) et de remboursements et dégrèvements moins élevés qu'en 2017 (+ 0,6 Md€), en particulier en raison de moindres dépenses de contentieux (taxe sur les dividendes).

L'évolution spontanée de l'IR (+ 3,2 Md€) est supérieure à son niveau de 2017 (+ 2,4 Md€) en raison du dynamisme des traitements et salaires, des plus-values mobilières, des bénéfices agricoles ainsi que des dividendes distribués en 2018, et des recettes du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR). En revanche, celle de l'IS (+ 2,3 Md€) connaît un fléchissement en lien avec l'évolution du bénéfice fiscal 2017 (+ 4,3 % après une progression de 7,7 % en 2016) et des contentieux à l'IS unitaires de gros volume. Le « 5<sup>ème</sup> acompte », plus élevé qu'en 2017 (+ 1 Md€), assis sur le bénéfice fiscal 2018, ne suffit pas à infléchir cette tendance.

L'évolution spontanée de la TICPE brute totale est légèrement négative, la consommation ayant diminué de 2 % en raison de la forte hausse des prix pétroliers.

Les encaissements du STDR, qui viennent en 2018 s'imputer sur l'évolution spontanée de chaque impôt, poursuivent leur diminution, à la suite de la fermeture de ce guichet à la fin de l'année 2017. La part de l'État dans les encaissements du STDR s'élève à 0,8 Md€ en 2018.

**Tableau n° 15 : encaissements du STDR depuis 2014, toutes administrations publiques (droits et pénalités)**

<i>Md€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Total	en %
<i>Droits de mutation à titre gratuit</i>	473	536	391	273	173	1 846	20 %
<i>ISF</i>	900	848	535	398	219	2 900	31 %
<i>IR</i>	296	671	831	404	342	2 544	27 %
<i>Prélèvements sociaux</i>	127	301	388	178	145	1 139	12 %
<i>Amendes</i>	118	298	331	59	51	857	9 %
<i>Divers</i>		0,2	0,2	3	8	11,4	0 %
<b>Total</b>	<b>1 914</b>	<b>2 654</b>	<b>2 476</b>	<b>1 315</b>	<b>938</b>	<b>9 297</b>	<b>100 %</b>

Source : Cour des comptes, direction du budget

Enfin, le mécanisme de plafonnement et d'écrêtement des taxes affectées devait apporter à l'État une recette de 0,9 Md€ en 2018 (prévision PLF pour 2019) en hausse par rapport à 2017 (0,7 Md€).

**Tableau n° 16 : reversements de taxes affectées au budget général**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>M€</b>	136	218	296	630	728	719	933

Source : direction du budget

*c) Des mesures réduisant les recettes de 16,5 Md€*

Les différentes mesures fiscales<sup>42</sup> ont eu un impact négatif sur les recettes fiscales de 16,5 Md€, montant sans équivalent depuis 2009. Ce montant recouvre cependant des ensembles de nature différente.

**Tableau n° 17 : principales mesures nouvelles et antérieures (estimation)**

Md€	Impôt	Mesure	Exécution	
Suite du contentieux « taxe sur les dividendes » et autres mesures mécaniques	IS	Suppression des contributions exceptionnelles sur l'impôt sur les sociétés pour les sociétés réalisant plus de 1 Md€ et 3 Md€ de chiffre d'affaires introduites fin 2017	- 4,8	- 7,1
	Autres recettes	Suppression de la contribution « 3% dividendes »	- 1,8	
	IS	Contrecoup de la réforme du régime d'acompte	- 0,5	
Fiscalité énergétique	Autres recettes	Augmentation de la TICGN (gaz naturel) et de la TICC (charbon)	0,6	4,1
	TICPE	Convergence de la taxation essence/gazole	1,0	
	TICPE	Hausse de la composante carbone	2,2	
	TVA	Impact sur la TVA des hausses de fiscalité énergétique	0,3	
Mesures sectorielles	TVA	Diverses mesures notamment sur le secteur du logement et de la construction	0,9	0,9
Principaux allègements de fiscalité	R&D	Dégrèvement progressif de la taxe d'habitation sur la résidence principale	- 3,0	- 13,5
	Autres recettes	Création de l'IFI et suppression de l'ISF	- 3,2	
	IR	Mise en œuvre du prélèvement forfaitaire unique de droit commun	- 1,6	
	IR	Universalisation du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	- 1,0	
	IS	CICE	- 3,5	
	IS	Diminution du taux d'IS	- 1,2	
Effet net des autres mesures (dont périmètre / transfert)			- 0,9	
<b>Total</b>			<b>- 16,5</b>	

Source : direction du budget

<sup>42</sup> Mesures antérieures, nouvelles et de périmètre et de transfert.

Une part importante des mesures résulte de décisions mécaniques (- 7,1 Md€), en particulier celles qui traduisent les suites du contentieux de série « taxe à 3 % sur les dividendes » en 2018. L'annulation de la taxe sur les dividendes entraîne un manque à gagner pour l'État de 1,8 Md€. La fin de la contribution exceptionnelle à l'IS mise en place fin 2017 conduit à enregistrer en mesure nouvelle une diminution des recettes d'IS à hauteur de 4,8 Md€.

Les principales mesures de baisses de prélèvements sur les ménages et les entreprises réduisent les recettes de 13,5 Md€ au total. Le CICE (-3,5 Md€) et la baisse du taux d'IS (- 1,2 Md€) réduisent les recettes de l'impôt sur les sociétés. La substitution à la taxation au barème de l'IR des dividendes et intérêts d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) réduit les recettes d'IR de 1,6 Md€. La transformation de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile réduit les recettes d'IR de 1,0 Md€. Enfin la transformation de l'ISF en un nouvel impôt sur la fortune immobilière (IFI) réduit les recettes de 3,2 Md€.

Par ailleurs, la première tranche de réduction de 30 % de la taxe d'habitation au profit de 80 % des ménages accroît de 3,0 Md€ les dépenses de dégrèvements à la charge de l'État, diminuant ses recettes fiscales nettes.

La fiscalité énergétique a au contraire été accrue, à hauteur de 4,1 Md€, notamment sous l'effet de la progression de la valeur de la tonne de carbone (+ 2,2 Md€) et de la convergence de la fiscalité du gazole et de l'essence (+ 1,0 Md€).

#### **La fiscalité carbone**

La loi de finances pour 2014 a introduit une hausse des tarifs de taxes intérieures de consommation (TICC, TICGN, TICPE) selon une part fixe et une part variable, baptisée « composante carbone ». Sa hausse annuelle (la trajectoire carbone) a pour objectif d'inciter à une moindre consommation des produits carbonés, tout en donnant de la visibilité aux consommateurs en planifiant cette hausse à l'avance. D'un montant initial de 7 €/t de CO<sub>2</sub> en 2014, la composante carbone a atteint 44,6 €/t de CO<sub>2</sub> en 2018. Elle est payée par les ménages et les entreprises, en étant intégrée au prix final de l'essence, du fioul, du gaz naturel ou du charbon.

En loi de finances initiale pour 2018, le Parlement a voté la poursuite de la trajectoire d'évolution de la composante carbone, ainsi qu'une hausse spécifique du tarif applicable au gazole dans le but d'aligner les fiscalités du gazole et de l'essence à horizon 2021.

En loi de finances pour 2019, le Parlement n'a pas réévalué à la hausse le montant de la composante carbone pour 2019, et a supprimé la trajectoire d'évolution prévue dans la LFI pour 2018 pour les années suivantes (65,4 €/t de CO<sub>2</sub> en 2020, 86,2 €/t de CO<sub>2</sub> en 2022). Il a également suspendu les mesures de rattrapage gazole-essence.

*Source : Cour des comptes, documentation budgétaire*

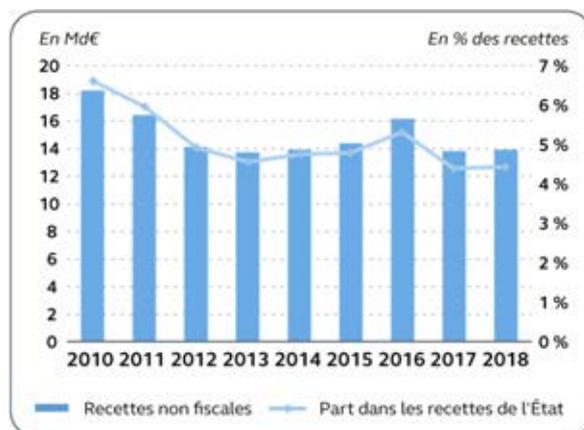
Des mesures sectorielles concernant la TVA augmentent les recettes de 0,9 Md€, principalement la hausse du taux applicable à certaines opérations dans le secteur du logement et de la construction (+ 0,8 Md€).

Enfin, les mesures de périmètre et de transfert ont un effet net de + 0,5 Md€, résultat de mouvements contraires. Les mesures les plus notables sont le transfert de TVA aux régions en remplacement de la DGF (- 4,2 Md€), la réaffectation à l'État de prélèvements sur le capital antérieurement affectés à la sécurité sociale (+ 2,8 Md€) et l'ajustement au profit de l'État du transfert de TVA aux administrations de sécurité sociale<sup>43</sup> (+ 1,7 Md€).

## B - Des recettes non fiscales stables

Après avoir nettement diminué au début de la décennie, les recettes non fiscales sont stables, sauf en 2016, année marquée par d'importants reversements au titre de la réforme des procédures de soutien financier au commerce extérieur.

**Graphique n° 22 : évolution des recettes non fiscales de l'État**



Source : Cour des comptes

Ainsi, les recettes non fiscales s'établissent en 2018 à un niveau proche de celui de 2017, la hausse mesurée des dividendes et des recettes assimilées (+ 0,2 Md€) s'étant accompagnée d'une diminution modeste des autres catégories de recettes (- 0,1 Md€).

<sup>43</sup> Le total des transferts de TVA à la sécurité sociale s'élève à 10,3 Md€ en 2018.

### 1 - Une exécution supérieure à la prévision en LFI

En 2017, la Cour avait souligné le caractère volontariste de la programmation initiale des recettes non fiscales<sup>44</sup>. La situation est inverse en 2018. En effet, deux catégories de recettes non fiscales s'établissent à un niveau nettement supérieur à celui de la prévision :

- les dividendes et les recettes assimilées, du fait de la Caisse des dépôts et consignations (+ 0,5 Md€ par rapport à l'estimation de la LFI) et des entreprises non financières (+ 0,2 Md€), et malgré une surestimation du dividende de la Banque de France (- 0,3 Md€) ;
- la vente de biens et services, notamment de quotas carbone (+ 0,3 Md€), dont le cours a plus que doublé en un an, en anticipation de la contraction de l'offre que devrait entraîner la réforme du système communautaire d'échange entrée en vigueur en 2019.

Les autres recettes sont, pour l'essentiel, conformes à la prévision.

**Tableau n° 18 : prévision et exécution des recettes non fiscales**

En Md€	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>13,8</b>	<b>13,2</b>	<b>13,9</b>
Dividendes et recettes assimilées	5,4	5,1	5,6
Produits du domaine de l'État	2,3	2,4	2,3
Produits de la vente de biens et services	1,1	1,1	1,5
Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,4	0,5	0,5
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	1,9	1,6	1,5
Divers	2,6	2,6	2,5

Source : documents budgétaires et Chorus

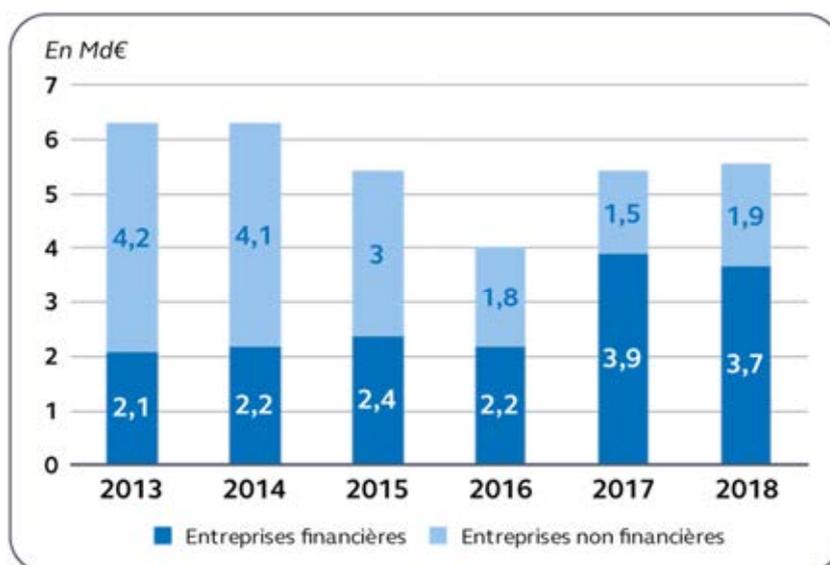
<sup>44</sup> Cf. Cour des comptes, *Rapport sur l'exécution du budget de l'État*, mai 2018, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## 2 - La part prépondérante des dividendes

Depuis 2013, les dividendes et les recettes assimilées ont représenté, selon les années, entre un quart et près de la moitié des recettes non fiscales de l'État. Après une chute importante en 2016, leur part dans l'ensemble des recettes non fiscales est revenue au niveau moyen constaté.

Sur cette période, les dividendes versés par les entreprises financières, à l'inverse de ceux versés par les entreprises non financières, ont connu une hausse, interrompue néanmoins en 2018.

**Graphique n° 23 : évolution des dividendes et recettes assimilées**



Source : documents budgétaires et Chorus

Ainsi, alors qu'en 2013, les entreprises financières n'étaient à l'origine que d'un tiers des produits des participations financières de l'État, leur part, quoiqu'en légère diminution par rapport à 2017, s'établit à plus des deux tiers en 2018.

La progression de la part des entreprises financières a été particulièrement marquée en 2016 et 2017, notamment sous l'effet, d'une part, du paiement en actions, plutôt qu'en numéraire, des dividendes d'EDF (1,7 Md€ en 2016, 1,3 Md€ en 2017, réduisant les dividendes des entreprises non financières) et, d'autre part, de la politique active de perception d'acomptes sur dividendes dont a fait l'objet la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

*a) Les dividendes des entreprises financières*

La CDC et la Banque de France sont, respectivement, à l'origine de 30,4 % et de 67,1 % des dividendes<sup>45</sup> versés à l'État en 2018 par les entreprises financières (au nombre de six, au total).

Le dividende versé par la CDC (1 Md€) s'établit à un niveau un peu supérieur à celui de 2017 (+ 0,1 Md€), mais nettement supérieur à ce que prévoyait la loi de finances initiale (LFI) pour 2018 (0,5 Md€) en raison, notamment, d'une règle de calcul plus favorable et de résultats meilleurs qu'attendus.

La Banque de France a payé à l'État un dividende de 2,2 Md€, montant légèrement inférieur à celui qui était prévu en LFI (2,4 Md€) et à celui versé en 2017 (2,3 Md€). Cette évolution s'explique par les nouvelles contributions exceptionnelles introduites fin 2017 à la suite de la censure par le Conseil constitutionnel de la contribution de 3 % sur les dividendes distribués, qui ont pesé (- 0,6 Md€) sur le résultat net de la Banque, alors même que le résultat ordinaire avant impôt de 2017 progresse par rapport à celui de 2016 (+ 0,4 Md€).

*b) Les dividendes des entreprises non financières*

En 2018, quarante entreprises non financières ont payé en numéraire des dividendes à l'État, pour un montant total de 1,9 Md€.

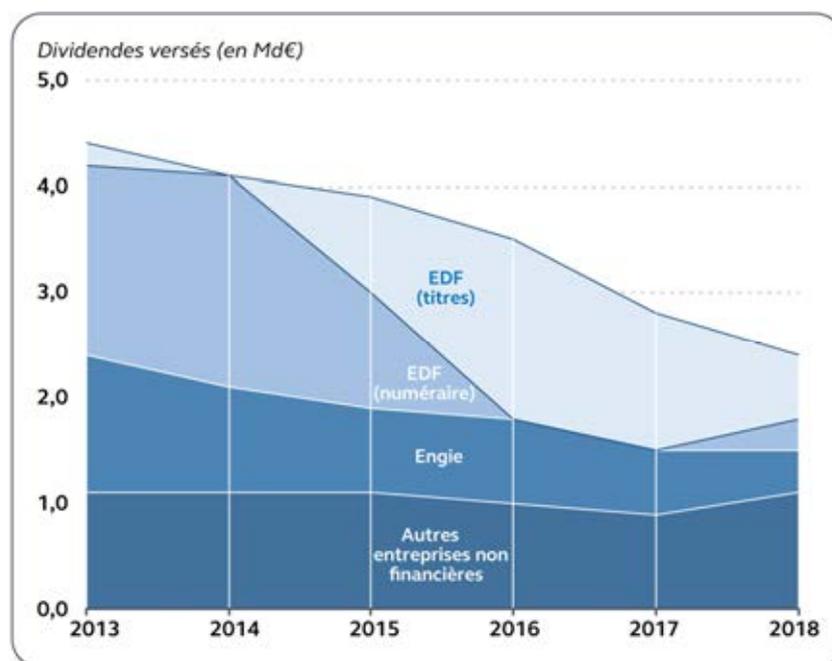
Six d'entre elles, qui ont chacune versé un montant supérieur à 100 M€, sont à l'origine de 80 % des recettes totales encaissées par l'État. Il s'agit d'Engie (419 M€), d'EDF (319 M€), d'Orange (249 M€), d'ADP (173 M€), de Renault (158 M€) et de La Poste (126 M€).

Dans le cas d'EDF, l'État a choisi, à compter de 2015, de recevoir en actions une partie de ses dividendes, puis la totalité en 2016 et 2017, ce qui a eu une incidence significative sur les recettes non fiscales dans la mesure où l'entreprise était, jusqu'alors, la plus importante en termes de dividendes distribués et payés en numéraire. Alors qu'il a reçu le paiement en numéraire d'un acompte sur les dividendes de 2018, l'État s'est engagé à opter de nouveau pour un paiement en actions tant du solde de ces derniers que des dividendes relatifs aux exercices 2019 et 2020.

---

<sup>45</sup> Hors contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS).

**Graphique n° 24 : évolution des dividendes des entreprises non financières**



Source : documents budgétaires et Chorus

Par ailleurs, à l'inverse de celle d'EDF, la contribution d'Engie diminue, en raison des importantes cessions de titres réalisées par l'État en 2017 (représentant près de 10 % du capital, pour 2,5 Md€).

Enfin, le montant des dividendes versés par les autres participations s'améliore en 2018, du fait notamment que plusieurs d'entre elles n'avaient procédé à aucune distribution en 2017.

Il faut noter que cette amélioration survient alors même que l'État a apporté 8,4 Md€ en titres des sociétés EDF et Thales au fonds pour l'innovation et l'industrie<sup>46</sup>, constitué en janvier 2018 au sein de l'EPIC Bpifrance, qui perçoit donc désormais à la place de l'État les dividendes auxquels ces titres donnent droit (respectivement 58 M€ et 86 M€ payés en numéraire au fonds en 2018).

<sup>46</sup> Cf. Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire en 2018 du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »*, mai 2019.

### 3 - La traçabilité insuffisante des recettes liées aux investissements d'avenir

Les données d'exécution des retours financiers des PIA sont publiées depuis le PLF 2015 dans le « jaune » relatif aux investissements d'avenir. Il s'agit toutefois des retours enregistrés chez les opérateurs concernés, et non au sein du budget de l'État. Cette présentation ne donne pas une image fidèle à la réalité du montant des recettes non fiscales encaissées par l'État au titre des PIA (271 M€ au total depuis 2011, contre 728 M€ selon le « jaune »).

Par ailleurs, ce choix empêche de détailler les retours par support budgétaire (budget général, compte d'affectation spéciale des participations financières, comptes de concours financier) ou de les isoler parmi les recettes prévisionnelles ou réalisées et mentionnées dans les autres documents budgétaires (*Voies et moyens*, projets et rapports annuels de performances). Dans le contexte où les retours financiers des PIA commencent à être significatifs et devraient encore progresser au cours des prochains exercices, cette situation doit être corrigée.

### C - Des fonds de concours en hausse et très supérieurs à la prévision

Les crédits de paiement rattachés par voie de fonds de concours et attributions de produits atteignent 4,5 Md€ en 2018. Comme en 2017 mais de façon plus marquée, ces recettes sont à la fois supérieures à la prévision de la LFI (3,3 Md€) et à l'exécution de l'année précédente (4,1 Md€).

Les recettes se concentrent sur les quatre mêmes ministères qu'en 2017<sup>47</sup>, représentant à eux seuls 3,9 Md€, soit 86,7 % des crédits rattachés. Leur augmentation par rapport à 2017 est tirée par les fonds de concours (3,5 Md€), les attributions de produits (1,0 Md€) restant stables. La hausse concerne essentiellement la mission *Écologie, développement et mobilité durables* sur des fonds relatifs au financement ou à l'entretien d'infrastructures de transport.

Les lacunes dans le suivi de ces crédits sont porteuses de risques, notamment sur le respect de la conformité de l'emploi des fonds à l'intention de la partie versante ou encore en matière de régularité des reports de crédits. Elles entraînent également des biais dans l'analyse des dépenses, en particulier dans leur comparaison à la LFI (cf. *infra* chapitre III).

---

<sup>47</sup> Transition écologique et solidaire (2,2 Md€), Armées (0,8 Md€), Cohésion des territoires (0,5 Md€), Intérieur (0,4 Md€).

## **II - Des prélèvements sur recettes en hausse**

Le prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne est reparti fortement à la hausse, selon une tendance qui devrait se poursuivre (A). Malgré la baisse du prélèvement sur recettes destiné aux collectivités territoriales, les transferts aux collectivités territoriales ont repris leur progression (B).

### **A - Un ressaut confirmé de la contribution française à l'Union européenne**

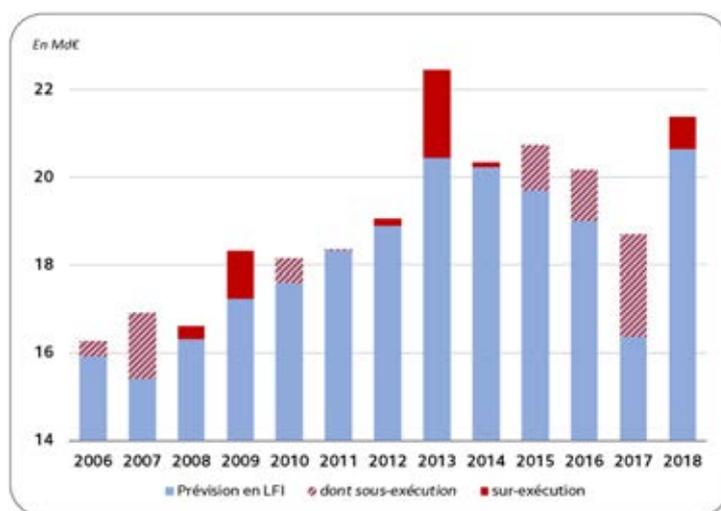
La contribution française à l'Union européenne a progressé davantage que la forte hausse déjà prévue en LFI, le retournement de cycle ayant été sous-estimé. L'évolution du prélèvement est difficile à prévoir, compte tenu notamment des incertitudes autour des conditions de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

#### **1 - Un retournement de cycle anticipé mais sous-estimé**

Le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) a atteint 20,6 Md€ en 2018, soit 4,3 Md€ de plus qu'en 2017. Le PSR-UE représente 7 % des recettes fiscales nettes en 2018 et 7,7 % dans la LFI pour 2019 (soit 0,9 % du PIB).

Après un point bas en 2017, ce redémarrage à la hausse du PSR-UE s'inscrit dans un cycle qui s'observe à chaque programmation financière pluriannuelle de l'Union européenne (UE). Le cadre financier actuel (CFP) 2014-2020 n'échappe pas à la règle. En effet, les programmes européens se mettant en place dans les États membres avec retard, les engagements de crédits et plus encore les paiements se concentrent en milieu voire en fin de période.

**Graphique n° 25 : prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne**



Source : données direction du budget

Si l'essentiel du ressaut de la contribution avait été anticipé dès la LFI pour 2018, celui-ci s'est finalement élevé à 733 M€ de plus que la prévision initiale.

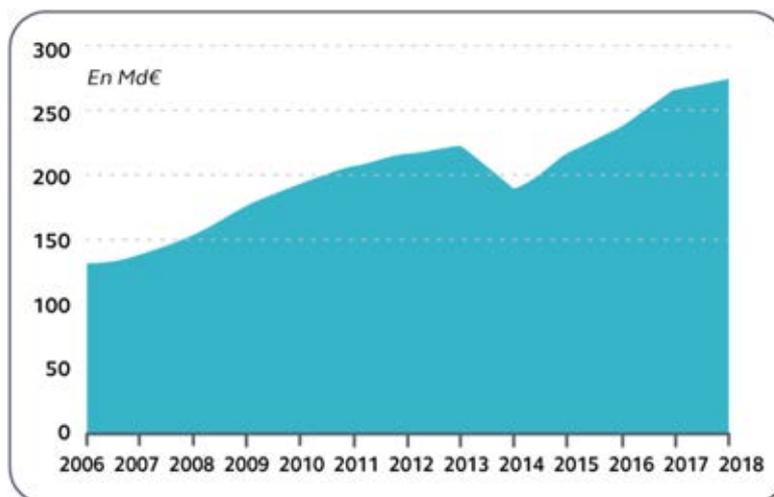
Cet écart s'explique principalement par le changement de méthode en cours d'année, impossible à anticiper, concernant le calcul de la ressource propre traditionnelle (les droits de douane perçus par l'UE). Il a nécessité un appel de fonds supplémentaire auprès des États membres, se traduisant pour la France par un ressaut de sa contribution de 466 M€. Par ailleurs, le niveau des dépenses sur le budget de l'UE a été encore plus élevé que prévu en LFI (impact de + 199 M€ pour le PSR-UE), et le niveau de solde de fin de gestion 2017 et donc de report 2018 plus faible que la prévision (impact de + 72 M€ pour le PSR-UE).

Il convient de souligner que la prévision 2018 avait été minorée de 300 M€ entre le PLF et la LFI à la suite d'un amendement déposé par le gouvernement en décembre 2017 pour tenir compte du budget définitif de l'UE adopté le 30 novembre, ce qui avait conduit à faire passer le PSR-UE de 20,2 Md€ à 19,9 Md€. Des modifications similaires, quoique d'ampleur moindre, sont également intervenues pour la LFI pour 2016, la LFI pour 2017 et à nouveau la LFI pour 2019 (- 72 M€). Si ces modifications illustrent la difficulté de prévoir de la manière la plus fiable possible le montant de PSR-UE, la récurrence des écarts constatés en exécution devrait conduire à renoncer à cette pratique.

## 2 - Un prélèvement qui devrait augmenter en 2019 mais à un rythme difficile à prévoir

Si les contraintes et aléas pesant sur l'exécution du budget de l'UE rendent la prévision délicate, l'anticipation du rythme de remontée des dépenses constitue un enjeu important. Les restes à liquider<sup>48</sup> (qui atteignent 276 Md€ à fin 2018), ne se résorberont que lentement malgré l'accélération des paiements constatée fin 2018. La Commission indique que les prévisions envoyées par les États membres sont devenues plus fiables. Elle estime que les plafonds de dépense seront respectés jusqu'à la fin du CFP, mais les écarts entre le budget de l'UE voté et son exécution créent une incertitude sur le rythme de remontée des contributions nationales. Cette incertitude est encore renforcée par la difficulté à anticiper les conséquences budgétaires de la sortie prévue du Royaume-Uni de l'Union européenne.

**Graphique n° 26 : évolution des restes à liquider sur le budget de l'Union européenne de 2006 à 2018**



Source : direction du budget

<sup>48</sup> L'apparition de restes à liquider au cours du cycle de dépenses pluriannuelles de l'UE est normale car elle correspond à un décalage dans le temps entre les engagements et les besoins de paiement. Cette situation s'explique principalement par les difficultés de pilotage des politiques de cohésion, limitant la capacité de la Commission à anticiper les paiements demandés par les États membres.

Le budget de l'UE ne pouvant être en déséquilibre, l'ajustement des recettes par rapport aux dépenses doit se faire immédiatement par un ajustement des contributions nationales. La procédure budgétaire européenne<sup>49</sup> n'offre aucune capacité d'anticipation aux gouvernements des États membres. La prévision inscrite en LFI pour 2019, bien que supérieure de 1,5 Md€ à la LFI pour 2018 et de 800 M€ à l'exécution 2018, est néanmoins en retrait de près de 2 Md€ par rapport à la prévision de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

**Tableau n° 19 : le PSR-UE dans la LPFP 2018-2022 et la LFI 2019**

(en CP, en Md€)	2018	2019	2020
<b>LPFP 2018-2022</b>	19,9	23,3	24,1
<b>LFI</b>	19,9	21,4	
<i>Exécution</i>	20,6		
<b>Écart LFI / LPFP</b>	0 %	- 8,9 %	

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

## **B - Une reprise de la progression des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales**

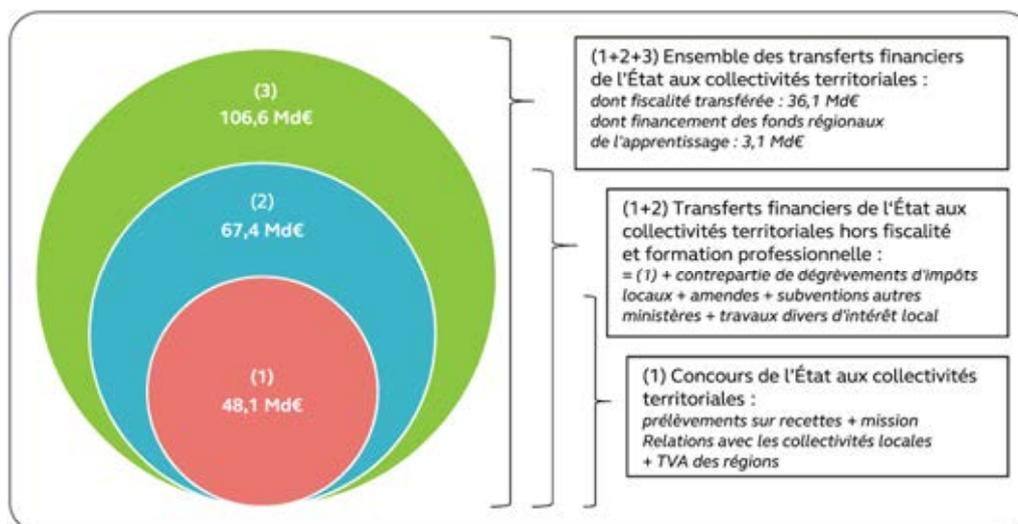
Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 106,6 Md€ en 2018, en nette hausse par rapport à 2017 (101,0 Md€). Ils se composent de plusieurs ensembles :

- les concours financiers de l'État, qui rassemblent tous les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales et les crédits du budget général qui leur sont alloués au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. S'y ajoute, à compter de 2018, la part de TVA désormais affectée aux régions en remplacement de leur DGF (agrégat 1 dans le schéma *infra*) ;

<sup>49</sup> Six budgets rectificatifs en 2018, le dernier adopté définitivement en décembre, un solde de fin de gestion en définitive trois fois supérieur à celui de l'exercice antérieur du fait de recettes exceptionnelles connues en toute fin de gestion.

- les transferts financiers hors fiscalité et financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage<sup>50</sup>, qui ajoutent aux concours financiers les subventions ministérielles destinées au financement de politiques publiques sectorielles, les contreparties de dégrèvements législatifs et le produit des amendes (agrégat 2) ;
- les transferts financiers globaux, qui y ajoutent enfin le produit de la fiscalité transférée et les crédits des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle (agrégat 3).

### Schéma n° 1 : décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2018



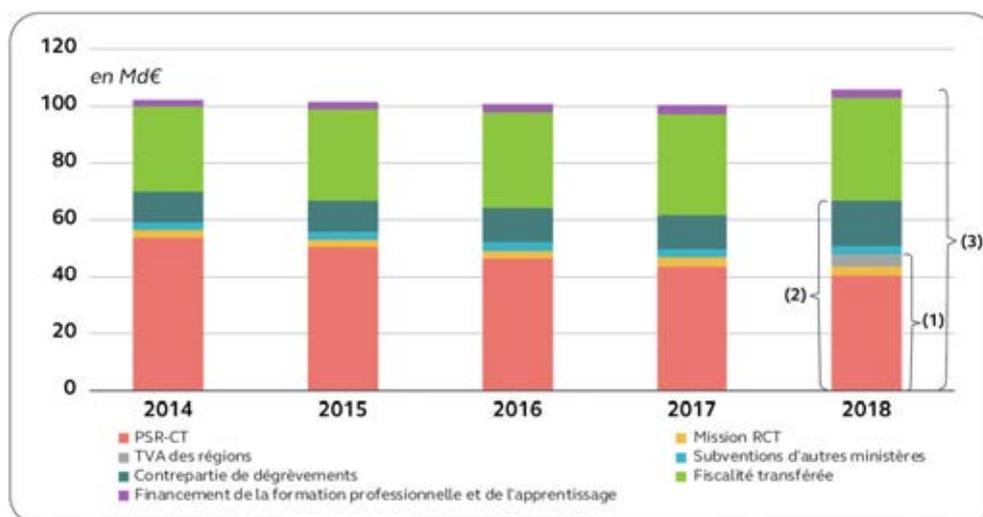
Source : Cour des comptes (données DB)

<sup>50</sup> Une part importante de la fiscalité transférée aux collectivités l'a été en compensation de transferts de compétences. Le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage est réalisé *via* des ressources distinctes des autres transferts et affectées aux seules régions.

### 1 - Des concours de l'État en hausse, la baisse des prélèvements sur recettes étant compensée par l'attribution de TVA aux régions

Le dispositif de « contribution au redressement des finances publiques » (CRFP)<sup>51</sup> n'ayant pas été reconduit à partir de 2018, il a été remplacé par la mise en place d'une contractualisation entre les collectivités les plus importantes et l'État (voir encadré *infra*). Dans ce contexte nouveau, les concours de l'État (agrégat 1) ont repris leur progression (après une baisse totale de 9,71 Md€ entre 2014 et 2017), pour atteindre 48,1 Md€ (+ 1 Md€), niveau conforme à la prévision de la loi de programmation.

**Graphique n° 27 : évolution des transferts aux collectivités territoriales**



Source : Cour des comptes (données : direction du budget) – décomposition des agrégats présentée supra.

<sup>51</sup> La LPPF 2014-2019 avait posé le principe d'une contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, qui passait notamment par la réduction des dotations budgétaires versées par l'État aux collectivités territoriales. Celles-ci devaient baisser en euros courants de 10,7 Md€ à l'horizon 2017. La réduction a finalement atteint 9,71 Md€.

Au sein de ces concours, les prélèvements sur recettes diminuent de 3,5 Md€ en 2018 en raison de la suppression de la DGF des régions. Elle est toutefois remplacée par une fraction de TVA d'un montant plus élevé (4,2 Md€)<sup>52</sup>.

Hors DGF des régions, le montant global de la DGF a été stabilisé au niveau de 2017, en dépit de divers ajustements mineurs dans la répartition des composantes de la DGF. Le FCTVA a connu une forte augmentation (+ 0,5 Md€) liée à la reprise de l'investissement local. Par ailleurs, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités locales* ont augmenté de 0,3 Md€.

#### **La mise en place d'une contractualisation avec l'État sur les dépenses de fonctionnement**

La LPFP 2018-2022 a mis en place à compter de 2018 un mécanisme contractuel par lequel l'État garantit la prévisibilité et la stabilité des concours financiers en contrepartie du respect par les collectivités d'une trajectoire de dépenses compatible avec les engagements européens de la France. Ce mécanisme se substitue à celui qui reposait sur la réduction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, mis en place par la LPFP pour 2014-2019. Il doit permettre une économie de 13 Md€ par rapport à l'évolution spontanée des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des collectivités entre 2018 et 2022.

La contractualisation repose sur un objectif national d'évolution des DRF (+ 1,2 % par an). Cet objectif est décliné auprès des 322 collectivités dont le montant des DRF dépasse 60 M€. Ces dernières ont été invitées à s'engager par contrat avec l'État à limiter l'évolution de leurs DRF à 1,2 % par an, une modulation assise sur trois critères étant possible mais limitée à 0,45 % (3 fois 0,15 %). Si 230 d'entre elles se sont effectivement engagées sur un plafond, les 92 autres ne l'ont pas fait et se sont vues signifier par arrêté un taux d'évolution de leurs DRF. Un mécanisme de reprise sur les dotations des collectivités est prévu en cas de dépassement (à hauteur de 75 % du dépassement pour les collectivités signataires et de 100 % pour les autres).

Si le premier bilan détaillé de l'application des contrats n'est pas encore connu<sup>53</sup>, il apparaît que, considérées dans leur ensemble, les collectivités territoriales ont respecté l'objectif en 2018.

<sup>52</sup> Compte tenu de la dynamique de la TVA constatée en 2018.

<sup>53</sup> Durant l'année 2018, les services de l'État et les associations d'élus ont précisé les conditions et modalités de périmètre des DRF incluses dans les contrats, ainsi que le champ des retraitements qu'il conviendrait d'opérer sur la base des comptes arrêtés au 31 décembre de l'année. Ces opérations sont en cours et un premier bilan de l'application des contrats sera tiré au mois de juin, collectivité par collectivité.

## **2 - Une augmentation des dégrèvements et de la fiscalité transférée**

Plus largement, les transferts financiers totaux (agrégat 3) ont fortement progressé en 2018 (+ 5,6 Md€) et dépassent pour la première fois leur montant de 2014, sous l'effet de la progression des concours de l'État mais aussi des dégrèvements d'impôts locaux (+ 3,8 Md€).

En effet, la compensation de la réforme de la taxe d'habitation pour les collectivités s'est traduite par la mise en place d'un nouveau dégrèvement dont le coût budgétaire en 2018 pour l'État est évalué à 3,0 Md€. Le montant total des dégrèvements est porté à 15,7 Md€, contre 11,9 Md€ en 2017 (+ 32 %).

Les produits de fiscalité transférée par l'État aux collectivités locales (hors TVA des régions) ont augmenté de 0,7 Md€ en 2018 (+ 2 %) après deux années très dynamiques (+ 4 % en 2016 et + 6 % en 2017). Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dont les départements sont les principaux bénéficiaires ont poursuivi leur augmentation (+ 498 M€, soit + 4,3%). Le produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) s'est accru de 249 M€ et le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est resté stable.

## **III - Des dépenses fiscales en nette progression, ni pilotées, ni évaluées**

Les dépenses fiscales sont devenues de plus en plus coûteuses et complexes. L'exercice 2018 n'a été marqué par aucun progrès pour relancer l'objectif de réduire, d'ordonner et d'orienter les dépenses fiscales. Au contraire, les outils de pilotage et d'évaluation semblent désormais largement abandonnés.

### **A - Des dépenses fiscales de plus en plus coûteuses et complexes**

Le coût des dépenses fiscales continue de croître, même hors CICE, traduisant un recours de plus en plus large à cet outil, selon une dynamique déjà ancienne.

## 1 - Des dépenses fiscales en croissance continue, même hors CICE

Le coût total des 474 dépenses fiscales<sup>54</sup> a progressé de 6,7 Md€ entre 2017 (93,4 Md€) et 2018 (100,2 Md€), soit une hausse de 7,2 % en un an. Il a augmenté de 0,9 point de PIB depuis 2013, et s'établit à 4,3 points de PIB en 2018. Les dépenses fiscales augmentent plus rapidement que les recettes fiscales nettes (RFN), passant de 25,4 % des RFN en 2013 à 33,9 % en 2018.

**Tableau n° 20 : coût des dépenses fiscales depuis 2013**

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Coût (Md€)	72,1	78,3	85,1	87,6	93,4	100,2
Coût (% PIB)	3,4	3,6	3,9	3,9	4,1	4,3
Coût (% RFN)	25,4	28,5	30,4	30,8	31,6	33,9

Source : PIB courant, PLF pour 2014 à 2019

\* Chiffrage PLF pour 2019

En outre, depuis 2015, le chiffrage du coût des dépenses fiscales en année *n* est systématiquement sous-évalué dans les prévisions associées au projet de loi de finances par rapport au montant effectivement constaté en exécution, en moyenne de 2,1 Md€.

**Tableau n° 21 : écarts de chiffrage du coût des dépenses fiscales d'un PLF à l'autre depuis 2015**

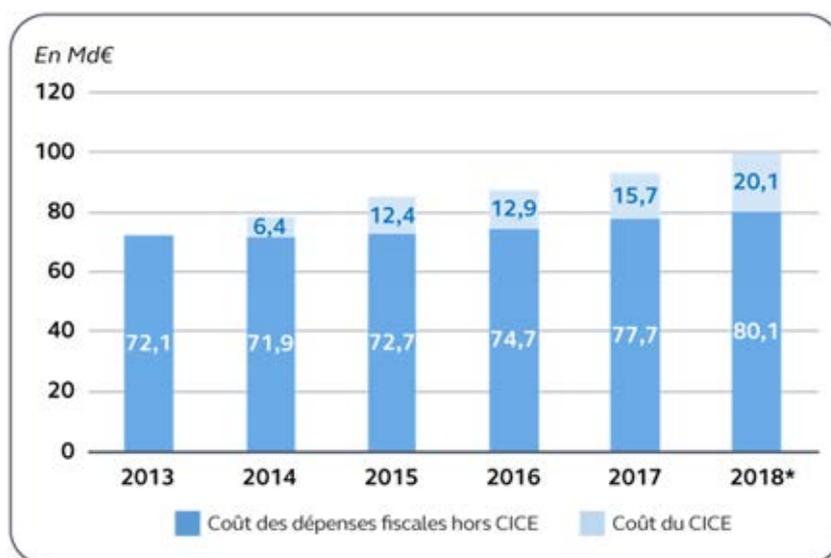
En Md€	2015	2016	2017	2018	Moyenne
chiffrage année <i>n</i>	81,93	83,37	89,88	99,81	-
<b>révision année <i>n+1</i></b>	<b>+ 2,42</b>	<b>+ 2,39</b>	<b>+ 3,1</b>	<b>+ 0,36</b>	<b>+ 2,07</b>
révision année <i>n+2</i>	+ 0,75	+ 1,86	+ 0,45	nc	-
chiffrage final	85,10	87,62	93,43	nc	-
<i>écart total d'estimation</i>	+ 3,17	+ 4,25	+ 3,55	nc	-

Source : PLF pour 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019

<sup>54</sup> 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 dérogoatoires induisant un coût pour le budget de l'État ».

Depuis 2013, la montée en puissance du CICE explique 72 % de la hausse du coût total des dépenses fiscales. Mais, même hors CICE, les dépenses fiscales ont progressé de 8 Md€ sur la période<sup>55</sup> (+ 11,1 %).

**Graphique n° 28 : coût des dépenses fiscales**



Source : PLF 2010 à 2019, retraitement Cour des comptes  
\* Données PLF 2019

Après une relative stabilité en 2014 et 2015, la hausse du coût des dépenses fiscales hors CICE a eu tendance à s'accroître depuis 2016.

**Tableau n° 22 : hausse des dépenses fiscales hors CICE**

(Md€)	2014	2015	2016	2017	2018*
Montant hors CICE	71,9	72,7	74,7	77,7	80,1
Variation (%)	- 0,33	1,16	2,77	3,99	3,12

Source : PLF 2016 à 2019, retraitement Cour des comptes  
\* Données PLF 2019

<sup>55</sup> Cette variation nominale ne tient pas compte des absences de chiffrage ou des éventuels effets de périmètre.

## 2 - Un recours de plus en plus large aux dépenses fiscales

Le coût des dépenses fiscales est particulièrement concentré : les 15 premiers dispositifs représentent plus de 58,5 % du total estimé pour 2018, soit 58,6 Md€ selon le chiffrage du PLF pour 2019.

**Tableau n° 23 : les 15 principales dépenses fiscales en 2018 (M€)**

Impôt	Dispositif	Coût
IR/IS	CICE	20 099
IR/IS	CIR	6 000
IR	Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	4 665
IR	Abattement de 10 % sur les pensions et retraites	4 387
TVA	Taux de 10 % sur les travaux d'amélioration de logements	3 090
TVA	Taux de 10% applicable aux ventes à consommer sur place	2 809
TVA	Taux réduit applicable au médicament	2 323
TVA	Taux réduit applicable aux travaux dans les logements sociaux	2 450
TICPE	Taux réduit sur le gazole sous condition d'emploi	2 023
IR	Exonérations liées à la garde d'enfant	1 897
TVA	Régime des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion	1 850
IR	Déduction des revenus fonciers des réparations et des améliorations	1 845
IR	Exonération au titre des plans d'épargne salariale	1 735
Taxe d'habitation	Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	1 729
IR	CITE	1 675

Source : PLF pour 2019

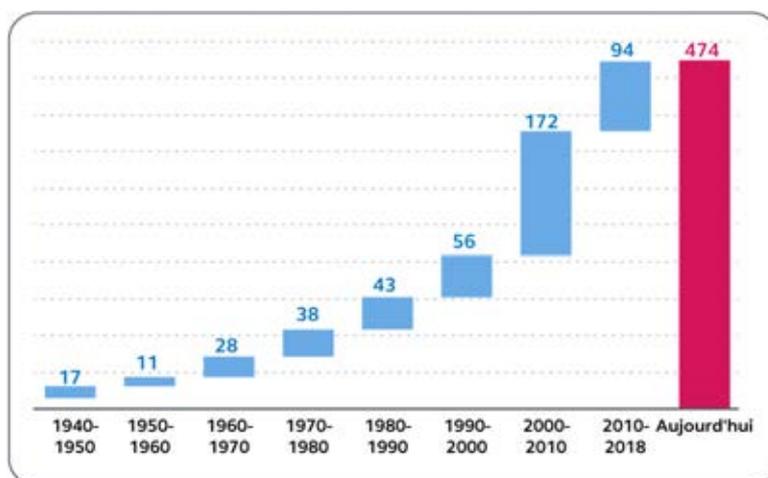
En 2018, 22 dépenses fiscales sur les 474 recensées avaient un coût supérieur à 1 Md€, pour un poids global chiffré à 67,4 Md€ par le PLF pour 2019. Cette concentration ne doit toutefois pas occulter la multitude de petits dispositifs, dont l'efficacité, la pertinence ou l'impact ne sont souvent pas établis, qui ajoutent à la complexité de l'impôt et aux coûts de gestion. Le PLF recense 191 dépenses fiscales dont le coût est compris entre 0 M€ et 50 M€<sup>56</sup>, dont 100 chiffrées à moins de 10 M€. Leur montant total cumulé est estimé à 2,56 Md€ pour 2018.

<sup>56</sup> Pour 85 de ces dispositifs de moins de 50 M€, l'administration ne dispose d'aucune estimation du nombre de bénéficiaires.

Il existe en outre un nombre important de dépenses fiscales très anciennes et non révisées. À titre d'exemple, 56 ont été créées avant 1970. Trois dépenses fiscales ont été créées avant 1940 et n'ont pas été revues depuis plus de vingt ans. Le statut de ces dépenses fiscales anciennes et non révisées mérite un réexamen, sans préjudice du principe d'une limitation dans le temps des dépenses fiscales. Au demeurant, certains de ces régimes dérogatoires sont devenus, avec le temps, la norme de calcul de l'impôt, ce qui justifierait leur déclassement.

Enfin, on constate depuis les années 2000 la création de nombreuses dépenses fiscales nouvelles. 56 % des dépenses fiscales en vigueur en 2018 ont été créées il y a moins de 20 ans.

### Graphique n° 29 : date de création des dépenses fiscales en vigueur



Lecture : 28 dépenses fiscales recensées dans le PLF pour 2019 ont été créées entre 1960-1970, Source : PLF pour 2019, Voies et moyens

## B - Des outils de pilotage et d'évaluation en déshérence

La démarche de maîtrise des dépenses fiscales qui avait été engagée en 2011 est désormais en déshérence. Alors que les plafonnements des deux dernières LPFP ont été inopérants et que les chiffrages sont défaillants, peu d'évaluations sont prévues, laissant les dépenses fiscales se développer de façon largement indépendante des dépenses budgétaires.

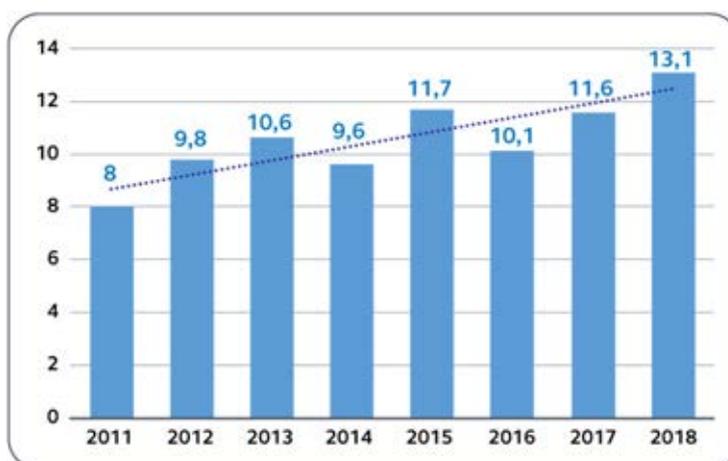
### 1 - Un plafonnement inopérant et un chiffrage défaillant

La LPFP 2014-2019 prévoyait un double plafonnement, en montant, du coût total des dépenses fiscales et des crédits d'impôt. Au cours de ses trois exercices d'application, ces plafonds ont été systématiquement dépassés, sans aucune mesure correctrice.

La LPFP 2018-2022 a également fixé un plafond, désormais exprimé en pourcentage, concernant le rapport entre le coût annuel des dépenses fiscales et la somme des recettes fiscales du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements, et des dépenses fiscales<sup>57</sup>. Les recettes fiscales nettes s'élevant à 295,4 Md€ en 2018, le rapport s'établit ainsi à 25,3 %, ce qui respecte le plafond de la LPFP. Comme la Cour l'a déjà relevé<sup>58</sup>, ce nouveau plafond a été fixé à un niveau qui dépasse largement le coût estimé des dépenses fiscales en 2018 (de 14,7 Md€) et en 2017 (de 21,5 Md€). Il est donc actuellement inopérant.

Par ailleurs, le chiffrage des dépenses fiscales demeure complexe et approximatif. La proportion de dépenses fiscales non chiffrées est passée depuis 2011 de 8 % à plus de 13 % du total des dispositifs recensés.

**Graphique n° 30 : part des dépenses fiscales non chiffrées depuis 2011 (en %)**



Source : Cour des comptes d'après PLF Tome 2, Voies et moyens depuis 2011

En outre, le coût total des dépenses fiscales recensé dans les annexes des projets de loi de finances ne tient pas compte des dispositifs qui, notés «  $\epsilon$  » (epsilon), sont présumés ne pas excéder 0,5 M€ par an - pour un coût pour les finances publiques non déterminé. Le PLF pour 2019 en identifie 64 pour 2018, dont 44 n'ont pas changé de statut depuis 2015. Le coût théoriquement limité de ces dépenses fiscales plaide pour le réexamen de leur bien-fondé.

<sup>57</sup> Ne pouvant excéder 28 % pour les années 2018 et 2019, 27 % pour 2020, 26 % pour 2021 et 25 % pour 2022.

<sup>58</sup> Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2017*, mai 2018.

## 2 - Une programmation lacunaire des évaluations, une efficience des dépenses fiscales mal connue

Outre la fixation de plafonds, les pouvoirs publics ont cherché, depuis 2013, à contenir le coût des dépenses fiscales par l'organisation de conférences fiscales. Par une discussion conjointe des crédits budgétaires et des dépenses fiscales, celles-ci devaient permettre la mise en cohérence entre ces deux leviers de politiques publiques et la suppression d'un certain nombre de dispositifs fiscaux.

En matière d'évaluation des dépenses fiscales, les trois dernières lois de programmation des finances publiques ont systématiquement revu les objectifs à la baisse. La LPFP 2018-2022, en dernier lieu, ne prévoit d'évaluation que pour un champ à la portée très limitée, à savoir les seules créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, qui ne sont désormais applicables que pour une durée maximale de quatre ans<sup>59</sup>.

### L'évaluation par la Cour des dépenses fiscales en faveur du logement

La Cour a procédé à une évaluation des dépenses fiscales en faveur du logement, rendue publique en mars 2019<sup>60</sup>. Ces dernières, au nombre de 66 et réparties dans huit programmes, représentent près de 20 % des dépenses fiscales supportées annuellement par le budget de l'État sur la période 2012 à 2018. La politique en faveur du secteur se caractérise en effet par un recours important à ces allègements dérogatoires de charges fiscales. Leur montant cumulé excède les crédits inscrits dans les programmes budgétaires auxquels ils sont rattachés.

Les constats et les recommandations de la Cour mettent en question l'efficience de la plupart de ces dépenses fiscales, voire leur utilité : effet non avéré de ces dépenses sur la modération des loyers, effet non démontré sur le volume des constructions, risque inflationniste, insuffisance de ciblage, coût d'opportunité élevé, création d'effets d'aubaine.

<sup>59</sup> Une seule évaluation a été effectuée en 2018, concernant un crédit d'impôt en faveur de la production phonographique chiffré à 11 M€ en 2017 et non chiffré en 2018.

<sup>60</sup> Cour des comptes, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur *Les dépenses fiscales en faveur du logement*, mars 2019, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Enfin, l'identification du nombre de bénéficiaires, première étape d'une démarche évaluative, n'est pas disponible pour la majorité (252 sur 474) des dépenses fiscales recensées, représentant ensemble un tiers du coût des dépenses fiscales. Un certain nombre de dispositifs bénéficient à un nombre élevé de contribuables et leur identification exacte serait d'un intérêt limité. Une fois ceux-ci exclus, le montant des dépenses fiscales dont le nombre de bénéficiaires est inconnu reste important (24,1 Md€<sup>61</sup>).

**Tableau n° 24 : dépenses fiscales sans indication du nombre de bénéficiaires**

	Nombre de dispositifs	Coût (Md€)
Total des dépenses fiscales sans nombre de bénéficiaires	252	33,31
<i>hors dépenses fiscales portant sur la TVA applicables à un nombre élevé de contribuables</i>	247	24,10
<i>dont chiffrées epsilon</i>	38	-
<i>dont non chiffrées</i>	72	-
<i>dont non chiffrées pour 2018 mais chiffrées en 2017</i>	14	1,51

Source : PLF pour 2019, retraitement cour des comptes

À cet égard, l'article 30 de la LFI pour 2019 a supprimé diverses dépenses fiscales de montant réduit, non évaluées, ou pour lesquelles le nombre de bénéficiaires est indéterminé.

<sup>61</sup> Les dépenses fiscales relatives aux taux réduits de TVA s'appliquant aux ventes à consommer sur place (n° 730221, chiffrée à 2 809 M€), aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien des logements (n° 730210, chiffrée à 2 450 M€), aux médicaments (n° 730303, chiffrée à 2 323 M€), à la fourniture de repas dans les cantines (n° 730207, chiffrée à 975 M€) et à la contribution à l'audiovisuel public (n° 740106, chiffrée à 655 M€), qui bénéficient à un grand nombre de contribuables, n'ont pas été retenues dans ce chiffre.

### **La dépense fiscale en faveur du mécénat des entreprises**

La France s'est dotée en 2003 du dispositif fiscal en faveur du mécénat des entreprises le plus généreux d'Europe. À la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour a dressé un bilan de cet effort public.

La dépense fiscale consiste en une réduction d'impôt sur les sociétés à hauteur de 60 % des dons effectués à des organismes reconnus d'intérêt général divers, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires. Une large définition de l'intérêt général permet à de nombreux organismes et secteurs d'activités de recevoir de tels dons.

L'apport du mécénat se révèle puissant mais inégalement important selon le domaine social, culturel, éducatif, sportif, environnemental.

Depuis 2003, la dépense fiscale est croissante. Elle n'est ni évaluée ni contrôlée. Elle est passée de 90 M€ en 2004 à plus de 900 M€ en 2016 et 2017. Dépense « de guichet » par nature, elle ne peut être régulée en temps réel. Son suivi, son analyse et son pilotage par l'État sont particulièrement lacunaires.

La Cour a proposé plusieurs scénarii d'ajustement pour mieux maîtriser cette dépense fiscale et plus largement redéfinir la politique de soutien de l'État au mécénat des entreprises. Elle propose notamment de construire un cadre d'ensemble clair, cohérent et complet de mise en œuvre de cette politique au plan interministériel. Elle recommande de mieux maîtriser la dépense fiscale en rendant obligatoire, pour les organismes bénéficiaires des dons les plus importants, la télédéclaration annuelle ainsi que l'identité des entreprises donatrices et la forme du mécénat intervenu. Elle recommande également de prendre en compte les réductions d'impôt en faveur du mécénat à l'occasion du contrôle fiscal des grandes entreprises, d'encadrer les contreparties délivrées par les organismes bénéficiaires aux entreprises mécènes, de préciser les règles relatives au mécénat de compétences et de mieux encadrer les fondations abritées.

*Source : Cour des comptes, Le soutien public au mécénat d'entreprises, novembre 2018*

### **3 - Une articulation mal assurée entre dépenses fiscales et objectifs poursuivis**

La Cour relève depuis plusieurs années que la cohérence entre les dépenses fiscales et les objectifs des programmes auxquels elles sont rattachées n'est pas toujours assurée.

Certaines dépenses fiscales, en particulier lorsque leur montant est élevé ou le nombre de leurs bénéficiaires important, peuvent contribuer à des objectifs dont la portée est plus large que ceux figurant dans le volet performance des PAP. Le CICE est ainsi d'une portée bien plus étendue

que les trois objectifs du programme 134 – *Développement des entreprises et régulation*, de la mission *Économie*<sup>62</sup>.

Au contraire, un nombre important de dépenses fiscales associées aux différents programmes n'ont qu'un lien ténu voire inexistant avec les objectifs des missions auxquelles elles sont rattachées.

Un certain nombre de dépenses fiscales du programme 304 – *Inclusion sociale et protection des personnes* relèvent plutôt de la politique de la famille, comme par exemple l'exonération d'IR pour les prestations familiales, chiffrée à près de 1,9 Md€ en 2018 et dont la portée va au-delà de la lutte contre la pauvreté ou de la protection des personnes vulnérables. De même, certains dispositifs rattachés au programme 157 – *Handicap et dépendance* bénéficient en fait aux personnes âgées à revenus modestes, voire à l'ensemble des personnes retraitées, sans considération particulière liée au handicap ou à la perte d'autonomie, à l'instar de l'abattement de 10 % d'IR sur le montant des pensions, y compris les pensions alimentaires, et des retraites, chiffré à 4,39 Md€ en 2018.

Enfin, la démarche de performance ne s'applique quasiment pas aux dépenses fiscales pour lesquelles les objectifs poursuivis ne sont presque jamais formulés. Seules onze des 474 dépenses fiscales recensées dans le PLF pour 2019 sont assorties d'indicateurs de performance, et elles ne représentent que 10,34 Md€, soit 10,3 % du coût total estimé des dépenses fiscales de l'exercice. Même dans les documents de politique transversale annexés aux PLF, le chapitre consacré à la « *présentation des principales dépenses fiscales concourant à la politique transversale* » se limite à une liste des dispositifs, qui ne détaille ou n'évalue ni leur objectif, ni leur impact (cf. *infra*, chapitre IV).

Ces constats, formulés de longue date par la Cour, démontrent l'absence d'intégration des mesures fiscales dans une politique globale et cohérente.

---

<sup>62</sup> Le programme 134 compte trois objectifs : « *renforcer l'efficacité des aides aux entreprises* », qui porte sur le soutien offert par Bpifrance, « *améliorer l'efficacité du soutien public à l'internationalisation des entreprises* », auquel est rattaché l'action de Business France et de Bpifrance Assurance Export, et « *assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés* », destiné notamment à évaluer l'action de la DGCCRF.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Les recettes nettes du budget général se sont élevées à 248,3 Md€ en 2018, supérieures de 8,7 Md€ aux prévisions et en légère baisse par rapport à 2017 (- 1,0 Md€).*

*L'écart entre prévision et exécution des recettes de l'État résulte principalement d'une **sous-estimation des recettes fiscales** à hauteur de 8,8 Md€ : cet écart entre prévision et exécution résulte d'une base 2017 plus élevée que prévu (+ 4,3 Md€), du rattachement de certains droits de mutation 2017 à l'exercice 2018 (+ 2,8 Md€), d'une évolution spontanée plus forte qu'anticipé (+1,9 Md€) et en revanche, d'un impact des mesures fiscales, de périmètre et de transfert un peu plus fort que prévu (- 0,3 Md€). Les écarts entre prévision et exécution sont difficilement évitables. L'évolution des recettes fiscales nettes doit donc être mieux documentée a posteriori dans le projet de loi de règlement.*

*La baisse des **recettes nettes** de l'État de 1,0 Md€ traduit une baisse des recettes fiscales nettes de 0,2 Md€ et un alourdissement des prélèvements sur recettes de 0,8 Md€, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne étant devenu plus coûteux à hauteur de 4,3 Md€, seulement partiellement compensés par la baisse des prélèvements au profit des collectivités locales (- 3,5 Md€).*

*La légère baisse (- 0,2 Md€) des **recettes fiscales nettes** entre 2017 et 2018 s'explique par le fait que l'évolution spontanée dynamique (+ 13,5 Md€), majorée par le rattachement des droits de mutation 2017 (+ 2,8 Md€), est annulée par les mesures fiscales qui réduisent les recettes fiscales de 16,5 Md€. Si une part de ces mesures traduit les conséquences en 2018 du contentieux sur la taxe à 3 % sur les dividendes ou des effets mécaniques résultant de dispositifs exceptionnels en 2017 (- 7,1 Md€), elles consistent également en des allègements fiscaux décidés en LFI pour 2018 (transformation de l'ISF en IFI, prélèvement forfaitaire unique, prise en charge par l'État du dégrèvement de taxe d'habitation) ou antérieurement (CICE, baisse du taux de l'IS, crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile) (- 13,5 Md€). Ces baisses d'impôt ne sont que partiellement compensées par l'alourdissement de la fiscalité énergétique et des mesures sectorielles d'augmentation de la TVA (5 Md€).*

*Les **recettes non fiscales** sont stables à un niveau proche de 2017, s'établissant à 13,9 Md€, dont 40 % correspondent à des dividendes, en grande partie versés par la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations. Les recettes de fonds de concours et d'attributions s'élèvent, respectivement, à 3,5 Md€ et 1 Md€. Les premières progressent par rapport à 2017 (+ 0,5 Md€), tandis que les secondes sont stables (- 0,1 Md€). Les recettes de l'État liées aux programmes d'investissements d'avenir ne sont pas présentées de façon suffisamment claire.*

Comme anticipé, on assiste à un ressaut de la **contribution française à l'Union européenne** mais ce dernier, de 4,3 Md€, est plus élevé que prévu de 0,7 Md€. Après un point bas en 2016 et surtout en 2017, ce redémarrage à la hausse du PSR-UE s'inscrit dans un cycle qui s'observe à chaque programmation financière pluriannuelle de l'Union européenne. L'écart à la prévision s'explique également par le changement de méthode en cours d'année concernant le calcul de la ressource propre traditionnelle (les droits de douane perçus par l'UE) qui a nécessité un appel de fonds supplémentaire auprès des États membres, dont la France.

L'exécution du **prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales** est, conformément à la prévision, en baisse de 3,5 Md€ par rapport à 2017. Contrairement aux années précédentes, cette diminution, qui résulte essentiellement de la suppression de la DGF des régions (3,9 Md€), est compensée par le transfert aux régions d'une part de TVA (4,2 Md€). L'État prend par ailleurs en charge le dégrèvement de taxe d'habitation à hauteur de 3 Md€ en 2018 au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux. Les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales ayant par ailleurs augmenté de 0,3 Md€, les transferts financiers totaux destinés aux collectivités locales ont fortement progressé en 2018 : ils dépassent pour la première fois leur montant de 2014.

Enfin, le PLF pour 2019 évalue les **dépenses fiscales** pour 2018 à 100,2 Md€, soit une hausse de 6,7 Md€ par rapport à l'exécution 2017. Comme l'a relevé la Cour en 2018, les plafonds mis en place par les deux dernières LPFP n'ont pas eu d'effet. De plus, les résultats des conférences fiscales en 2018 sont à nouveau décevants. L'implication de l'administration est réduite et les propositions de modifications ou de suppressions de dépenses fiscales sont pratiquement inexistantes, faute notamment d'une évaluation suffisante et préalable. L'action menée pour évaluer et réduire en conséquence les dépenses fiscales doit être résolument relancée.

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

4. *Dans le projet de loi de règlement, présenter de manière détaillée, impôt par impôt, la décomposition entre évolution spontanée et mesures, en précisant l'impact de chacune des mesures et, chaque fois que nécessaire, l'incidence des effets de comportement résultant de celles-ci.  
Concernant l'année n-2, enrichir l'annexe Voies et moyens d'un tableau de synthèse par impôt présentant la décomposition de l'évolution spontanée et de l'incidence de chacune des mesures, de manière exhaustive (recommandation reformulée) ;*
  5. *réaliser un chiffrage exhaustif du nombre de bénéficiaires et du coût de chacune des dépenses fiscales (recommandation reformulée) ;*
  6. *mettre en œuvre un programme d'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des dépenses fiscales les plus significatives d'ici 2022 (recommandation reformulée) ;*
  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 soumises au plafond de la LPFP (recommandation reformulée) ;*
  8. *compléter les documents budgétaires en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées à chaque programme et en les assortissant, pour les plus significatives, d'indicateurs de performance (recommandation reconduite).*
-

## Chapitre III

### Les dépenses

En 2018, les dépenses nettes du budget général (325,2 Md€) ont été exécutées à un niveau inférieur de 1,1 Md€ à la LFI. Par rapport à 2017, elles augmentent de 2,6 Md€, dont 1,5 Md€ au titre de mesures de périmètre et de transfert. À périmètre constant, la hausse est donc contenue à 1,1 Md€, avec des évolutions contrastées selon les types de dépenses.

**Tableau n° 25 : dépenses nettes du budget général**

En Md€	Exéc. 2017	2017 format 2018	Exéc. 2018	2017-2018	
				Md€	%
Titre 1 : Pouvoirs publics	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0%
Titre 2 : Personnel	127,6	127,6	129,6	2,0	1,6%
Titre 3 : Fonctionnement de l'État	26,1	26,1	25,2	-0,9	-3,4%
Titre 3 : Subventions charges de service public	27,8	28,3	28,9	0,6	2,1%
Titre 4 : Charges de la dette	41,7	41,7	41,5	-0,2	-0,5%
Titre 5 : Investissement	11,1	11,1	11,8	0,7	6,3%
Titre 6 : Intervention	90,0	91,0	90,2	-0,8	-0,9%
Titre 7 : Opérations financières	1,5	1,5	1,5	0,0	0,0%
<b>Total</b>	<b>326,8</b>	<b>328,3</b>	<b>329,7</b>	<b>1,5</b>	<b>0,4%</b>
<i>dont fonds de concours et att. de produits</i>	<i>4,1</i>	<i>4,1</i>	<i>4,5</i>	<i>0,4</i>	<i>9,8%</i>
<b>Total hors fonds de concours et att. de produits</b>	<b>322,6</b>	<b>324,2</b>	<b>325,2</b>	<b>1,1</b>	<b>0,3%</b>

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

Grâce à des prévisions de dépenses plus fiables, l'exécution a été conforme à la prévision et la gestion des risques budgétaires a été améliorée (I). La progression globale des dépenses ralentit, les dépenses de personnel restent dynamiques (+ 2 Md€), l'investissement augmente (+ 0,7 Md€) et les autres dépenses sont globalement stables, de même que les reports de crédits et les restes à payer (II). Au-delà de l'évolution des dépenses en 2018, les constats établis cette année, dans le prolongement de ceux déjà formulés par la Cour, montrent que la lisibilité et la signification du cadre budgétaire de l'État sont de plus en plus réduites (III).

## **I - Une exécution conforme à la prévision**

Grâce à l'amélioration de la budgétisation des dépenses, l'exécution a été largement conforme au budget voté (A). Il a été possible de réduire de façon sensible la mise en réserve de crédits mais la gestion des aléas budgétaires peut encore être améliorée (B). Les dépenses exécutées sont inférieures aux nouvelles normes de dépenses mises en place dans le cadre de la LPFP 2018-2022, avec des contournements réduits (C).

### **A - Des prévisions de dépenses plus fiables, une gestion mieux maîtrisée**

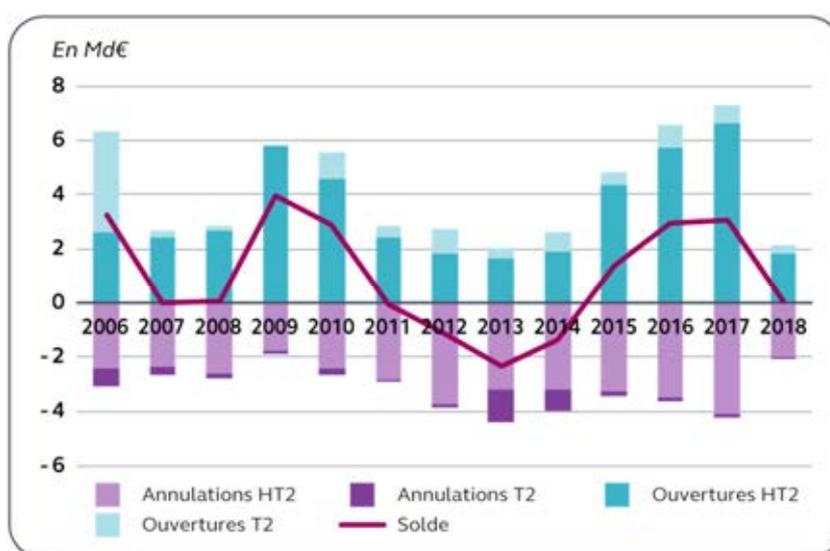
L'exécution des dépenses a été proche de la programmation de la LFI, tant au niveau global que dans sa ventilation par nature de dépenses ou par mission. Aucun décret d'avance n'a été nécessaire en cours de gestion et le calendrier de la LFR a pu être largement anticipé. Cette meilleure maîtrise de l'exécution est liée à l'amélioration sensible, bien qu'incomplète, de la budgétisation des dépenses.

#### **1 - Une exécution des dépenses conforme au budget voté, un calendrier de fin de gestion anticipé**

En 2018, les dépenses nettes du budget général s'établissent à 325,2 Md€, soit à un niveau inférieur de 1,1 Md€ à la LFI. L'amélioration de la sincérité des prévisions a permis une gestion proche du budget voté.

Les ouvertures (2,13 Md€) et annulations de crédits de paiement (-2,05 Md€) sont toutes intervenues dans le cadre de la LFR du 10 décembre 2018. Leur niveau, l'un des plus bas depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, est en forte diminution par rapport à 2017 où les ouvertures de crédits avaient atteint 7,3 Md€. Le solde net des ouvertures et annulations est presque nul (0,1 Md€) et la répartition entre les dépenses de personnel et les autres dépenses s'écarte peu de la programmation.

**Graphique n° 31 : ouvertures et annulations de crédits (CP)**



Source : Cour des comptes

L'analyse par mission confirme le rapprochement entre les budgets votés et exécutés. Les dépassements des cinq missions ayant le plus excédé les crédits ouverts en LFI en 2018 atteignent 1 Md€ (CP hors titre 2), soit cinq fois moins qu'en 2017.

À l'inverse, les cinq missions dont l'exécution est plus basse que la LFI présentent ensemble une sous-exécution de - 1,1 Md€, contre - 0,8 Md€ l'an dernier, l'essentiel des économies ayant porté sur les contrats aidés et le dispositif de prime à l'embauche en TPE-PME financés sur la mission *Travail et emploi* (- 0,7 Md€).

**Tableau n° 26 : missions dont l'exécution s'écarte le plus de la LFI**

Missions - exécution supérieure à la LFI (en M€, hors T2)	LFI 2018	Exécution 2018	Écart (M€)	Écart (% LFI)
Engagements financiers de l'État	41 777	42 108	331	0,8%
Solidarité, insertion et égalité des chances	18 919	19 117	197	1,0%
Défense	22 265	22 430	165	0,7%
Cohésion des territoires	17 187	17 339	152	0,9%
Régimes sociaux de retraite	6 332	6 448	116	1,8%
Missions - exécution inférieure à la LFI (en M€, hors T2)	LFI 2018	Exécution 2018	Écart (M€)	Écart (% LFI)
Travail et emploi	14 739	14 049	- 690	- 4,7%
Recherche et enseignement supérieur	26 834	26 674	- 160	-0,6%
Direction de l'action du gouvernement	1 013	919	- 94	- 9,3%
Relations avec les collectivités territoriales	3 662	3 572	- 90	- 2,5%
Action extérieure de l'État	2 076	1 991	- 85	- 4,1%

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

*Source : Cour des comptes (données Chorus)*

L'exécution des dépenses étant proche de la LFI, aucun décret d'avance n'a été nécessaire. La LFR est intervenue de manière précoce<sup>63</sup> et a constitué le support essentiel de la fin de gestion. Signe d'une meilleure maîtrise de l'exécution, l'anticipation du calendrier de fin de gestion a cependant induit des problèmes de prévision pour certains ministères. Plusieurs missions dont les crédits avaient été abondés de façon significative en LFR n'ont pas consommé fin 2018 les crédits de paiement mis à leur disposition. Pour trois missions (*Relations avec les collectivités territoriales*, *Cohésion des territoires* et *Outre-mer*), le montant des crédits non consommés a même excédé celui des ouvertures nettes en LFR.

<sup>63</sup> Dépôt du projet de LFR le 7 novembre 2018, promulgation le 10 décembre 2018, soit trois semaines d'avance par rapport au calendrier habituel des LFR de fin de gestion.

## 2 - Une amélioration sensible bien qu'incomplète de la budgétisation des dépenses

### a) Des risques de dépassement beaucoup plus faibles qu'en 2017

En juin 2018<sup>64</sup>, la Cour a estimé à 1,5 Md€ les sous-budgétisations de 2018, pour un total d'écarts<sup>65</sup> prévisibles de 1,9 Md€. L'exécution confirme ces sous-budgétisations, à hauteur de la prévision. En revanche, les aléas de gestion, qui correspondent à des événements imprévus au moment du vote du budget ayant un impact financier, ont sensiblement dépassé les estimations (0,7 Md€, contre une estimation de 0,2 Md€). Cet écart est principalement dû à des dépenses de compensations d'exonérations de charges plus élevées que prévu sur les missions *Travail et emploi* (0,2 Md€) et *Outre-mer* (0,1 Md€). Les reports de charges (0,2 Md€), conformes à la prévision, sont en forte baisse par rapport à 2017, en cohérence avec la diminution des reports de crédits (cf. *infra*).

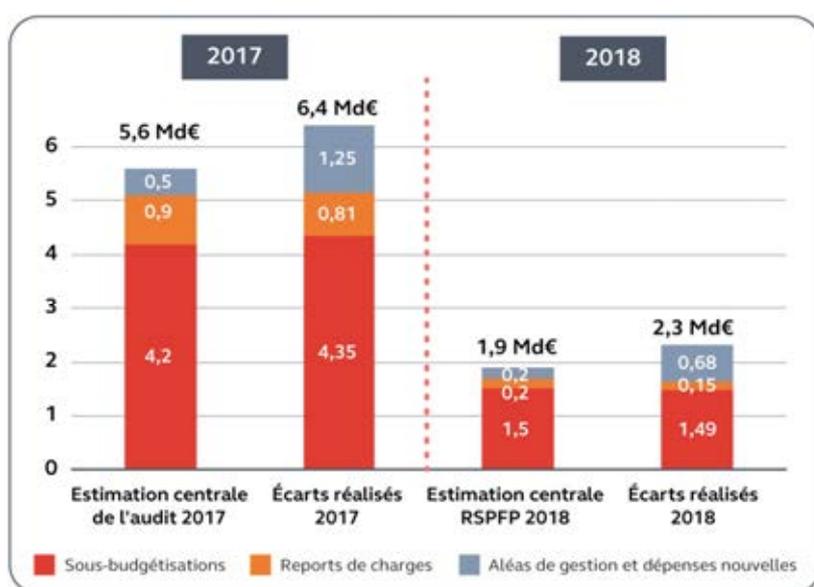
Grâce notamment à la progression des crédits ouverts en LFI (+ 7,7 Md€ par rapport à la LFI 2017, + 3,6 Md€ par rapport à l'exécution 2017, dont 1,5 Md€ de mesures de périmètre et transferts), une partie importante des sous-budgétisations des précédents exercices a donc été corrigée. Dans son audit des finances publiques de juin 2017<sup>66</sup>, la Cour avait identifié 4,2 Md€ de sous-budgétisations, finalement réalisées à hauteur de 4,4 Md€ en exécution.

---

<sup>64</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2018.

<sup>65</sup> 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 catégories : les sous-budgétisations, les reports de charges, les aléas de gestion. L'analyse se concentre sur les écarts identifiés dans les rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques 2017 (audit) et 2018, et n'est pas étendue à l'ensemble des autres aléas ayant finalement pesé sur l'exécution. Par ailleurs, les écarts sont examinés de façon brute, sans tenir compte de la façon dont ils ont été financés.

<sup>66</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques et audit*, juin 2017.

**Graphique n° 32 : suivi des écarts en 2017 et 2018**

Source : Cour des comptes

RSPFP : Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques

*b) La correction notable des sous-budgétisations constatées en 2017*

En 2017, les quatre missions du budget général présentant les plus forts écarts par rapport à la budgétisation concentraient plus des trois quarts des sous-budgétisations constatées (3,4 Md€ sur 4,4 Md€). En 2018, sur ces mêmes missions, les sous-budgétisations ont diminué de 71 %, certaines ayant même été presque totalement corrigées.

**Tableau n° 27 : suivi 2018 des sous-budgétisations sur les quatre missions présentant les plus forts écarts à la LFI en 2017**

Mission	Exéc. 2017	Exéc. 2018	Évolution 2017-2018
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	0,5	0,0	- 96%
Travail et emploi	0,9	0,1	- 84%
Défense	0,8	0,6	- 28%
Solidarité, insertion, égalité des chances	1,2	0,3	- 78%
<b>Total</b>	<b>3,4</b>	<b>1,0</b>	<b>- 71%</b>

Source : Cour des comptes

Sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, l'allocation adulte handicapé (AAH) n'a pas nécessité de financement complémentaire pour la première fois depuis cinq ans, les prévisions les plus récentes de la CNAF ayant été intégrées à la LFI en cours de débat parlementaire.

Sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, les crédits ouverts ont augmenté de 18 % à périmètre constant, avec l'introduction d'une provision pour aléas de 300 M€ notamment destinée à couvrir les refus d'apurement communautaires<sup>67</sup>, par ailleurs moins élevés qu'en 2017 (- 0,5 Md€).

*c) Des écarts persistants concentrés sur quelques missions*

Bien qu'en net recul par rapport à 2017, le niveau des sous-budgétisations reste significatif (1,5 Md€). Celles-ci portent principalement sur les surcoûts OPEX-MISSINT (0,6 Md€), la prime d'activité (0,3 Md€) et le financement de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) (0,1 Md€). En outre, des insuffisances ont été constatées sur la masse salariale des missions *Sécurités* (0,1 Md€) et *Enseignement scolaire* (0,2 Md€).

**Le financement des opérations du ministère des armées**

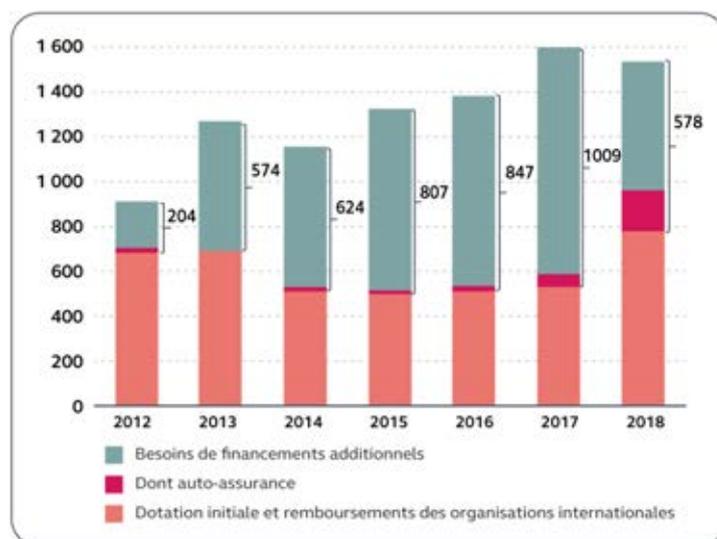
Les surcoûts<sup>68</sup> associés à l'engagement des forces en opérations extérieures (OPEX) et en missions intérieures (MISSINT) se sont élevés à 1,4 Md€ en 2018, soit un niveau proche du niveau très élevé atteint en 2017 (1,5 Md€). La dotation budgétaire initiale, destinée à couvrir les surcoûts, a été portée à 650 M€ pour les OPEX et 100 M€ pour les MISSINT, soit une augmentation de 260 M€ par rapport à 2017. La loi de programmation militaire 2019-2025 prévoit que la provision atteigne 1,1 Md€ en 2020, se rapprochant du surcoût moyen constaté sur les dernières années.

En dépit de la hausse de la provision, la sous-budgétisation des opérations extérieures et missions intérieures atteint 600 M€ en 2018. Le besoin de financement a été couvert à hauteur de 400 M€ par des ouvertures de crédits intégralement gagées par des annulations sur la mission *Défense*. Le reliquat (200 M€) a été financé en auto-assurance par la mission *Défense*, notamment par la mobilisation de crédits non consommés sur le titre 2.

<sup>67</sup> Dans le cadre de la politique agricole commune, des refus d'apurement peuvent être appliqués par la Commission européenne en cas d'irrégularité ou de défaut de contrôle. Ceux-ci sont alors déduits des remboursements versés par l'Union européenne aux organismes payeurs nationaux, qui avancent les dépenses de la PAC.

<sup>68</sup> L'expression « surcoûts » désigne les coûts supplémentaires (carburant, fonctionnement, indemnités, etc.) qui découlent des OPEX et MISSINT. Elle ne correspond pas à leur coût complet.

**Graphique n° 33 : surcoût total opérations extérieures / missions intérieures (en M€)**



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

## B - Une amélioration de la gestion des risques budgétaires

Grâce à l'amélioration de la qualité de la programmation initiale, des évolutions dans les modalités de gestion infra-annuelle des crédits ont été possibles en 2018. Ainsi, les deux outils principaux prévus par la LOLF pour le financement des aléas de gestion ont été fortement rénovés en 2018 dans le sens des recommandations formulées par la Cour : la mise en réserve des crédits a été fortement abaissée et plusieurs provisions ont été mises en place ou augmentées. Malgré ces progrès, des pratiques critiquables ont perduré en cours de gestion.

### 1 - Une mise en réserve sensiblement plus faible

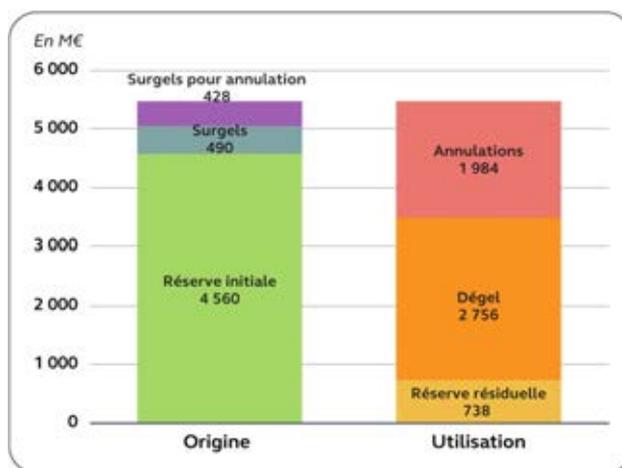
En 2018, les crédits mis en réserve ont représenté 5,5 Md€ (dont 4,6 Md€ de réserve initiale), en forte diminution par rapport à 2017 où ils avaient atteint 15,2 Md€. Cette évolution résulte essentiellement de la baisse du taux de mise en réserve des crédits hors masse salariale, ramené à 3 %, contre 8 % depuis 2015. Sur ces crédits hors masse salariale, la mise

en réserve initiale est passée de 9,8 Md€ en 2017 à 3,9 Md€ en 2018, montant le plus faible constaté depuis 2006. Cette évolution positive a répondu aux critiques formulées par la Cour en 2018 sur l'ampleur des crédits mis en réserve<sup>69</sup>. La réserve initiale sur les dépenses de personnel a, pour sa part, été maintenue à 0,5 % des crédits ouverts en LFI, soit 0,6 Md€.

Les crédits mis en réserve ont donné lieu pour moitié à des dégels (2,8 Md€), contre les deux tiers en 2017. Le reste a été majoritairement annulé (2 Md€), mais des crédits gelés non annulés demeurent en fin de gestion à hauteur de 0,7 Md€<sup>70</sup>.

Toutefois, comme les années précédentes, une partie de la réserve a été imputée sur des dépenses en réalité inéluctables. En 2018, 28 programmes, représentant 41,7 % des crédits hors titre 2 initialement mis en réserve, ont obtenu en cours de gestion le dégel intégral de leur réserve initiale (hors T2), soit 1,6 Md€. Il a été nécessaire d'abonder 11 de ces programmes en LFR pour un montant cumulé de 1,2 Md€ (hors T2). Bien que réduite, la réserve a donc conservé en 2018 un caractère en partie virtuel.

**Graphique n° 34 : la réserve de précaution  
(y compris masse salariale)**



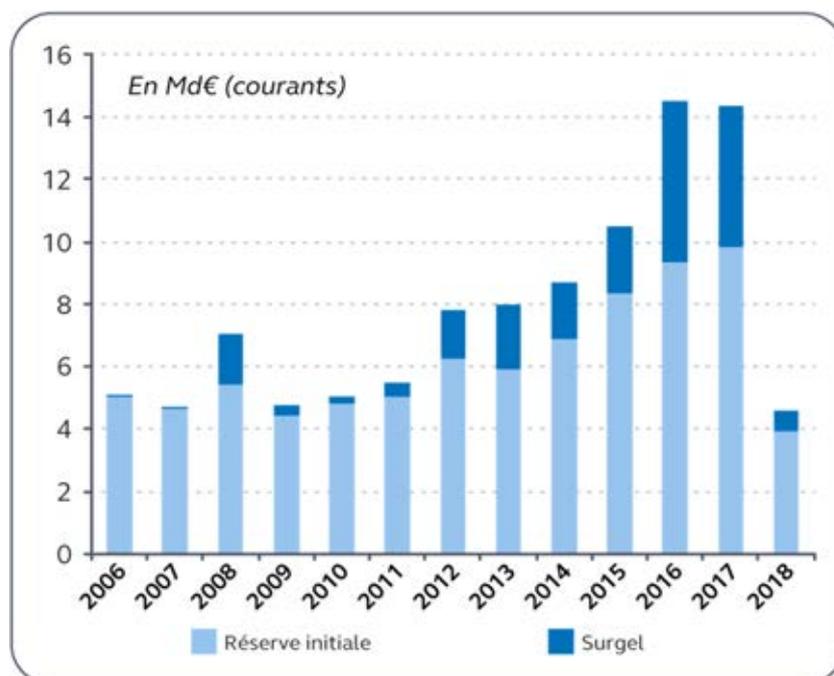
Source : direction du budget – retraitement Cour des comptes

<sup>69</sup> Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2017*, mai 2018.

<sup>70</sup> La réserve résiduelle porte sur des crédits de titre 2 non reportés (0,3 Md€) et sur les crédits hors titre 2 de trois missions (*Travail et emploi* pour 0,3 Md€, *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* pour 0,03Md€ et *Relations avec les collectivités territoriales* pour 0,1 Md€), reportés pour les deux premières.

Les surgels ayant été significativement plus faibles que les années précédentes, le montant total des crédits gelés hors masse salariale (4,6 Md€) est le plus bas constaté depuis 2006 (14,3 Md€ en 2017).

**Graphique n° 35 : mise en réserve (CP, budget général hors titre 2)**



Source : données direction du budget, calculs Cour des comptes

Hors crédits de personnel, les surgels ont porté sur huit missions, pour un montant total de 0,5 Md€ (dont 0,3 Md€ sur la seule mission *Travail et Emploi*), concernant essentiellement des crédits reportés de 2017. Ils ont été complétés par des surgels dits « transverses » (0,2 Md€), préalables aux annulations de LFR.

En 2019, les taux de mise en réserve sont maintenus au niveau de 2018. Pour les crédits hors titre 2, ce taux pourra cependant être modulé à la hausse « pour les programmes qui n'ont pas respecté les principes visant à garantir la qualité des gestions 2018 et 2019<sup>71</sup> ».

<sup>71</sup> Circulaire n° DF-1BE-18-3758 du 19 décembre 2018.

## 2 - De nouvelles pratiques ministérielles de gestion des risques

L'amélioration de l'adéquation aux besoins des ressources programmées en LFI et l'abaissement du taux de mise en réserve ont favorisé l'expérimentation par les ministères de nouvelles techniques de gestion des aléas.

Ainsi, la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* a mis en place une « provision pour aléas » ministérielle ainsi qu'un surgel volontaire sur certaines subventions aux opérateurs.

### **Des moyens de gestion des risques agricoles renforcés en 2018**

En 2017, la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* avait été exécutée à un niveau supérieur de plus de 50 % à la LFI, soit l'écart le plus élevé constaté durant cet exercice (1,25 Md€)

Pour tenter d'y remédier, une « provision pour aléas » de 300 M€ a été inscrite en LFI 2018 pour financer les refus d'apurement communautaires ainsi que les dépenses induites par les crises sanitaires et climatiques. Elle a permis, par exemple, le versement de 75 M€ au fonds national de gestion des risques agricoles (FNGRA) pour l'indemnisation des agriculteurs affectés par la sécheresse survenue à l'été 2018.

La réserve de précaution de la mission étant restée en partie positionnée sur des dépenses inéluctables (comme les co-financements nationaux des aides communautaires), le ministère a mis en place une réserve facultative complémentaire de 27 M€ pour améliorer sa capacité de réaction aux aléas, ciblée sur des dépenses considérées comme pilotables. Elle a principalement été constituée à partir des subventions destinées aux opérateurs, dont le versement initial a été effectué sur la base du précédent taux de mise en réserve (8 %) et non celui de 2018 (3 %). Cette réserve interne a été consacrée principalement à la couverture de besoins exceptionnels (grand plan d'investissement - cf. *infra* - et subventions exceptionnelles à l'Agence de services et de paiements et à l'Office national des forêts).

En 2019, la provision pour aléas a été abaissée à 200 M€ et se trouve déjà sensiblement grevée par les refus d'apurement notifiés ou sur le point de l'être<sup>72</sup>.

Une réserve de précaution ministérielle a également été constituée en 2018 sur la mission *Recherche et enseignement supérieur*, à hauteur de 63 M€. Comme pour l'agriculture, elle a été alimentée à partir des crédits destinés aux opérateurs, sur la base du différentiel de taux de mise en

<sup>72</sup> Pour plus de détails, se référer à la NEB de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

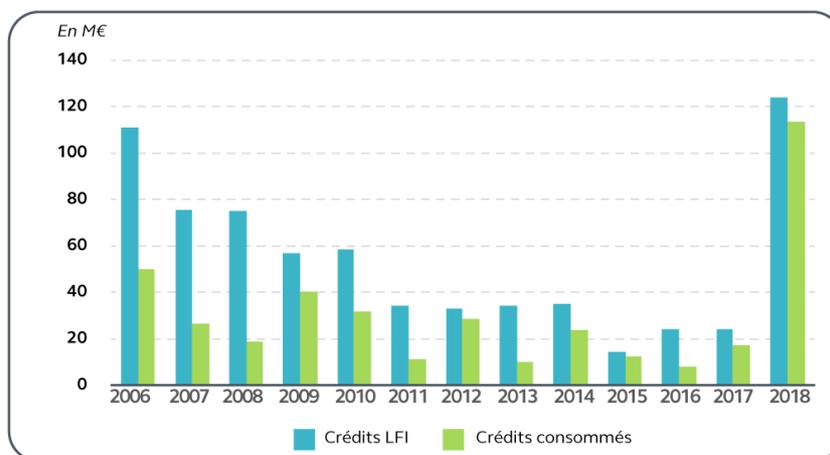
réserve appliqué en 2017 et 2018. Ce mécanisme a permis d'opérer des redéploiements dans le financement de ces mêmes opérateurs, principaux bénéficiaires des crédits concernés. Pour 2019, le dispositif est reconduit mais sur une base fortement réduite (20 M€)<sup>73</sup>.

### 3 - Une utilisation inappropriée de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles

Prévue par l'article 7 de la LOLF, « la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, est destinée à faire face à des calamités, et pour des dépenses imprévisibles ». D'une utilisation très souple<sup>74</sup>, elle a pourtant été très peu utilisée depuis sa création. En 2018, cette dotation a été augmentée de façon significative par rapport aux années précédentes (124 M€ en LFI), et sa consommation également (111 M€), atteignant les niveaux les plus élevés depuis 2006.

Utilisée à cinq reprises en 2018, cette dotation n'a financé aucune dépense accidentelle ou imprévisible, mais a servi en réalité à couvrir des sous-budgétisations.

**Graphique n° 36 : dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles**



Source : Cour des comptes

<sup>73</sup> Pour plus de détails, se référer à la NEB de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

<sup>74</sup> Les crédits sont mis à disposition par décret simple annulant les crédits sur la dotation et ouvrant un montant équivalent sur la mission concernée.

La dotation a principalement couvert une sous-budgétisation de 100 M€ liée au mécanisme européen de stabilité (cf. encadré *infra*). Comme au cours des précédents exercices, elle a aussi servi à couvrir des insuffisances budgétaires sur les fonds spéciaux (9 M€) et, de façon marginale (4,5 M€), un besoin en crédits de personnel identifié dès le début de la gestion sur la mission *Action extérieure de l'État*.

#### **La rétrocession des intérêts sur le capital du MES**

La France s'était engagée en 2017 à rétrocéder les intérêts perçus sur la fraction du capital du mécanisme européen de stabilité (MES) placée à la Banque de France, afin de compenser au MES le taux négatif appliqué à la facilité de dépôt (-0,4 %) sur ces fonds. La France avait toutefois subordonné cette rétrocession à l'adoption d'un engagement similaire de la part de l'Allemagne, qui n'est intervenu que fin 2018. La dépense de 100 M€, bien qu'incertaine quant à sa date de réalisation, n'en était pas moins prévisible et son montant connu. Elle aurait dû être inscrite dans la programmation budgétaire de la mission *Engagements financiers de l'État*<sup>75</sup>. La Cour l'avait prise en compte dans son estimation des sous-budgétisations de juin 2018<sup>76</sup>.

En outre, bien que l'engagement de la France quant à la rétrocession des intérêts du capital du MES reste en vigueur en 2019, aucun crédit n'a été inscrit à ce titre en LFI sur la mission *Engagements financiers de l'État*.

En 2019, la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a été fixée comme en 2018 à 124 M€.

### **C - Des dépenses inférieures à la nouvelle norme et des contournements réduits**

Les nouvelles normes de dépenses mises en place par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, proches des recommandations de la Cour de 2016, ont été respectées.

Le niveau de la norme des « dépenses pilotables » avait été fixé en LFI à 257,9 Md€, en progression de 4,1 Md€ par rapport à l'exécution 2017, dont 1,1 Md€ correspondant à des mesures de périmètre et de

<sup>75</sup> Pour plus de détails, se référer aux NEB des missions *Crédits non répartis* et *Engagements financiers de l'État*.

<sup>76</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2018.

transfert<sup>77</sup>. La hausse des dépenses pilotables a finalement été plus limitée, atteignant 2,7 Md€. Les contournements de la charte de budgétisation en LFI sont estimés par la Cour à 0,6 Md€ ; leur prise en compte n'aurait pas conduit à un dépassement de la norme. L'objectif de dépenses totales de l'État a également été respecté.

### 1 - Des nouvelles normes qui ont été respectées

Dans le cadre de la LPFP 2018-2022, l'État s'est doté de nouvelles normes de dépenses, au périmètre plus large que la précédente, proches de celles qui avaient été recommandées par la Cour en 2016<sup>78</sup>. La nouvelle norme de dépenses pilotables comprend notamment une partie des dépenses des comptes spéciaux et des budgets annexes, qui constituaient, au cours des dernières années, des voies importantes de contournement de l'ancienne norme.

#### Les nouvelles normes de dépenses

Les nouvelles normes de dépenses établies par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 s'articulent autour de deux plafonds complémentaires, l'un centré sur les éléments de dépenses réellement pilotables, l'autre correspondant à une norme globale plus large, couvrant la quasi-totalité des dépenses :

- la « norme de dépenses pilotables de l'État » comprend les dépenses nettes du budget général de l'État (hors contributions au CAS *Pensions, charges d'intérêts de la dette* et mission *Investissements d'avenir*), auxquelles s'ajoutent les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux « pilotables » (à l'exception des comptes d'opérations financières et des comptes prévus par la LOLF pour les opérations patrimoniales et les dépenses de pension), ainsi que la partie plafonnée des taxes affectées ;
- l'« objectif de dépenses totales de l'État » (ODETE) ajoute aux dépenses pilotables certaines dépenses des comptes spéciaux, les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités locales et de l'Union européenne, la charge de la dette et la mission *Investissements d'avenir*.

Cette nouvelle définition présente des progrès notables mais continue d'exclure des dépenses pour lesquelles des marges de manœuvre existent, comme les décaissements des opérateurs dans le cadre des PIA.

<sup>77</sup> Les mesures de périmètre et de transfert représentent 1,5 Md€ pour les dépenses budgétaires comprises dans la norme et -0,4 Md€ sur les taxes affectées plafonnées, soit un total de 1,1 Md€ sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables.

<sup>78</sup> Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2015*, mai 2016.

En 2018, les dépenses ont été exécutées à un niveau inférieur de 1,4 Md€ à la norme de dépenses pilotables, fixée à 257,9 Md€. Cette sous-exécution porte essentiellement sur le périmètre du budget général (- 1,1 Md€). L'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE), fixé à 425,4 Md€, a également été respecté.

**Tableau n° 28 : exécution 2018 des dépenses sous norme**

<i>En Md€</i>	Exécution 2017*	LFI 2018	Exécution 2018 (hors FDC/ADP)	Écarts		
				LFI 2018/ exécution 2017	Exécution 2018/ LFI 2018	Exécution 2018/ Exécution 2017
<i>Crédits budgétaires sous norme</i>	237,5	241,3	240,3	3,8	- 1,1	2,8
<i>Taxes et recettes affectées</i>	9,6	9,1	9,1	- 0,5	0	- 0,5
<i>Comptes spéciaux sous norme</i>	10,5	11,3	11	0,8	- 0,3	0,5
<i>Budgets annexes sous norme</i>	2	2	2	0	0	0
<i>Retraitement des flux internes au budget de l'État</i>	- 5,8	- 5,8	- 5,8	0	0	0
<b><i>Norme de dépenses pilotables</i></b>	<b>253,8</b>	<b>257,9</b>	<b>256,5</b>	<b>4,1</b>	<b>- 1,4</b>	<b>2,7</b>
<i>Investissements d'avenir</i>	0	1,1	1,1	1,1	0	1,1
<i>Charge de la dette</i>	41,7	41,2	41,5	- 0,5	0,3	- 0,2
<i>CAS Pensions hors P743</i>	55,8	56,5	56,7	0,7	0,1	0,9
<i>Prélèvements sur recettes</i>	60,2	64,4	65,2	4,2	0,8	5
<i>Comptes spéciaux inclus dans l'objectif</i>	4	4,3	4,4	0,3	0	0,4
<b><i>Objectif de dépenses totales de l'État (ODETE)</i></b>	<b>415,4</b>	<b>425,4</b>	<b>425,4</b>	<b>10</b>	<b>- 0,1</b>	<b>9,9</b>

\* Format norme 2018 à périmètre courant.

Source : Cour des comptes (données direction du budget)

## 2 - Des contournements de la norme significativement réduits

Chaque année, la charte de budgétisation annexée à la LPFP, qui fixe les règles de calcul des normes, fait l'objet de contournements dont la conséquence est de masquer des dépenses nouvelles ou de comptabiliser de fausses baisses de dépenses. Ils peuvent être de trois types : affectations de recettes à un organisme tiers en remplacement d'une dotation budgétaire, mauvaise comptabilisation de mesures de périmètre et contraction de recettes et de dépenses.

L'élargissement de la norme de dépenses à partir de 2018 conduit mécaniquement à réduire le champ des contournements, qui sont en forte diminution en nombre (7) comme en valeur (650 M€) par rapport à 2017 (20 contournements pour un total de 3 Md€), sur le périmètre de la norme des dépenses pilotables. Les affectations de recettes et mesures de périmètres mal comptabilisées baissent très fortement, alors que les contractions de dépenses et recettes restent élevées (282 M€), dont la quasi-totalité (274 M€) au titre de l'attribution d'une fraction directe du dividende de SNCF Mobilité à SNCF Réseau par voie de fonds de concours<sup>79</sup>.

**Tableau n° 29 : contournements de la norme de dépenses pilotables**

Contournement	2017		2018	
	Montant en M€	Nombre	Montant en M€	Nombre
Affectations de recettes	1 982	12	237	4
Mesures de périmètre	643	5	130	1
Contraction de recettes et dépenses	383	3	282	2
<b>Total</b>	<b>3 008</b>	<b>20</b>	<b>649</b>	<b>7</b>

Source : Cour des comptes

Le nouvel objectif total des dépenses de l'État (ODETE) a lui aussi été contourné, par l'affectation directe de dividendes au Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) en substitution du versement d'intérêts sur une dotation en numéraire déposée sur des comptes au Trésor. Ce mode de financement prive le budget général de recettes non fiscales à hauteur des dividendes non perçus (264,5 M€) et minore, en contrepartie, les dépenses de la mission *Engagements financiers de l'État* (cf. partie III *infra*).

La réintégration dans les dépenses des contournements identifiés (0,6 Md€) n'aurait toutefois pas conduit à un dépassement de la norme des dépenses pilotables. En revanche, l'objectif de dépenses totales de l'État aurait été dépassé d'un montant équivalent, augmenté de la contraction des dépenses et des recettes liée au mode actuel de financement du FII par affectation de dividendes qui auraient dû abonder le budget général sous forme de recettes non fiscales, soit un dépassement total de 0,9 Md€.

\*

\*\*

<sup>79</sup> Contraction de recettes et de dépenses prévue par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, déjà mise en œuvre en 2017 et dont le montant pourrait être accru en 2019. Pour plus de détails, se référer à la NEB *Écologie, développement et mobilité durables*.

La nette amélioration de la programmation budgétaire en 2018 a permis une exécution plus maîtrisée des dépenses en cours d'année. Ces progrès ont toutefois été facilités par l'augmentation importante du niveau des crédits des ministères entre la LFI 2017 et la LFI 2018 (+ 7,7 Md€).

## II - Des dépenses qui progressent à un rythme ralenti

Si les dépenses 2018 s'inscrivent dans le respect des nouvelles normes, elles restent orientées à la hausse : les dépenses incluses dans la norme de dépenses pilotables sont en hausse de 2,7 Md€ à périmètre courant. À périmètre constant<sup>80</sup>, la hausse est de 1,6 Md€, mais de 2,3 Md€ (+ 0,9 %) en réintégrant les contournements de la norme. Cette évolution correspond à celle de l'inflation (hausse des prix du PIB). Les dépenses de la norme de dépenses pilotables sont donc stabilisées en volume, bien qu'elles continuent à progresser en valeur.

Sur le périmètre des dépenses du budget général, les dépenses augmentent de 2,6 Md€ (+ 0,8 %) par rapport à l'exécution 2017, soit une hausse beaucoup moins marquée qu'entre 2016 et 2017 (+ 3,8 %, et même 5,5 % sur le seul champ des ministères, hors dette et pensions, et hors recapitalisation d'AREVA). À périmètre constant<sup>81</sup>, la hausse des dépenses du budget général est limitée à 0,3 % (3,2 % en 2017)<sup>82</sup>.

La hausse de la dépense porte essentiellement sur les dépenses de personnel (+ 2 Md€), les dépenses hors masse salariale étant globalement stables, avec une légère reprise des dépenses d'investissement (+ 0,7 Md€) et une baisse des autres catégories de dépenses (-0,9 Md€)<sup>83</sup>.

---

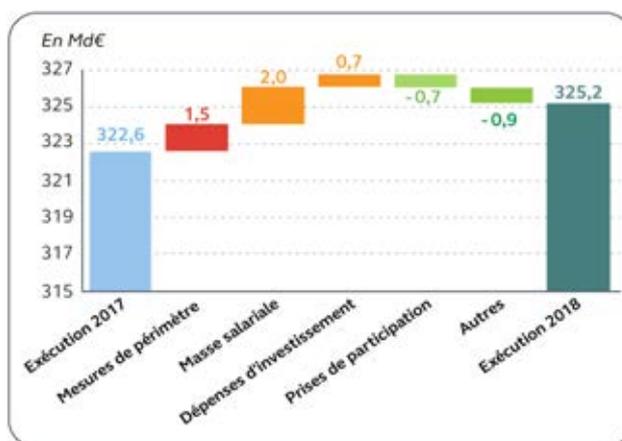
<sup>80</sup> En soustrayant de cette hausse les mesures de périmètre et transfert de 1,1 Md€ sur la norme de dépenses pilotables.

<sup>81</sup> Compte tenu de mesures de périmètre et de transfert de 1,5 Md€ sur le budget général.

<sup>82</sup> Évolution à périmètre constant, y compris recapitalisation d'AREVA.

<sup>83</sup> L'évolution des dépenses par titre est présentée en comparant l'exécution 2018 à l'exécution 2017, y compris fonds de concours et attributions de produits. Des distorsions peuvent apparaître en raison de la prise en compte des dépenses sur fonds de concours, qui représentent 4,5 Md€ en 2018 (cf. *infra*).

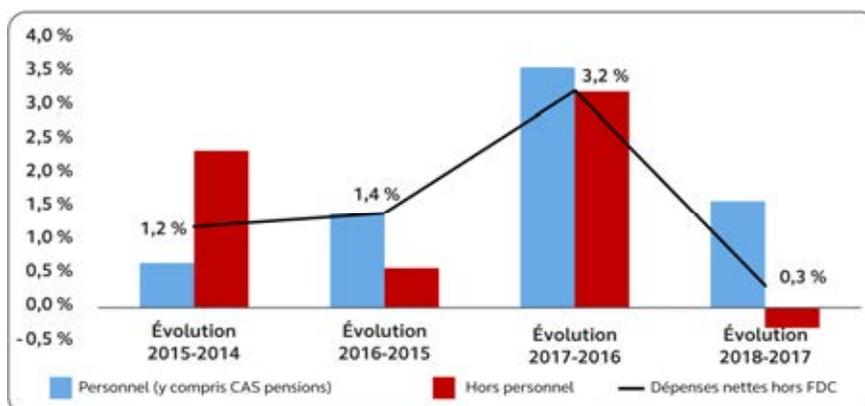
### Graphique n° 37 : évolution des dépenses du budget général



Source : Cour des comptes (données direction du budget)

À périmètre constant, l'exécution 2018 se caractérise par un ralentissement de la dépense, moins marqué sur la masse salariale que sur les autres dépenses.

### Graphique n° 38 : taux d'évolution des dépenses du budget général



Note de lecture : taux de variation des dépenses d'une année sur l'autre, à périmètre constant n/n-1, sans retraitement des dépenses exceptionnelles (recapitalisation AFD, AREVA, PIA).

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

## **A - Des dépenses de personnel qui restent dynamiques**

En 2018, les dépenses de personnel hors budgets annexes représentent 129,6 Md€, soit 39 % des dépenses du budget général. Elles se décomposent en 87,3 Md€ de masse salariale et 42,4 Md€ de contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*. À périmètre constant, elles sont en hausse de + 1,6 % (contre 3,4 % en 2017), soit + 2,0 % pour la masse salariale et + 0,8 % pour les contributions au CAS *Pensions*.

La progression de la masse salariale a légèrement ralenti par rapport à 2017 (+ 2,0 % contre + 3,4 %<sup>84</sup>), mais elle demeure supérieure à la moyenne des années précédentes, du fait notamment de l'effet report des recrutements et des mesures salariales intervenus en 2017. Les créations nettes de postes ont en effet nettement diminué en 2018, mais les effectifs ne baissent pas à ce stade. L'évolution de la masse salariale et des effectifs est très contrastée d'un ministère à l'autre.

Le CAS *Pensions* connaît un ralentissement de la progression des contributions qui lui sont versées.

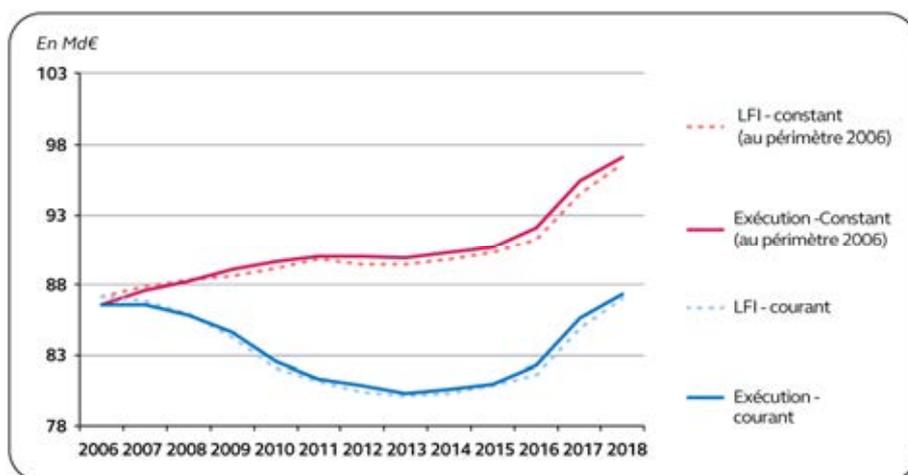
### **1 - Une hausse de la masse salariale supérieure à la moyenne des dix dernières années**

Hors CAS *Pensions*, la progression de la masse salariale pour l'exercice 2018 est de 2,0 %. Elle marque donc un ralentissement par rapport au niveau très élevé atteint en 2017 (+ 3,4 %), mais reste néanmoins nettement supérieure à la moyenne constatée entre 2008 à 2017 (+ 0,9 %).

---

<sup>84</sup> Le rapport sur le budget de l'État 2017 relevait une hausse de 4% de la masse salariale, chiffre qui a été rectifié compte tenu de modifications de la méthodologie de calcul.

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



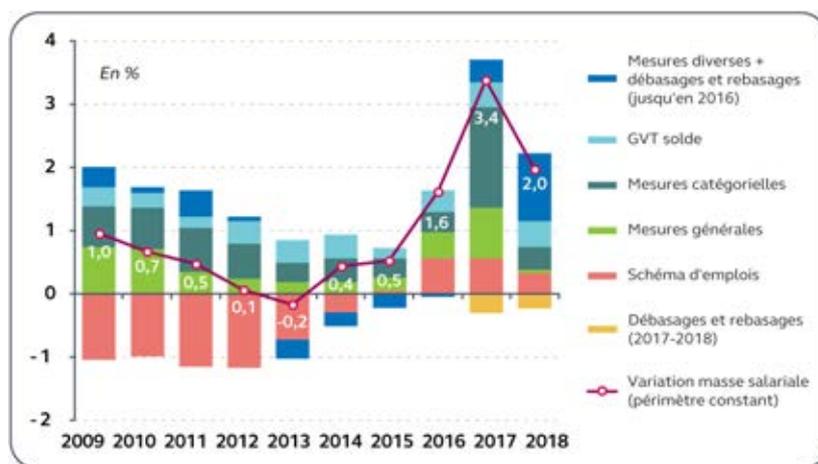
Source : direction du budget - retraitement Cour des comptes

Après une stabilisation progressive en euros et périmètre constant entre 2007 et 2011, l'effet des suppressions nettes d'emplois entre 2012 et 2014, principalement portées par le ministère de la défense, est venu compenser l'impact des mesures salariales et du GVT.

Entre 2015 et 2017, la progression de la masse salariale s'est accélérée, sous l'effet combiné de créations nettes de postes (*cf. infra*) et de diverses mesures salariales : les créations de postes ont eu un impact de 0,7 Md€ sur 2016 et 2017 ; la revalorisation du point d'indice fonction publique appliquée pour la première fois depuis 2010, de 0,6 point au 1<sup>er</sup> juillet 2016 et 0,6 point au 1<sup>er</sup> février 2017, a accru la masse salariale de plus de 0,9 Md€ en deux ans ; la montée en charge du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations – PPCR – de novembre 2015<sup>85</sup> a augmenté la masse salariale à hauteur de 0,7 Md€.

<sup>85</sup> 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.

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



Source : direction du budget - retraitement Cour des comptes

L'exercice 2018 est marqué par le montant élevé des « mesures diverses », non suivies individuellement, qui représentent plus de la moitié de la hausse de la masse salariale en 2018. Parmi ces mesures diverses, figure notamment la création au 1<sup>er</sup> janvier 2018 d'une indemnité compensatrice de la hausse de CSG.

Hors ces mesures diverses, la hausse de la masse salariale en 2018 est essentiellement liée à l'effet « année pleine » des recrutements et mesures salariales intervenus courant 2017.

L'impact des recrutements diminue en 2018 (+ 281 M€, contre + 472 M€ en 2017). Il reste toutefois assez élevé, du fait de l'extension en année pleine de l'effet des créations de postes de 2017.

Les mesures salariales ont pour leur part fortement diminué, leur impact s'élevant à 346 M€ en 2018, contre près de 2 Md€ pour 2017. Ces mesures se décomposent comme suit :

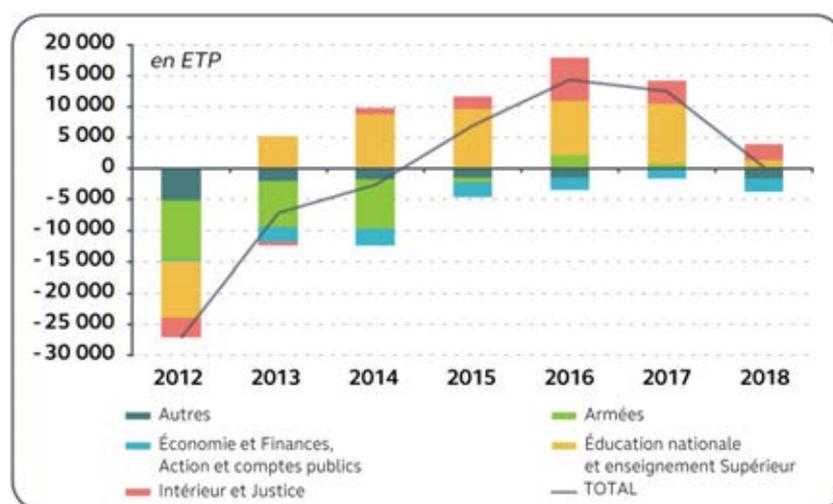
- les mesures générales ont un faible impact (44 M€), notamment en raison du gel du point d'indice fonction publique en 2018 ;
- les mesures catégorielles dans leur ensemble sont beaucoup plus faibles qu'en 2017 (0,3 Md€, contre 1,3 Md€ en 2017). L'effet report sur 2018 des mesures du protocole PPCR en 2017 a accru la masse salariale de l'État de 89 M€, après une hausse de 702 M€ en 2017. En revanche, les mesures initialement prévues pour 2018 du protocole PPCR ont été reportées d'un an et n'ont donc pas d'impact sur 2018 ;

- l'impact du GVT est de 353 M€, soit un rythme similaire à celui constaté en 2016 et 2017 (environ 320 M€). Les départs en retraite sont peu élevés, les réformes de 2003 et 2010 conduisant encore à un report des départs, avec cependant un risque de fort accroissement des départs en retraite dans les prochaines années compte tenu de la fin de montée en charge de ces réformes ;
- enfin, la variation des dépenses atypiques entraîne un impact à la baisse de près de 0,2 Md€, les dépenses « débasées » de 2017 étant supérieures aux dépenses rebasées sur 2018.

## 2 - Des effectifs qui ne diminuent pas en 2018, après une forte hausse entre 2015 et 2017

L'exercice 2018 est marqué par une stabilité des effectifs. La LFI pour 2018 prévoyait la suppression nette de 324 emplois, avec des disparités importantes entre ministères. Les suppressions de postes étaient en hausse dans les ministères de l'action et des comptes publics (- 1450 ETP), de la transition écologique et solidaire (- 828 ETP) et de la santé et des solidarités (- 258 ETP). Toutefois, les effectifs continuaient à augmenter aux ministères de l'intérieur (+ 1 420 ETP), de la justice (+ 1 000 ETP) et des armées (+ 518 ETP). Les emplois du ministère de l'éducation nationale étaient stables.

**Graphique n° 41 : schémas d'emplois exécutés de 2012 à 2018**



Source : Cour des comptes (données direction du budget)

En exécution, 206 ETP ont été créés en 2018, soit un écart de + 530 emplois avec la LFI. Cette sur-exécution est concentrée sur les ministères de l'éducation nationale et de la justice (les ministères de l'intérieur et des armées ayant créé moins de postes que prévu).

#### **La correction technique des plafonds d'emploi**

Jusqu'en 2018, les autorisations d'emplois par ministère étaient dans certains cas déconnectées de la réalité des emplois, conduisant à d'importantes vacances de postes. Pour redonner une valeur contraignante aux plafonds d'emploi et ramener les vacances de postes à un niveau frictionnel, l'article 11 de la LPFP 2018-2022 prévoit qu'« à compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois (...) ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ».

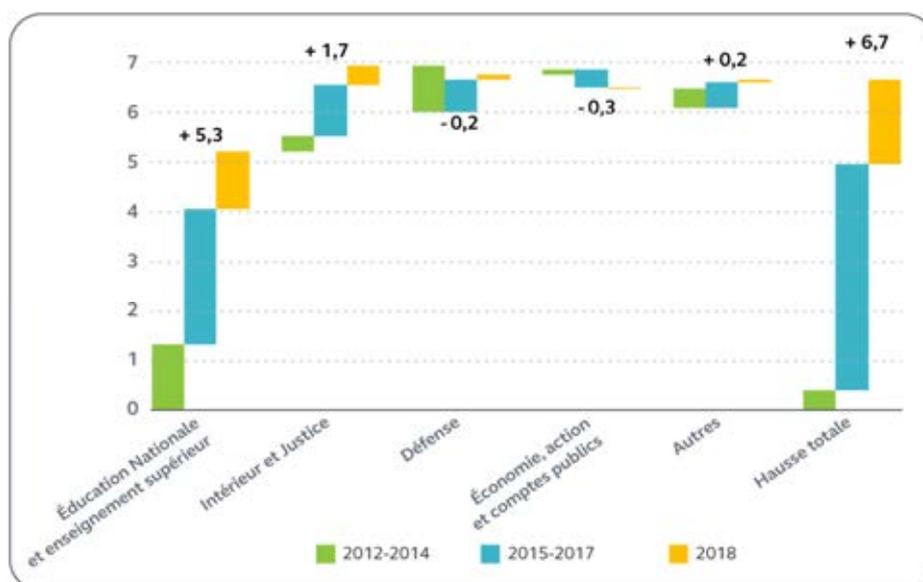
Afin de mettre en œuvre cette disposition dès 2018, les plafonds d'emplois ont été modifiés en LFR pour 2018 sur la base de l'écart entre les plafonds arrêtés en LFI pour 2017 et des perspectives d'exécution 2018. Les plafonds d'emplois des ministères et budgets annexes ont ainsi été abaissés de 10 805 ETPT, la correction portant, à titre principal, sur les ministères de l'éducation nationale (- 3 466 ETPT), des armées (- 3 327 ETPT) et de l'action et des comptes publics (- 1 472 ETPT).

Bien que les créations de postes aient été très limitées par rapport aux trois années précédentes (+ 11 260 en moyenne sur 2015-2017), la baisse nette des effectifs (50 000 en 2018-2022) prévue par la LPFP n'est pas encore engagée.

### **3 - Des disparités entre ministères**

L'évolution des dépenses de personnel est très contrastée d'un ministère à l'autre. Sur la période 2012-2018, l'augmentation de la masse salariale est essentiellement portée par les ministères de l'éducation nationale (+ 5,3 Md€), de l'intérieur (+ 1 Md€) et de la justice (+ 0,7 Md€).

Graphique n° 42 : évolution de la masse salariale par ministère



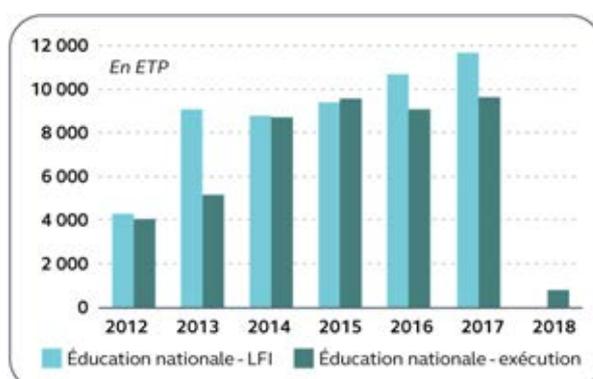
Source : Cour des Comptes

*a) Une forte hausse de la masse salariale du ministère de l'éducation nationale, qui n'est pas due qu'à la hausse des effectifs*

La masse salariale du ministère de l'éducation nationale a augmenté de 12,8 % entre 2012 et 2018. Cette progression tient en partie à l'augmentation des effectifs entre 2012 et 2017 (+ 46 292 ETP en cinq ans), mais également aux mesures salariales.

En effet, entre 2012 et 2017, la masse salariale de la mission a progressé deux fois plus vite que le nombre d'emplois, compte tenu de la revalorisation du point d'indice et des 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. En 2018, la progression de la masse salariale a ralenti (+ 2,6 %) par rapport à 2017 (+ 4,0 %) mais elle reste significative, notamment en raison de l'effet report de ces mesures.

Alors que les emplois du ministère de l'éducation nationale devaient rester stables en 2018, il a enregistré 839 créations d'emplois, en raison d'entrées plus importantes que prévu et de sorties (hors départs en retraite) moins nombreuses qu'attendu.

**Graphique n° 43 : schéma d'emploi de l'Éducation nationale**

Source : RAP 2012 à 2017 et MEN pour 2018- données en ETP depuis la LFR 2 2012

**Les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH)**

La création sur cinq ans de 32 000 postes d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) a été annoncée lors de la Conférence nationale du handicap du 19 mai 2016, conduisant à transformer le statut du personnel sur contrats aidés qui exerçait ces missions. En 2018, 6 404 AESH ont ainsi été intégrés dans le plafond d'emplois, portant leurs effectifs à 24 838 ETP. Cette évolution, comptabilisée en mesure de périmètre, répond à une demande de la Cour, qui relevait dans la note d'exécution budgétaire 2017 de la mission *Enseignement scolaire* qu'« un grand nombre d'emplois permanents contribuant à la mission *Enseignement scolaire* n'apparaissent pas dans les plafonds d'emplois (ministériels et opérateurs) ».

*b) Des créations de postes qui se poursuivent aux ministères de l'intérieur et de la justice*

Les créations de postes ont contribué significativement à la hausse de la masse salariale des ministères de l'intérieur et de la justice.

En effet, à la suite des attentats de 2015, les recrutements se sont accélérés dans le cadre des deux plans successifs de lutte antiterrorisme (PLAT 1 et 2), du plan de lutte contre l'immigration clandestine et du pacte de sécurité. Ces plans s'étant achevés en 2017, la loi de finances pour 2018 prévoyait des créations de postes de moindre ampleur. Des créations d'emplois sont toujours liées à la lutte contre le terrorisme, notamment au sein de la mission *Justice*, sans nécessairement être identifiés comme telles.

Au ministère de l'intérieur, pour la mission *Sécurités*, les créations nettes de postes ont été légèrement plus faibles que prévu en 2018 (+ 1 750 ETP, contre + 1 870 prévus en LFI), notamment du fait de sorties plus importantes qu'attendu dans la police. Les créations de postes au sein de la mission *Justice* ont été en revanche légèrement supérieures à la prévision (+ 1 136 ETP, contre + 1 000 en LFI), notamment du fait des créations de postes en cours d'année dans l'administration pénitentiaire.

**Graphique n° 44 : schémas d'emplois des missions *Sécurités* et *Justice***



Source : direction du budget - retraitement Cour des comptes

*c) Au ministère des armées, une hausse limitée des dépenses*

Après la suppression de près de 25 000 emplois en 2012, 2013 et 2014, la tendance à la baisse des effectifs du ministère des armées a été inversée à la suite des attentats de 2015. Cependant, le ministère n'a pas réussi à atteindre ses objectifs de recrutement, conduisant à une hausse limitée de la masse salariale jusqu'en 2016, du fait de la sous-exécution du plafond d'emploi. En revanche, en 2017, les dépenses de personnel du ministère des armées étaient en hausse de 2,8 % à périmètre constant. En 2018, cette hausse a été réduite à 0,9 %.

*d) Une stabilisation de la masse salariale dans les ministères économiques et financiers*

Les dépenses de personnel hors CAS *Pensions* des ministères économiques et financiers sont en baisse de 0,2 %, alors qu'elles avaient augmenté en 2017 (1,0 %). En 2018, le ministère de l'action et des comptes publics a en effet connu des suppressions d'emplois plus importantes que prévu en LFI (- 452 ETP supplémentaires). Ce résultat contraste avec les années antérieures, où la DGFIP faisait en sorte d'exécuter son schéma à l'emploi près en recrutant en fin d'année, principalement des agents de catégorie C, afin de saturer son schéma d'emplois<sup>86</sup>.

Sur la période 2012-2018, les ministères économiques et financiers ont connu une baisse nette de leur masse salariale, les effets de la réduction des effectifs étant toutefois partiellement compensés par les mesures salariales, notamment l'augmentation du point d'indice et la montée en charge du protocole PPCR en 2017.

#### **4 - Une hausse ralentie des contributions au 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, et les cotisations salariales.

En raison du ralentissement de la hausse de la masse salariale de l'État, la progression des contributions au CAS *Pensions* versées en fonction de la masse salariale marque un net infléchissement par rapport à 2017 (+ 0,8 %, contre + 3,6 %), et se rapproche des niveaux des années précédentes (hausse inférieure à 1 % en 2016 et 2015). Les dépenses ont augmenté plus vite que les recettes (+ 1,4 %), du fait notamment de l'effet en année pleine de la revalorisation de + 0,8 % au 1<sup>er</sup> octobre 2017 des pensions de retraite et d'invalidité.

Le solde d'exécution du compte pour l'année 2018 (+ 1 457,9 M€) est inférieur à celui constaté en 2017 (+ 1 939 M€). Toutefois, la succession d'exercices excédentaires depuis 2013 conduit à un solde cumulé de 6,6 Md€ fin 2018, niveau représentant 1,35 mois de prestations. D'après les prévisions fournies dans le cadre du vote de la LFI pour 2018, le solde devrait s'établir à + 8,1 Md€ fin 2019.

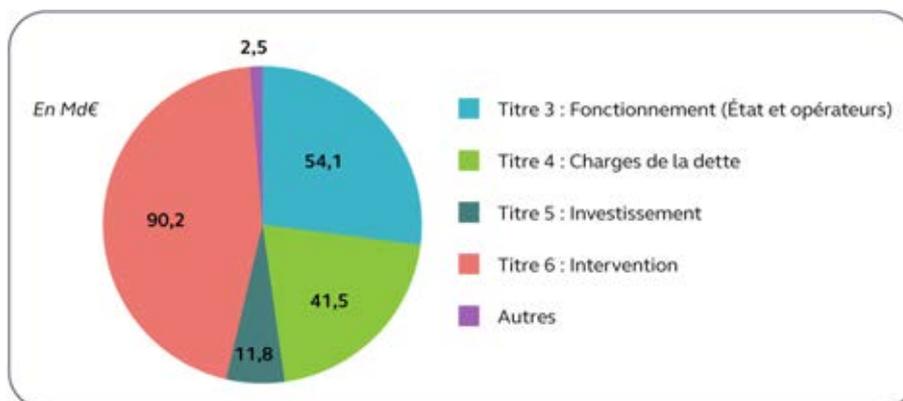
---

<sup>86</sup> Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2017*, juin 2018.

## B - Hors personnel, des dépenses globalement stables, une légère reprise de l'investissement

En 2018, les dépenses hors masse salariale représentent 200,1 Md€<sup>87</sup> soit 61 % des dépenses du budget général. Elles sont composées essentiellement de dépenses d'intervention<sup>88</sup> (45 %), des charges de fonctionnement de l'État et de ses opérateurs (27 %) et des charges d'intérêt de la dette (21 %). Les dépenses d'investissement ne représentent que 6 % des dépenses hors personnel.

Graphique n° 45 : dépenses hors masse salariale du budget général



Source : Cour des comptes (données direction du budget)

La hausse de ces dépenses est très limitée (+ 0,6 Md€ hors fonds de concours). Toutefois, pour certaines dépenses, la baisse résulte non pas de la faiblesse des dépenses de 2018 mais de dépenses exceptionnelles réalisées en 2017, comme la recapitalisation d'AREVA.

À périmètre constant, ces dépenses sont en baisse (- 0,9 Md€), traduisant une légère hausse de l'investissement (+ 0,7 Md€), une faible baisse des dépenses de fonctionnement (- 0,3 Md€), très variable selon la nature de la dépense, une baisse des dépenses d'intervention (- 0,8 Md€), en dépit de composantes très dynamiques, et une hausse des crédits de fonds de concours (+ 0,4 Md€).

<sup>87</sup> Y compris fonds de concours et attributions de produits.

<sup>88</sup> Transferts et subventions aux ménages, entreprises et collectivités.

## 1 - Une reprise modérée des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement (11,8 Md€) sont en hausse de 0,7 Md€. Particulièrement touchées en 2017 par les annulations de crédits, elles étaient restées stables par rapport à l'année précédente, mais en retrait de 0,9 Md€ par rapport à la LFI. En 2018, l'augmentation des crédits et l'amélioration de la qualité de la programmation ont permis une légère progression de l'investissement, qui reste inférieur à la programmation (- 0,8 Md€). Cette augmentation est toutefois limitée, compte tenu du faible montant en valeur absolue des dépenses de titre 5.

La progression des dépenses d'investissement entre 2017 et 2018 porte tout d'abord sur la mission *Défense* (+ 0,5 Md€), qui représente 75,9 % des dépenses d'investissement de l'État en 2018. Portant sur les programmes d'armement (+ 0,2 Md€) et les dépenses d'infrastructure (+ 0,2 Md€), la hausse reste toutefois inférieure à la programmation, le financement des surcoûts OPEX et MISSINT ayant conduit à annuler certains crédits d'investissement<sup>89</sup>.

Les dépenses d'entretien et de régénération du réseau routier imputées sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables* sont également en hausse significative (+ 0,4 Md€), atteignant 1,4 Md€ en 2018, soit 11,7 % des dépenses d'investissement de l'État. En augmentation de 35 % par rapport à 2017, elles se concentrent sur l'entretien et le développement des infrastructures routières. Une très grande partie des dépenses est financée par des fonds de concours versés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)<sup>90</sup>. Ces investissements s'inscrivent dans le cadre du grand plan d'investissement, qui prévoit un montant de 0,7 Md€ sur la période 2018-2022 pour soutenir la rénovation du réseau routier.

---

<sup>89</sup> Pour plus de détails, se référer à la NEB de la mission *Défense*.

<sup>90</sup> Pour plus de détails, se référer à la NEB de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

### **Le grand plan d'investissement (GPI)**

Le grand plan d'investissement (GPI) 2018-2022 a trois objectifs : accélérer la réduction de l'empreinte écologique et la montée en gamme de l'économie ; augmenter le potentiel de croissance et le niveau d'emploi ; réduire durablement le niveau des dépenses publiques et stimuler la transformation des services publics. Les investissements prévus (57 Md€) passent par des instruments financiers (prêts, garanties, fonds propres) sans effet sur le solde budgétaire (11 Md€), par la réorientation de crédits budgétaires existants (12 Md€), par de nouvelles mesures budgétaires (24 Md€), et enfin par le troisième plan d'investissements d'avenir (PIA 3), pour 10 Md€. En contrepartie de procédures exigeantes de sélection, de suivi et d'évaluation *ex post*, les crédits labellisés au titre du GPI bénéficient d'une garantie de stabilité et d'exonération de mise en réserve.

Quatre priorités ont été retenues : « accélérer la transition écologique » (20 Md€), « édifier une société de compétences » (15 Md€), « ancrer la compétitivité sur l'innovation » (13 Md€), et « construire l'État de l'âge numérique » (9 Md€), déclinées en 26 initiatives, pilotées par un ministre chef de file s'appuyant sur un comité de pilotage (COPIL) dédié.

Des rapports annuels au Premier ministre doivent être établis par chaque COPIL avant le 1<sup>er</sup> juin de chaque année, comprenant une évaluation de la performance de l'initiative et une proposition d'ajustement des lignes d'actions. Le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) en assure la synthèse et propose au Premier ministre des réallocations de crédits en fonction des résultats obtenus, avec un objectif minimum de 3 % par an. Deux types d'indicateurs doivent être mis en place : des indicateurs d'avancement et des indicateurs d'impact attendu et effectif. Sur les 111 sous-initiatives auxquelles sont associés des indicateurs, 79 indicateurs ont à ce stade été mis en place, essentiellement de suivi et de résultats. Un travail relatif aux indicateurs d'impact (émissions de CO<sub>2</sub>, taux d'emploi, effort de recherche) est prévu en 2019.

Le montant des dépenses pour l'année 2018 ne sera pas connu avant le courant du mois de mai, compte tenu des délais de remontée des données de l'ensemble des initiatives du GPI dans le cadre fixé par la circulaire du SGPI n° 6078-SG du 8 avril 2019, ce qui est anormalement long. La prévision s'élève à 6,8 Md€, contre 9,1 Md€ budgétés. Une enveloppe de 9,4 Md€ est prévue pour 2019.

## 2 - Des dépenses de fonctionnement globalement stables mais très hétérogènes

Hors mesures de périmètre et de transfert, les dépenses de fonctionnement (titre 3) diminuent faiblement entre 2017 et 2018 (- 0,3 Md€). Ces dépenses constituent toutefois un agrégat très hétérogène, couvrant, au-delà du fonctionnement courant des administrations, des dépenses de divers ordres, comme les versements destinés à des prises de participation, ou les dépenses de personnel des opérateurs (cf. partie III *infra*).

Les versements vers le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* en vue de réaliser des prises de participation ne concernent que les prises de participation du PIA 3 (0,8 Md€), et sont donc en forte baisse (- 0,7 Md€) par rapport à 2017 (versement de 1,5 Md€ au titre des opérations de recapitalisation d'AREVA) comme à 2016 (renforcement des fonds propres de l'AFD pour 2,4 Md€). Hors prises de participation, les dépenses de fonctionnement courant sont en légère hausse (+ 0,4 Md€), avec des évolutions contrastées entre les dépenses de fonctionnement de l'État (-0,15 Md€) et les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs (+ 0,6 Md€).

### a) La stabilité des dépenses de fonctionnement courant de l'État

Sur le périmètre « courant » des administrations, les dépenses de fonctionnement de l'État sont stables (- 0,15 Md€). Les évolutions significatives qui sont relevées sur certaines missions ne correspondant pas nécessairement à l'évolution du seul fonctionnement courant des ministères mais à des circonstances propres à 2018. Ainsi, la baisse sensible des dépenses de fonctionnement de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* (- 0,2 Md€, soit - 25 % par rapport à 2017) est le contrecoup de la forte hausse de 2017, causée par le coût de l'organisation des élections présidentielle et législatives. Celle de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (- 0,6 Md€) est essentiellement due à la baisse des refus d'apurement communautaire.

### b) Une hausse des subventions aux opérateurs sous l'effet de mesures de périmètre et de la dynamique des dépenses de personnel

La hausse des dépenses de fonctionnement destinées au financement des opérateurs (+ 1,1 Md€) résulte, pour près de la moitié, de mesures de périmètre (0,5 Md€), correspondant en réalité à la rebudgétisation de dépenses précédemment financées par des taxes affectées. Ces rebudgétisations concernent essentiellement la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (+ 0,5 Md€).

**L'évolution du financement des opérateurs de la mission *Écologie, développement et mobilité durables***

Préalablement financée par une taxe affectée, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) perçoit, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, une subvention pour charge de service public de 0,6 Md€ imputée sur les dépenses de fonctionnement de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (programme 181 – *Prévention des risques*). La fraction du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) précédemment affectée à l'ADEME (0,4 Md€ en 2017) a été réintégrée dans les recettes du budget général.

Sur la même mission, une évolution inverse a été mise en œuvre pour le financement des opérateurs du programme 113 – *Paysages, eau et biodiversité*. Via les agences de l'eau, le produit de taxes et impôts a été affecté en LFI 2018 à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et aux parcs nationaux. Les dotations budgétaires précédemment versées par le budget de l'État ont été supprimées.

Hors mesures de périmètre, la hausse des subventions pour charge de service public (+ 0,6 Md€) résulte notamment de l'augmentation de la masse salariale des opérateurs. Sur la mission *Recherche et enseignement supérieur*, l'augmentation enregistrée en 2018 (+ 0,2 Md€) est essentiellement destinée à financer la masse salariale des universités, ce qui ne constitue pas une dépense de fonctionnement.

Compte tenu de la disponibilité tardive des données d'exécution des opérateurs, le montant total des dépenses de personnel financées en 2018 à partir des crédits budgétaires de l'État n'est pas connu. En 2016<sup>91</sup>, la Cour avait souligné les lacunes des systèmes d'information des opérateurs de l'État. Si le jaune budgétaire consacré aux opérateurs comporte leurs données d'exécution sur les trois derniers exercices, celles-ci sont transmises avec un décalage temporel important<sup>92</sup>. Selon le calendrier actuellement appliqué, les données d'exécution 2018 des opérateurs ne seront pas connues lors du vote de la loi de règlement 2018.

<sup>91</sup> Cour des comptes, Rapport sur *Le budget de l'État en 2015*. La Documentation française, mai 2016, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>92</sup> Le jaune budgétaire « opérateurs de l'État » annexé au PLF pour 2018 comporte les données d'exécution à fin 2016.

### 3 - Des dépenses d'intervention qui diminuent, des composantes très dynamiques

Les dépenses d'intervention (allocations et subventions versées aux ménages, entreprises, associations et collectivités) s'élèvent à 90,2 Md€ en 2018, en très faible augmentation par rapport à 2017 (+ 0,2 Md€). Retraitées des mesures de périmètre et transfert (+ 1 Md€<sup>93</sup>), elles affichent une baisse de 0,8 Md€.

Comme pour les dépenses de fonctionnement, l'évolution des dépenses d'intervention est très contrastée. Pour cinq d'entre elles, les variations entre 2017 et 2018 sont supérieures à 500 M€.

**Tableau n° 30 : dépenses d'intervention de 5 missions**

Missions (en CP et en M€)	2017	2018	Variation (en M€)	Variation (en %)
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	17 534	18 338	804	4,6%
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	6 298	6 999	700	11,1%
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	2 261	1 524	- 737	- 32,6%
<i>Travail et emploi</i>	13 228	12 403	- 825	- 6,2%
<i>Cohésion des territoires</i>	18 561	17 654	- 907	- 4,9%

Source : Cour des comptes (données Chorus)

Deux mesures principales ont permis de réduire les dépenses d'intervention, qui comportent par ailleurs des composantes très dynamiques. Il s'agit des dépenses liées aux contrats aidés<sup>94</sup>, en baisse de 1 Md€ entre 2017 et 2018, et de celles des aides au logement pour - 1,2 Md€.

La baisse des dépenses d'intervention de la mission *Travail et emploi*, qui atteint 2,1 Md€ (- 16 %) après retraitement des mesures de périmètre, est directement liée à la redéfinition plus restrictive du dispositif de contrats aidés (limitation du périmètre des employeurs éligibles au seul secteur non marchand et réduction du taux de prise en charge par l'État). Seuls 128 000 contrats de ce type, rebaptisés « Parcours emploi

<sup>93</sup> Ces mesures sont essentiellement liées à la budgétisation sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de l'intégralité de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), précédemment financée par le Fonds de solidarité *via* une taxe affectée et une subvention d'équilibre. Pour plus de détails, se référer à la NEB de la mission *Travail et emploi*.

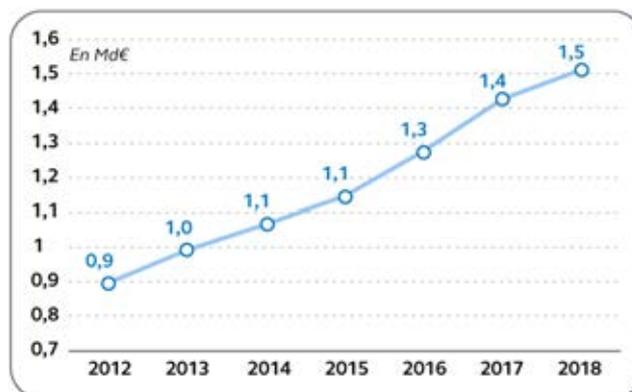
<sup>94</sup> Hors dispositif des emplois d'avenir, en extinction depuis 2016.

compétences » (PEC), ont été signés en 2018, contre 280 000 en 2017 (dont 200 000 dans le secteur non marchand) et 380 000 en moyenne entre 2012 et 2016 (dont 320 000 dans le secteur non marchand). Outre les contrats aidés, la diminution des dépenses d'intervention de la mission s'explique aussi par l'extinction de dispositifs tels que l'aide à l'embauche dans les TPE-PME, le plan « 500 000 formations » ou le contrat de génération.

Sur la mission *Cohésion des territoires*, les dépenses d'intervention sont en forte baisse, notamment sous l'effet de la baisse des dépenses d'aide au logement (baisse de 1,2 Md€ entre 2017 et 2018 des crédits budgétaires versés à ce titre au FNAL<sup>95</sup>). Plusieurs mesures d'économies ont en effet été décidées sur les dépenses d'aide au logement, notamment la baisse de 5 € des aides personnelles au logement (APL) et la réduction du loyer de solidarité (RLS)<sup>96</sup>.

Au sein de la même mission, les dépenses liées à l'hébergement d'urgence poursuivent leur augmentation (+ 600 M€, soit + 68,6 %, entre 2012 et 2018).

#### Graphique n° 46 : dépenses d'hébergement d'urgence



Source : Cour des comptes (données Chorus)

L'augmentation des dépenses de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* résulte notamment de la généralisation du chèque énergie, après deux années d'expérimentation<sup>97</sup>. Cette mesure

<sup>95</sup> L'État verse une dotation budgétaire au FNAL, qui rembourse aux organismes de sécurité sociale le montant des allocations logement versées par les caisses d'allocations familiales (CAF).

<sup>96</sup> Réduction du loyer de solidarité appliqué par les bailleurs sociaux aux locataires sous conditions de ressources, qui accompagne la baisse des APL versées aux locataires concernés.

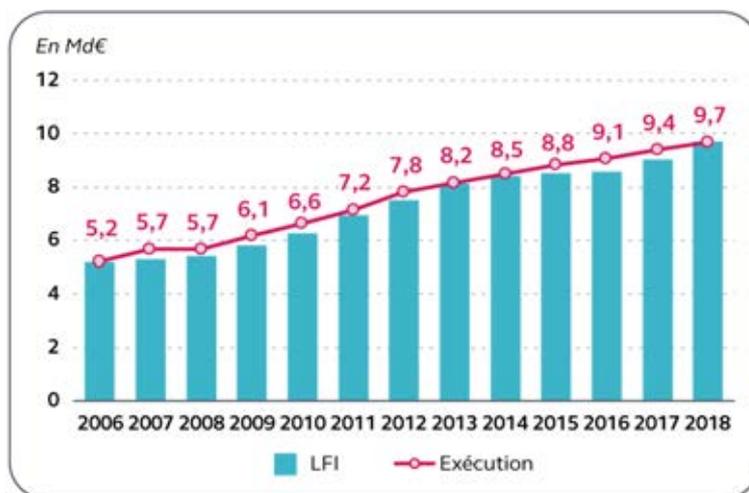
<sup>97</sup> Les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité, destinés aux ménages à revenus modestes, étant quant à eux supprimés.

s'est traduite par l'envoi de plus de 3,6 millions de chèques en 2018 pour un montant total de 0,4 Md€.

Pour d'autres missions, la variation des dépenses s'explique par des dépenses exceptionnelles en 2017 ou 2018. C'est notamment le cas de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, dont les dépenses d'intervention sont en forte baisse (- 0,7 Md€, soit - 32,6 %). Cette diminution apparente doit cependant être corrigée de deux éléments exceptionnels enregistrés en 2017 : d'une part, l'imputation de 0,5 Md€ au titre de la compensation de la réduction de cotisations maladie des exploitants agricoles (convention « AMEXA »), d'autre part, l'inscription en 2017 de deux campagnes de versement de l'indemnité compensatrice d'handicap naturel (ICHN). Retraitée de ces événements exceptionnels, les dépenses d'intervention sont globalement stables depuis 2014.

Enfin, on constate aussi dans certains cas la simple prolongation en 2018 d'une trajectoire de hausse présente sur moyenne période. Ainsi, sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, l'allocation adulte handicapé (AAH) est en augmentation constante, étant passée de 5,2 Md€ en 2006 à 9,7 Md€ en 2018 (+ 85 %). La hausse des crédits votés en LFI 2018 (+ 0,7 Md€ par rapport à la LFI 2017) a permis d'éviter toute sous-budgétisation en 2018, mais les perspectives restent à la hausse, la prévision de la LFI 2019 s'établissant à 10,3 Md€ (soit + 5,8 %).

**Graphique n° 47 : dépenses d'allocation adulte handicapé**



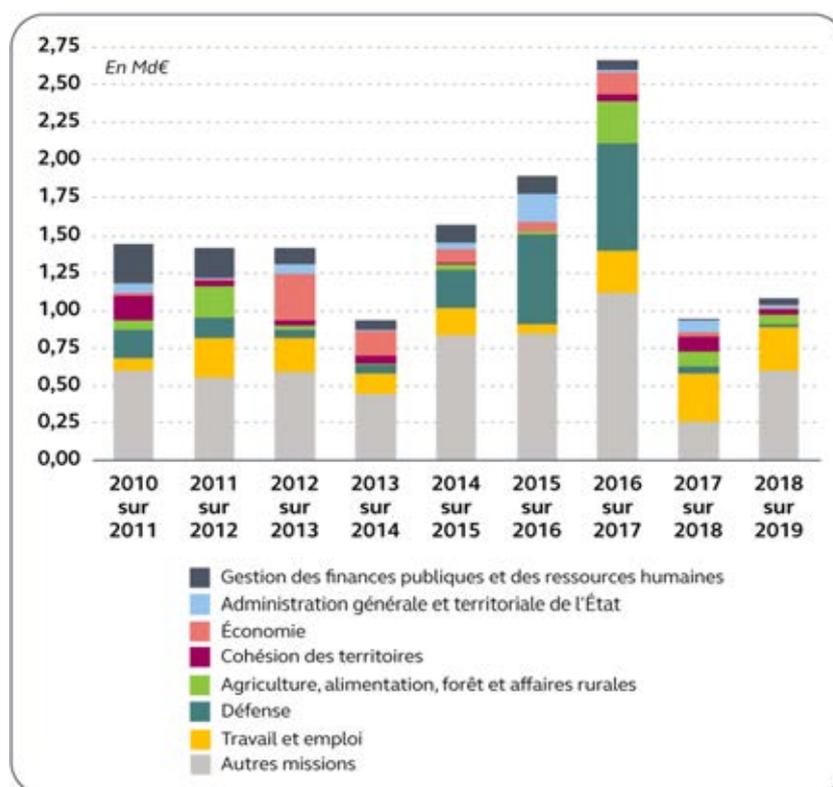
Source : Cour des comptes

## C - Des reports de crédits et des restes à payer stables

### 1 - Des reports de crédits qui restent contenus

Les reports de crédits sur le budget général (hors fonds de concours) vers 2019 restent à un niveau contenu (1,1 Md€), alors qu'ils avaient triplé entre 2014 et 2017, atteignant 2,7 Md€. La forte hausse de la consommation des crédits des ministères autorisée fin 2017 avait permis le retour des reports de crédits vers 2018 à leur niveau de 2014, soit environ 0,9 Md€. Plus du quart de ces reports concernent la mission *Travail et emploi* (0,3 Md€).

**Graphique n° 48 : reports de crédits de paiement sur le budget général, hors fonds de concours et attributions de produits**



Source : Cour des comptes

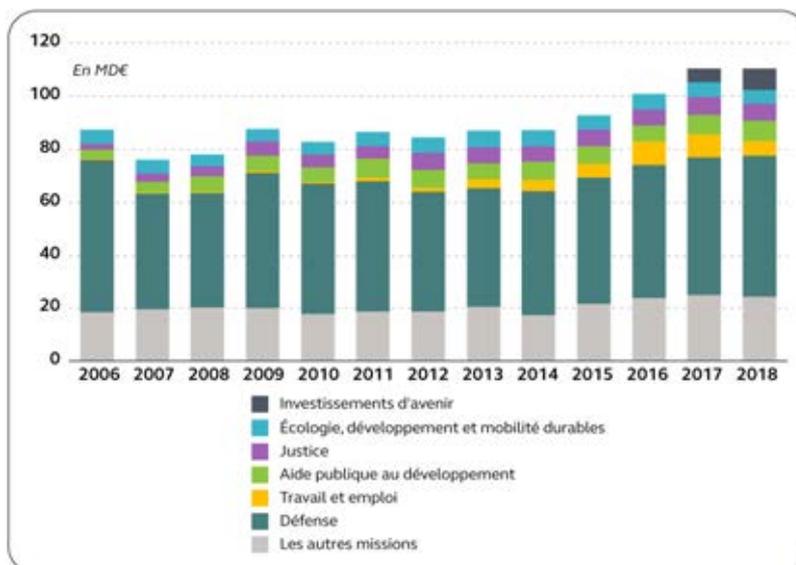
## 2 - Des restes à payer stables

Les engagements pris par l'État et non soldés en fin d'exercice sont appréhendés, en comptabilité budgétaire, par la mesure des restes à payer, c'est-à-dire les autorisations d'engagement consommées qui n'ont pas encore donné lieu à consommation de crédits de paiement. Ils constituent un indicateur de soutenabilité financière. Ceux 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.

Fin 2018, les restes à payer des missions du budget général s'élèvent, au total, à 110,1 Md€. La mission *Défense* représente, comme en 2017, près de la moitié du total.

L'analyse des restes à payer montre une grande stabilité entre 2017 et 2018, avec des contrastes selon les missions. Ils augmentent sur la mission *Défense* comme sur la mission *Investissements d'avenir*, en cohérence avec la hausse des investissements prévue respectivement par la loi de programmation militaire et le PIA 3. En revanche, ils diminuent sur la mission *Travail et emploi*, sous l'effet de retraits d'engagements et de l'extinction de dispositifs tels que l'aide à l'embauche dans les TPE-PME. Ils sont stables sur les autres missions.

**Graphique n° 49 : restes à payer (y compris fonds de concours)**

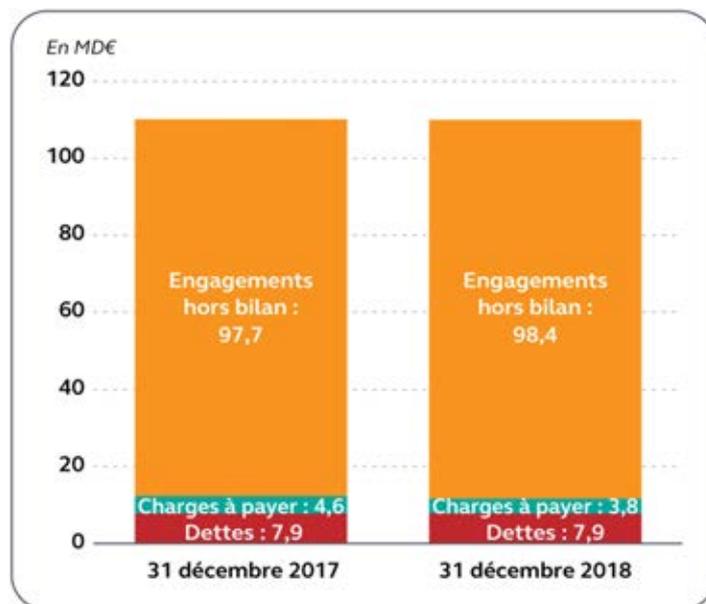


Source : Cour des comptes

Ces restes à payer correspondent en comptabilité générale à trois natures d'engagements : les engagements hors bilan, les charges à payer et les dettes. Seules les deux dernières, soit 10 % de l'ensemble, représentent des passifs exigibles à court terme, ainsi que l'illustre le graphique *infra*. Ainsi, les restes à payer représentent des engagements juridiques qui ne sont, pour l'essentiel, pas susceptibles d'entraîner une sortie de ressources à brève échéance.

Entre 2017 et 2018, la part des restes à payer, qui correspond à des dettes et à des charges à payer, diminue très légèrement (- 0,8 Md€). Elle représente environ 16 jours de décaissements liés au fonctionnement de l'État et à ses interventions en 2018, contre 18 jours en 2017.

**Graphique n° 50 : évolution des restes à payer et traduction en comptabilité générale**



Source : Chorus (données de l'exercice 2018 et de 2017 retraitées)

### **III - Un cadre budgétaire à la lisibilité et à la signification de plus en plus réduites**

Au-delà des constats propres à l'exécution de la dépense en 2018, les développements qui précèdent mettent en évidence la complexité croissante du cadre budgétaire de l'État et son manque de lisibilité, qui limitent la capacité du Parlement à appréhender dans leur globalité les enjeux financiers associés à l'action de l'État, et donc à prendre des décisions pleinement informées, ce qui est pourtant l'objectif fondamental poursuivi par les principes budgétaires d'unité et d'universalité budgétaires.

Le cadre budgétaire applicable aux dépenses de l'État est peu lisible et instable, ce qui rend complexe l'analyse de l'évolution de ces dépenses, notamment sur longue période (A). De plus, ce cadre est de plus en plus contourné, une part importante de l'action de l'État étant logée dans des entités extérieures au budget général, avec un recours croissant aux fonds sans personnalité juridique (B).

#### **A - Une faible lisibilité des dépenses de l'État**

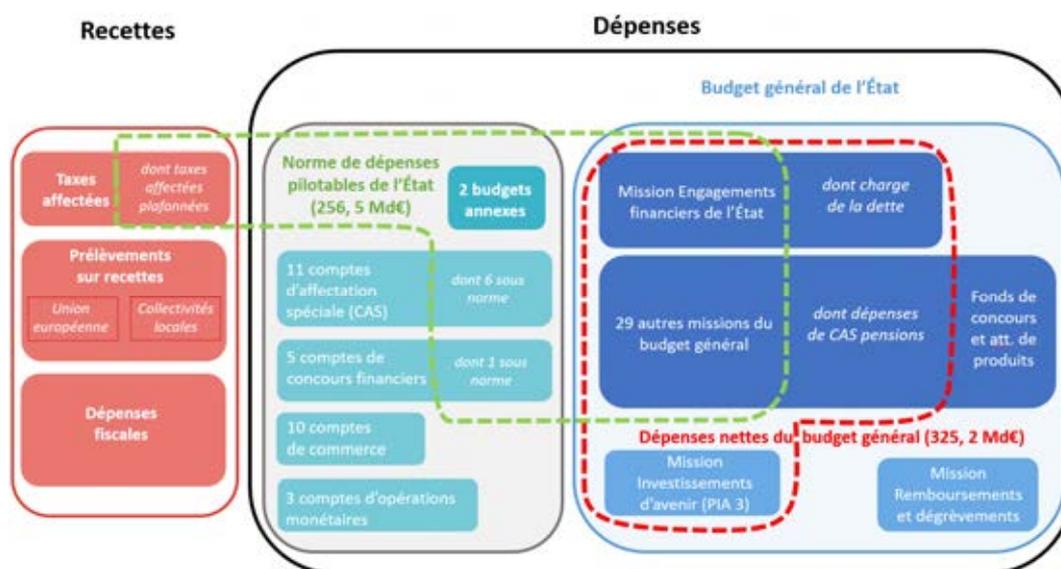
Les dépenses de l'État constituent un agrégat hétérogène souvent difficilement intelligible, brouillé par l'ajout en cours d'année des fonds de concours et attributions de produits et, en outre, instable d'année en année. Ces biais, qui apparaissent chaque année, se superposent souvent entre eux, rendent extrêmement difficile et même parfois impossible la construction des analyses claires et documentées de l'évolution des dépenses dont le Parlement a besoin pour se prononcer sur le budget de l'État.

##### **1 - Les dépenses de l'État, un agrégat hétérogène et peu lisible**

###### *a) Les dépenses, une notion complexe à appréhender*

Le périmètre des dépenses du budget général ne correspond pas à une vision complète et cohérente des dépenses de l'État, en raison de l'existence de nombreux biais. Dès lors, l'appréciation de la dynamique d'ensemble des dépenses de l'État suppose de clarifier le champ sur lequel porte l'analyse pour redonner sens aux principes d'unité et d'universalité budgétaires.

## Schéma n° 2 : cadre des dépenses du budget de l'État



Source : Cour des comptes

La notion la plus étudiée, celle des **dépenses nettes du budget général (325,2 Md€ en 2018)**, ne constitue pas un agrégat suffisamment cohérent pour être entièrement pertinent. Pour analyser son évolution, il est nécessaire tout d'abord d'exclure du budget général les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements*, qui correspondent à de moindres recettes<sup>98</sup>, ainsi que les dépenses sur fonds de concours et attributions de produits dont le montant est considéré, par convention et faute de suivi approprié, comme égal à celui des crédits rattachés par cette voie. Par ailleurs, un certain nombre d'opérations assimilables à des dépenses ne sont pas comptabilisées parmi ces dépenses nettes du budget général, mais sont enregistrées comme de moindres recettes, alors qu'elles sont en réalité assimilables à des dépenses et pourraient être réintégrées à ce titre. C'est le cas des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ainsi que des dépenses fiscales qui croissent même sans l'effet du CICE (cf. *supra* chapitre II), et des dépenses financées par l'affectation directe de taxes à des opérateurs.

<sup>98</sup> Dans l'article d'équilibre de la LFI, les crédits de cette mission du budget général sont à la fois pris en compte en déduction des recettes et en déduction des charges.

C'est notamment pour pallier les limites de l'analyse des dépenses nettes du budget général que les normes de dépenses ont été mises en place. La nouvelle « **norme des dépenses pilotables de l'État** », mise en place en 2018, constitue l'autre agrégat de suivi des dépenses de l'État<sup>99</sup>. Elle permet de prendre en compte, au-delà du budget général, certaines dépenses (celles des budgets annexes et de plusieurs comptes spéciaux) et moindres recettes (montant plafonné des taxes affectées) au sein d'un ensemble de dépenses pouvant être pilotées par l'État. Elle représente **256,5 Md€ en 2018**.

Si l'existence de ce cadre plus large est utile, car il permet d'affiner l'analyse par rapport aux seules dépenses du budget général et d'assurer un pilotage étroit de l'exécution du budget, il ajoute indéniablement un niveau de complexité supplémentaire. La compréhension de l'ensemble reste en outre ardue, puisque sur son volet « dépenses » *stricto sensu*, la norme exclut une partie des dépenses du budget général qui sont considérées comme non pilotables, à savoir les versements au CAS *Pensions*, la charge d'intérêts de la dette et la mission *Investissements d'avenir* (PIA 3). Ces deux derniers éléments sont en revanche pris en compte dans un autre agrégat, **l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE)**, qui intègre en outre les prélèvements sur recettes ainsi que les dépenses de certains autres comptes spéciaux<sup>100</sup>. Il s'élève à **425,4 Md€**.

#### *b) Une compréhension biaisée de la nature de la dépense*

Au sein même du budget général, certaines dépenses sont comptabilisées selon une typologie qui diffère de leur nature réelle. Dès lors, l'appréciation de la dépense de l'État par nature n'est pas possible directement dans la documentation budgétaire et nécessite des retraitements complexes.

Par exemple, comme on l'a constaté en 2018, les dépenses de titre 3 du budget général de l'État (54,1 Md€) ne correspondent que très partiellement aux dépenses de fonctionnement de l'État selon une analyse par nature de la dépense, et prennent en compte de façon artificielle des dépenses de prise de participations et des dépenses salariales des opérateurs.

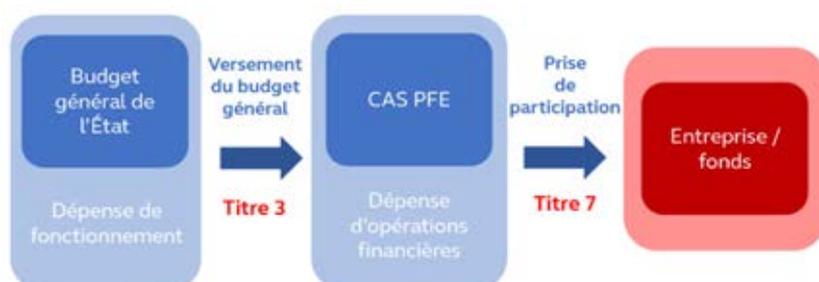
---

<sup>99</sup> Cf. *supra*.

<sup>100</sup> Comptes d'affectation spéciale (CAS) hors CAS *Participations financières de l'État* et programmes de désendettement.

Ainsi, la LOLF prévoit que les dotations en fonds propres et prises de participations doivent obligatoirement transiter par le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (CAS PFE). Or, les versements du budget général sur le CAS PFE sont enregistrés en dépenses de fonctionnement (titre 3), alors que les dépenses finales ont en réalité la nature de dépenses d'opérations financières (titre 7).

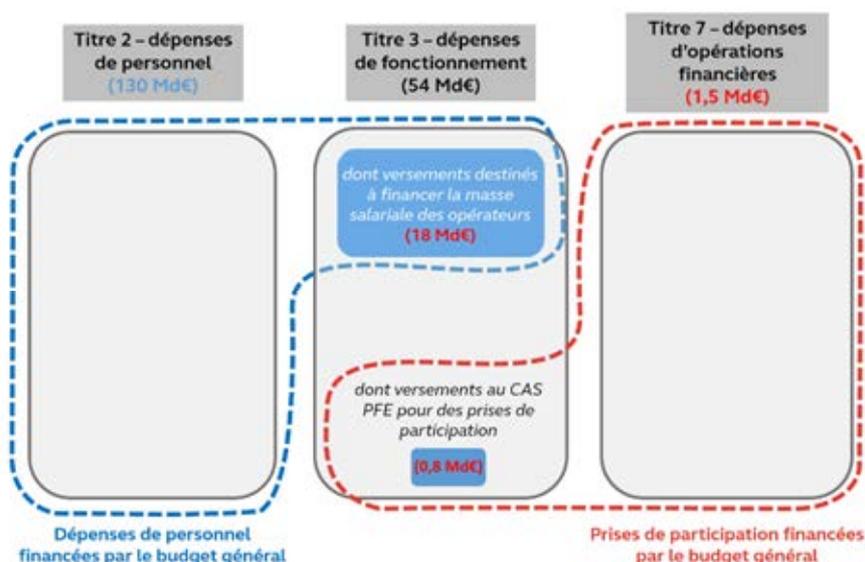
### Schéma n° 3 : comptabilisation des prises de participation dans le budget général de l'État



Source : Cour des comptes

De façon similaire, les dépenses de titre 3 intègrent les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs de l'État. Or, celles-ci intègrent les dépenses de masse salariale des opérateurs (375 664 ETPT sous plafond en 2017), sans que leur montant exact puisse être isolé, n'étant pas connu à temps pour être pris en compte dans la loi de règlement. Symétriquement, les dépenses de masse salariale de l'État (titre 2 du budget général de l'État, soit 129,6 Md€) ne retracent pas de manière exhaustive l'ensemble des dépenses de personnel payées sur les crédits du budget général. La masse salariale des opérateurs de l'État n'y figure pas. Elle est incluse, sans pouvoir être isolée, dans les dépenses de fonctionnement de titre 3 destinées au financement des opérateurs. Le niveau réel des dépenses de personnel de l'État est donc en réalité supérieur d'environ 18 Md€ à celui qui est affiché au sein des dépenses de titre 2.

## Schéma n° 4 : dépenses du budget général par titre en 2018



Source : Cour des comptes (données direction du budget)

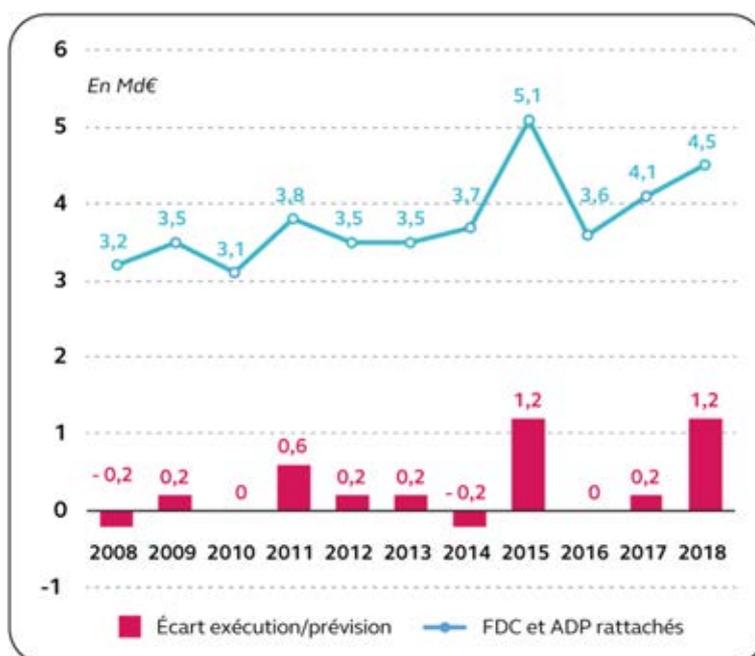
## 2 - Une prise en compte imparfaite de l'impact des fonds de concours et attributions de produits sur l'exécution

Les fonds de concours et attributions de produits sont des dispositifs d'affectation de recettes prévus par la LOLF, les premiers étant versés par des personnes morales ou physiques distinctes de l'État pour concourir à des dépenses d'intérêt public, les seconds étant constitués de recettes tirées de la rémunération de prestations fournies par un service de l'État.

En 2018, ils ont représenté 4,5 Md€, dont 87 % ont été répartis sur seulement quatre ministères (transition écologique, armées, cohésion des territoires et intérieur), dont ils constituaient dans certains cas une part importante des ressources de plusieurs missions.

Au moment du vote de la LFI, une simple estimation est présentée, non ventilée par titre et souvent sous-évaluée. Une fois rattachés à un programme, les crédits de fonds de concours et d'attributions de produits ne se distinguent plus des crédits budgétaires votés en LFI. En exécution, en l'absence de suivi précis, le montant des dépenses sur fonds de concours est considéré par convention comme égal au montant des crédits rattachés, et le montant des dépenses nettes du budget général est calculé de façon globale, en déduisant ce montant conventionnel des dépenses brutes.

**Graphique n° 51 : rattachements de fonds de concours et attributions de produits et écart à la prévision**



Source : lois de finances initiales et de règlement des exercices 2008 à 2017, Chorus pour l'exécution 2018. Périmètre du budget général.

Ce traitement conventionnel des fonds de concours et attributions de produits pose un problème important de lisibilité de la dépense, particulièrement sensible en 2018 compte tenu du niveau élevé de ces crédits. En effet, dès lors que la dépense réalisée à partir de ces crédits est intégrée dans les dépenses exécutées par titre, sans pouvoir être isolée, alors que la LFI ne présente que des montants globaux, aucune comparaison par nature de dépense (titre) ne peut être effectuée à périmètre constant entre la LFI et son exécution. Seules des comparaisons au niveau global sont possibles, celles-ci étant en outre sujettes à caution dans la mesure où seul le montant des crédits rattachés est connu, et non le montant des dépenses exécutées.

Les conséquences de cette situation sont d'autant plus problématiques que le montant des fonds de concours et l'écart entre la prévision et l'exécution des rattachements de fonds de concours et attributions de produits sont élevés, ce qui est le cas en 2018.

### **Le suivi en exécution des dépenses sur fonds de concours et attributions de produits**

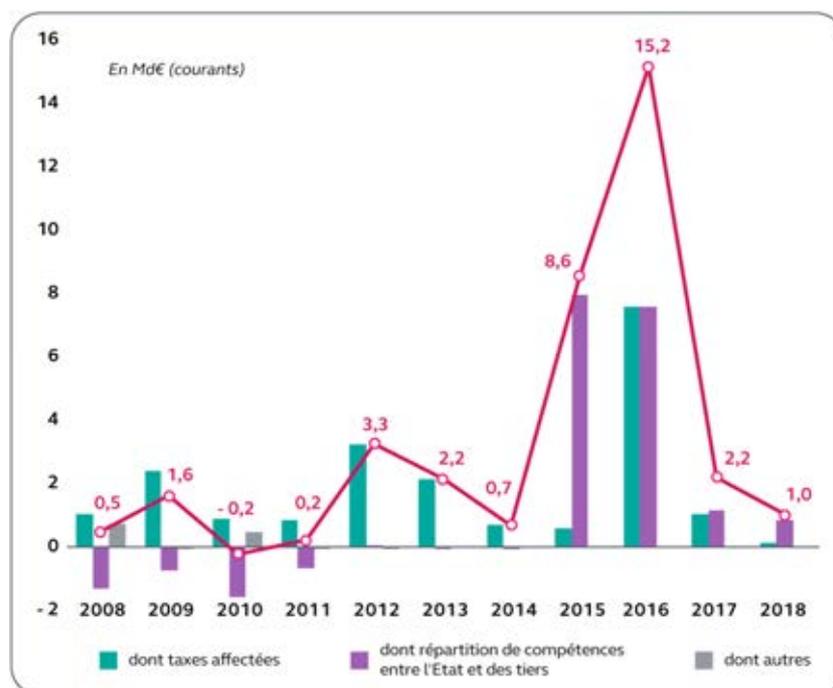
Bien qu'il soit techniquement possible de suivre les dépenses effectuées sur fonds de concours dans le système d'information financière de l'État (Chorus), le renseignement de cette information est facultatif, et est donc réalisé de manière partielle, inexploitable sur un périmètre global. Les ministères recensent leurs dépenses sur fonds de concours dans des outils non spécifiques (fichiers Excel) et selon des procédures qui n'offrent pas de garantie de fiabilité et d'exhaustivité. Dès lors, le montant des dépenses sur fonds de concours n'est pas connu de manière fiable et ne figure pas dans la documentation budgétaire.

Ce suivi lacunaire fait peser un risque sur l'exactitude du montant des dépenses nettes du budget général comme de leur évolution, ainsi que de non-conformité au droit budgétaire : incapacité à vérifier le respect de l'intention de la partie versante, risques d'inexactitudes dans les reports de crédits (les reports sur crédits de fonds de concours n'étant pas plafonnés).

### **3 - Un périmètre instable**

Le manque de lisibilité de la dépense de l'État est accru par l'instabilité du périmètre des dépenses qu'il finance, qui évolue chaque année. Les changements de périmètre nombreux et parfois très complexes qui sont pratiqués entre chaque exercice rendent extrêmement difficile, et même dans certains cas impossible, la construction d'analyses rétrospective de l'évolution des dépenses, aussi bien par mission que par politique publique ou que par nature de dépenses.

**Graphique n° 52 : impact des mesures de périmètre sur les dépenses de l'État prévues en LFI**



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

Les changements de périmètre représentent 1 Md€ en 2018, auxquels s'ajoutent 0,5 Md€ au titre des transferts. Les montants des années précédentes, en particulier 2015 et 2016, étant particulièrement importants et répartis sur de nombreuses opérations parfois complexes, ces changements de périmètre constituent des ruptures dans la cohérence des chiffres, rendant très difficile l'analyse de l'évolution des dépenses de l'État sur longue période en raison des nombreux retraitements indispensables pour pouvoir travailler à périmètre constant.

Cette situation est d'autant plus problématique que les mesures de périmètre sont comptabilisées différemment selon les agrégats de suivi de la dépense. Ainsi en 2018, les mesures de périmètre et de transfert ont un effet de + 1,5 Md€ sur les dépenses nettes du budget général, mais de seulement + 1,1 Md€ sur la norme des dépenses pilotables, en raison d'une mesure négative sur les plafonds de taxes affectées.

### **Des modifications de périmètre multiples**

Les modifications du périmètre des dépenses de l'État sont multiples et fréquentes, et de nature extrêmement variable. Elles incluent notamment :

- des modifications portant sur l'objet même des dépenses financées par l'État, qui entraînent une évolution concomitante des dépenses et des recettes correspondantes. Elles résultent notamment des redistributions de compétences entre l'État et des tiers tels que les collectivités territoriales ou les administrations de sécurité sociale ;
- des évolutions liées aux modalités de financement des dépenses assumées par l'État. À responsabilité constante, le choix de remplacer un financement par taxe affectée par une dotation budgétaire augmente visuellement la dépense. L'opération est pourtant neutre budgétairement, car la suppression de la taxe affectée augmente en parallèle les recettes de l'État ;
- d'autres mesures pouvant augmenter ou diminuer le niveau de la dépense sans impact budgétaire (mesures d'ordre). Par exemple, dans le cadre du transfert du patrimoine immobilier de l'État à France Domaine, un système de versement de loyers budgétaires par les ministères a progressivement été mis en place à compter de 2006. Ces dépenses d'ordre, entraînant des recettes d'ordre, ont néanmoins contribué à augmenter le niveau des dépenses et des recettes de l'État. La suppression de ce dispositif à partir de 2019 entraînera, symétriquement, une baisse du niveau des dépenses et des recettes, neutre pour le budget de l'État.

## **B - Un cadre budgétaire de plus en plus contourné**

En cohérence avec des constats régulièrement établis par la Cour, l'exercice 2018 révèle que la signification de l'analyse des crédits budgétaires de l'État au titre d'une année donnée est de plus en plus altérée par le fait que ceux-ci ne comprennent qu'une partie du financement de certaines politiques publiques, avec un recours croissant aux fonds sans personnalité juridique, la création en 2018 du fonds pour l'innovation et l'industrie en donnant une illustration éclairante.

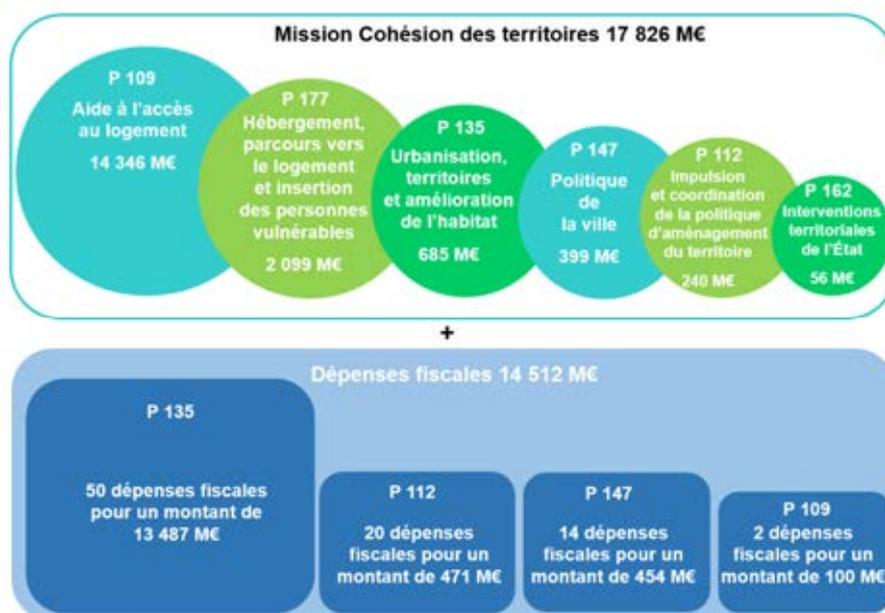
### **1 - Des dépenses de l'État qui n'incluent qu'une partie du financement de certaines politiques publiques**

Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) 2018 se sont attachées à présenter des chiffrages de l'ensemble des moyens consacrés par l'État à chacune des politiques financées par les missions budgétaires considérées, montrant que, dans de nombreux cas, l'exécution des crédits

votés en LFI n'offre qu'une vision limitée de l'effort budgétaire total consacré aux différentes politiques publiques. Leur financement global peut intégrer des dépenses fiscales ou encore des abondements par voie de fonds de concours, dans des proportions parfois non négligeables.

Ainsi, en 2018, les crédits votés en LFI n'ont représenté qu'un peu plus de la moitié de l'effort budgétaire consacré aux politiques de la mission *Cohésion des territoires*, qui atteint en réalité un montant total de 32,3 Md€, si l'on tient compte, en sus des crédits ouverts en loi de finances, des 14,5 Md€ de moindres recettes, au titre du coût de la centaine de dépenses fiscales rattachées à la mission, et de 0,5 Md€ de fonds de concours et attributions de produits.

#### Schéma n° 5 : mission Cohésion des territoires - exécution 2018 (CP)



Source : Cour des comptes à partir des données Chorus et PAP

Pour la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, les dépenses sur crédits budgétaires (1 Md€) sont même une source de financement minoritaire au regard des dépenses fiscales (3 Md€) qui lui sont rattachées.

Sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, les crédits rattachés en 2018 par voie de fonds de concours représentent 19,7 % des crédits ouverts en LFI. En particulier, sur le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, cette proportion atteint 69,6 %.

Dans ces conditions, l'analyse des dépenses nettes du budget général ne fournit qu'une approche partielle de l'effort public total consacré aux politiques de transport.

## **2 - Des fonds sans personnalité juridique qui portent atteinte à la cohérence du cadre budgétaire**

Les fonds sans personnalité juridique (FSPJ) sont des véhicules financiers contrôlés par l'État et dont la gestion est confiée à des tiers. La Cour a souligné en 2017 l'impact de ces fonds sur la fragmentation du pilotage des finances publiques<sup>101</sup>, et préconisé leur remise en ordre<sup>102</sup>. En 2018, la création du fonds pour l'innovation et l'industrie a conduit à développer une nouvelle forme de fonds sans personnalité juridique encore plus complexe, puisqu'intégrant une dotation en capital, à l'instar de certains programmes d'investissements d'avenir.

### *a) La nécessité d'une revue d'ensemble des fonds sans personnalité juridique*

Les ressources affectées aux fonds sans personnalité juridique (FSPJ) ne figurent pas au budget de l'État, hormis leur abondement initial, tandis que les dépenses effectuées sur ces fonds sont effectuées hors budget de l'État. Les ressources et les dépenses des FSPJ ne sont, de plus, pas systématiquement comptabilisées par l'organisme gestionnaire. Elles peuvent donc, dans certains cas, n'être présentées ni au Parlement ni aux instances de décision des gestionnaires.

L'intervention des fonds sans personnalité juridique pour le financement des politiques publiques nuit à la lisibilité de la dépense d'ensemble. Par exemple, le financement de l'innovation intègre à la fois les dépenses du programme 192 – *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*, des dépenses fiscales (crédit d'impôt recherche notamment) mais aussi des versements en provenance de fonds affranchis du principe d'annualité budgétaire, notamment les fonds de plus en plus nombreux créés dans le cadre des PIA à partir de 2010.

---

<sup>101</sup> Cour des comptes, *Rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2017*, page 147 et suivantes, mai 2018.

<sup>102</sup> Hormis pour deux types de FSPJ : ceux liés à la gestion de régimes de retraites ainsi que les fonds de garantie, formes prudentes de provisionnement du risque, sous réserve que l'affectation de leurs reliquats ne s'effectue pas hors de la comptabilité budgétaire.

À l'inverse, des crédits précédemment sortis du périmètre budgétaire *via* des versements à des FSPJ y sont parfois réintégrés en cours d'année, par un simple rattachement de fonds de concours, échappant par là même au vote du Parlement. En 2018, 64,5 M€ ont ainsi été rattachés au budget général par voie de fonds de concours au titre des programmes d'investissements d'avenir (PIA)<sup>103</sup>, ce qui revient à contourner le caractère limitatif des crédits votés en LFI.

Au-delà, les moyens des fonds sans personnalité juridique échappent aux règles de gestion mises en place par la LOLF : quasi-disparition de la spécialité des crédits ; absence d'autorisations d'engagement ; report automatique des reliquats ; impossibilité d'effectuer des annulations ; exécution des recettes et des dépenses hors des règles de la gestion budgétaire et comptable publique (notamment sans l'intervention du comptable public).

La remise en ordre des FSPJ doit passer par une revue d'ensemble, afin de réexaminer les objectifs qui ont motivé leur création, et en supprimer certains. Ainsi, à la suite de l'enquête conduite par la Cour en 2017 sur les fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse centrale de réassurance et la Banque publique d'investissement, et de l'instruction des notes d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 et 2018, certains ont fait l'objet d'un examen plus approfondi permettant d'envisager :

- la suppression pour des fonds devenus pour l'essentiel sans objet, par exemple le fonds d'assurance de la construction, le fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles ;

- le retour au budget de l'État notamment pour le fonds du service public de l'énergie<sup>104</sup>, le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement<sup>105</sup> et le fonds pour l'innovation et l'industrie (cf. *infra*). La réintégration dans le budget de l'État peut conduire à utiliser les possibilités d'affectation de recettes prévues par la LOLF (comptes d'affectation

---

<sup>103</sup> En 2018, sept fonds de concours PIA ont été créés pour le financement de la transition numérique de l'État et la modernisation de l'action publique. Abondés à hauteur de 0,9 M€, ils ont essentiellement financé des dépenses de personnel (0,7 M€).

<sup>104</sup> Ce compte a été créé par le décret n° 2016-158 du 18 février 2016 relatif à la compensation des charges de service public de l'énergie. Il est géré par la Caisse des dépôts et consignations. Cf. Cour des comptes, NEB 2017 et 2018 Compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*.

<sup>105</sup> Cf. encadré *infra*, Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, *La CGLLS*, janvier 2019 et NEB 2018 de la mission *Cohésion des territoires*.

spéciale et fonds de concours). Elle n'exclut pas de maintenir l'externalisation des tâches de gestion, comme le prévoit la loi du 20 décembre 2014<sup>106</sup> ;

- le transfert de la mission à un opérateur, par exemple pour le fonds d'aide à l'innovation/innovation stratégique industrielle<sup>107</sup>, le fonds national d'amorçage, le fonds public pour le capital-risque ou le fonds public pour le capital-risque 2000<sup>108</sup>.

**Le fonds d'accompagnement vers et dans le logement :  
une existence artificielle et une gestion peu efficiente**

Le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement est un fonds sans personnalité juridique créé en 2012 et géré par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Ses recettes sont constituées des astreintes prononcées dans le cadre du droit au logement opposable<sup>109</sup>. Elles lui permettent de financer des actions en faveur des publics reconnus prioritaires, sur le fondement de conventions passées avec des associations. La gestion opérationnelle du fonds incombe aux services déconcentrés de l'État, tandis que sa gestion financière est assurée par la caisse de garantie du logement locatif social. À travers ce fonds, l'État se paye donc à lui-même des astreintes, qu'il dépense ensuite.

Afin de gagner en efficience et en lisibilité, la Cour a estimé que ces financements devraient être regroupés au sein du programme 177 et leur exécution confiée à la chaîne territoriale de l'État<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> La loi du 20 décembre 2014 permet de déléguer à un tiers mandataire l'encaissement de recettes non fiscales, le paiement de dépenses et d'autres tâches de gestion, *via* des conventions de mandat permettant de réintégrer les opérations dans la comptabilité budgétaire. Cette loi dispose que les conventions de mandat existantes doivent être mises en conformité au plus tard au moment de leur renouvellement. La durée illimitée des conventions institutives de la plupart des fonds réduisant fortement l'application de la loi, la Cour a recommandé de fixer une date limite à leur mise en conformité.

<sup>107</sup> Fonds de garantie d'intervention créé en 2011 et géré par Bpifrance SA, distinct du fonds pour l'innovation et l'industrie, bien qu'ayant le même objet et les mêmes modalités d'intervention.

<sup>108</sup> Cour des comptes, *Enquête sur les fonds gérés par la CDC, la caisse centrale de réassurance et la banque publique d'investissement*, 2018.

<sup>109</sup> Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007.

<sup>110</sup> Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, *La CGLLS*, janvier 2019 et NEB 2018 de la mission *Cohésion des territoires*.

*b) Le fonds pour l'innovation et l'industrie, une mécanique budgétaire complexe et injustifiée*

Le fonds pour l'innovation et l'industrie, créé en janvier 2018 au sein de l'EPIC Bpifrance<sup>111</sup>, repose sur les mêmes principes de débudgétisation que les PIA, que la Cour a déjà critiqués<sup>112</sup>.

Lors de sa création, ce fonds a été pourvu par le budget de l'État (compte d'affectation spéciale des participations de l'État) d'une dotation non consommable de 10 Md€ en numéraire et en titres, issus de participations de l'État dans des entreprises. Cette dotation devrait produire des revenus annuels de 250 M€, destinés à financer l'innovation dite de « rupture ». La mise en place de ce fonds va conduire à exécuter en dehors du budget de l'État les dépenses financées par les revenus de cette dotation, selon un procédé plus complexe que ceux des fonds sans personnalité juridique préexistants.

Ce montage a conduit à des opérations inutilement compliquées, en partie pour afficher une dotation de 10 Md€ finançant l'innovation de rupture, alors qu'en pratique 250 M€ lui seront effectivement consacrés annuellement. La dotation de 10 Md€ n'est, de plus, pas réellement sanctuarisée : elle est réversible et déposée sur le compte du Trésor. Un montage similaire avait été mis en place pour les dotations non consommables des PIA 1 et 2, ce dispositif n'ayant pas été repris dans le PIA 3.

La multiplicité et la complexité des opérations nécessaires à la constitution de ce fonds n'ont pas permis de le rendre opérationnel en 2018. En effet, l'affectation temporaire des actions EDF et Thales (TSA) au fonds a notamment nécessité une déclaration de franchissement de seuil à l'AMF, la signature de conventions spécifiques avec l'EPIC relatives à la gouvernance d'EDF et de Thales et le rachat par l'État des dividendes versés en titres par EDF pour pouvoir faire bénéficier le fonds de revenus en numéraire. La substitution de ces titres par du numéraire est en grande partie conditionnée à l'issue des privatisations prévues dans la loi PACTE, définitivement adoptée par le Parlement le 11 avril 2019. Le projet de loi

---

<sup>111</sup> Dotations de l'EPIC Bpifrance prévues par un arrêté et une décision du ministre de l'économie et des finances du 15 janvier 2018. La convention de délégation du fonds pour l'innovation et l'industrie à l'EPIC date du 9 juillet 2018.

<sup>112</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les programmes des investissements d'avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*. La Documentation française, décembre 2015, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

PACTE a, en outre, dû être amendé pour permettre à l'EPIC de percevoir les intérêts de sa dotation en numéraire.

Le fonds n'a participé au financement d'aucune entreprise sur cet exercice. En 2019, le fonds devrait contribuer au budget général *via* un fonds de concours afin de financer une action déjà financée par le circuit budgétaire de droit commun. Ce financement apparaît donc partiellement redondant et conduit à rebudgétiser indirectement des crédits pourtant sortis du budget de l'État au prix d'un montage particulièrement complexe<sup>113</sup>.

La création du FII accroît la dispersion des outils publics de financement de l'innovation. Le FII entend apporter 250 M€ supplémentaires pour l'innovation, dans un domaine où existent déjà de nombreux fonds publics d'investissement en matière d'innovation et de dispositifs de subventions, créés depuis 2011, notamment dans le cadre des PIA, ainsi que des crédits budgétaires sur le programme dédié à l'innovation dans le budget général<sup>114</sup>.

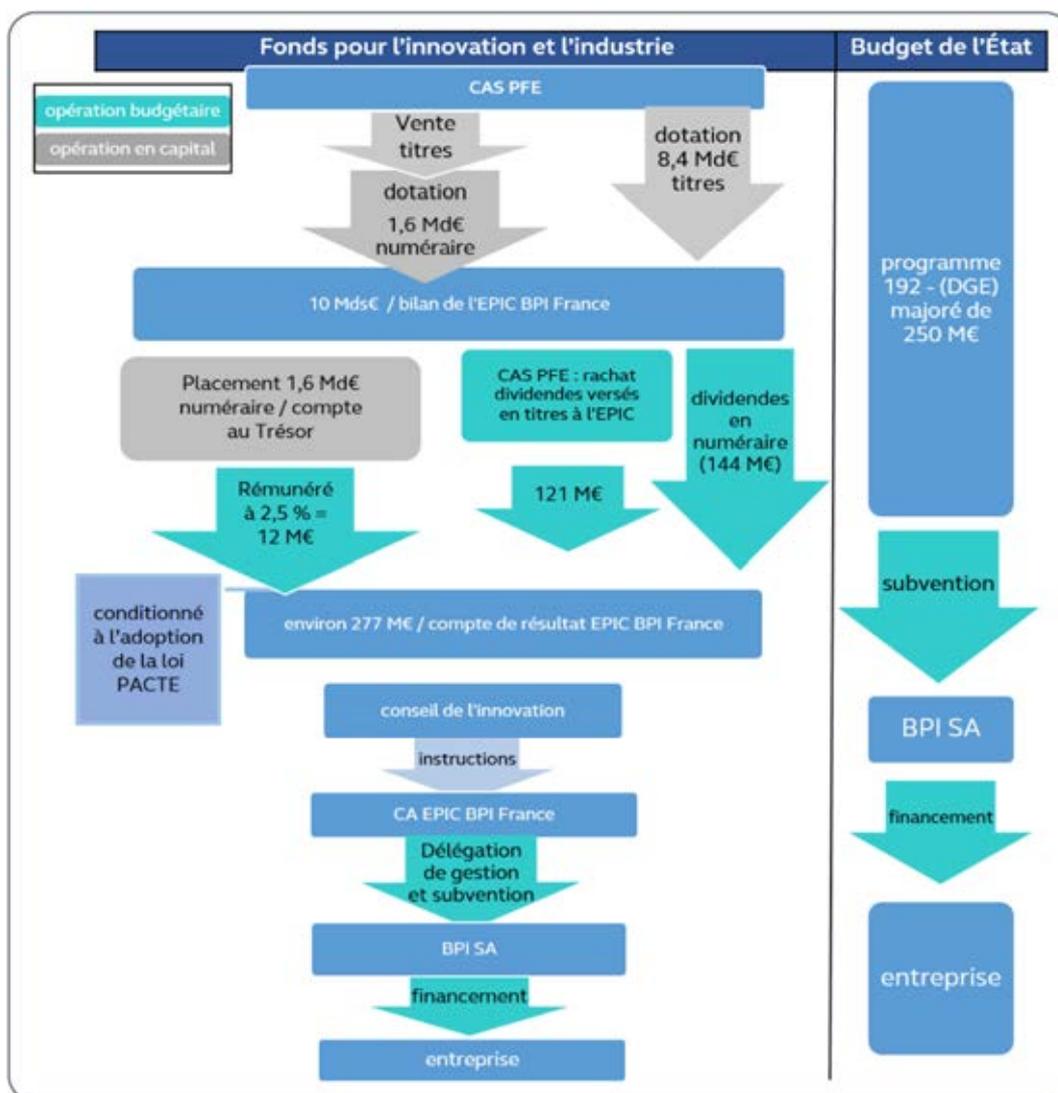
Au total, le bilan des avantages et inconvénients de ce fonds est manifestement déséquilibré et plaide pour sa rebudgétisation. Un vecteur budgétaire plus classique aurait été à la fois plus efficace et plus rapide. Une dotation annuelle destinée à l'innovation de rupture pourrait trouver sa place au sein du programme 192, isolée dans une action spécifique. Le rôle du conseil de l'innovation, qui intervient dans la gouvernance du fonds pour l'innovation, est compatible avec cette rebudgétisation.

---

<sup>113</sup> Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire (NEB) 2018 Compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*. Disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>114</sup> Programme 192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*.

Schéma n° 6 : schéma comparé du fonctionnement en 2018 du fonds pour l'innovation et l'industrie et du budget de l'État



Source : Cour des comptes

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*L'exécution des dépenses a été largement conforme au budget voté. Sur le périmètre du budget général, les dépenses nettes (325,2 Md€) sont même inférieures de 1,1 Md€ aux prévisions de la LFI (326,3 Md€).*

*Les sous-budgétisations et risques de dépassement identifiés par la Cour ont été beaucoup plus faibles qu'en 2017, grâce à la correction notable des sous-budgétisations précédemment constatées, même si des écarts persistent. Les ouvertures et annulations de crédits ont baissé très sensiblement, dans un calendrier de fin de gestion plus précoce. Même si la mise en réserve de crédits a été sensiblement plus faible avec de nouvelles pratiques ministérielles de gestion des aléas, la gestion infra-annuelle n'a pas été exempte de difficultés, avec des surgels de crédits et une utilisation inappropriée de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.*

*En 2018, même en réincorporant les contournements des normes, d'un montant nettement plus restreint que les années précédentes, les dépenses ont respecté le plafond des nouvelles normes définies dans le cadre de la LPFP 2018-2022, proches des recommandations de la Cour de 2016. La hausse des dépenses à périmètre constant (+ 1,1 Md€, soit + 0,3 %) est en très net ralentissement par rapport à l'exécution 2017 (+ 3,5 %). Elle découle de la progression des dépenses de personnel (+ 2 Md€), beaucoup plus limitée néanmoins qu'en 2017 (+ 1,4 %, contre 3,9 %), et des dépenses d'investissement (+ 0,7 Md€). Les dépenses de fonctionnement, globalement stables, connaissent des évolutions très différentes selon leur nature. Enfin, si les dépenses d'intervention diminuent, certaines de leurs composantes restent très dynamiques. Les reports de crédits et les engagements sont stables.*

*Au-delà de la seule exécution 2018 des dépenses de l'État, la Cour a prolongé son analyse conduite en 2017 sur les fonds sans personnalité juridique, en examinant la création en 2018 du fonds pour l'innovation et l'industrie, mécanique budgétaire inutilement complexe et injustifiée, alors que ce dispositif de soutien à l'innovation pourrait trouver sa place dans le budget général. Cette question constitue un exemple emblématique du problème plus fondamental de l'intelligibilité de la dépense de l'État. De plus en plus complexe et même largement illisible, le cadre des dépenses de l'État est aussi de plus en plus contourné dans l'objectif principal de sanctuarisation des crédits, les dépenses du budget général ne couvrant souvent qu'une partie du financement de certaines politiques publiques, notamment en raison du recours aux dépenses fiscales (cf. chapitre II supra). Ces analyses doivent conduire à un réexamen plus global des conditions de respect des grands principes budgétaires d'unité et d'universalité.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

9. *effectuer une revue de l'ensemble des fonds sans personnalité juridique contrôlés par l'État, et opérer d'ici au 31 décembre 2022 l'une des formes de remise en ordre suivantes :*
    - *suppression ou mise en extinction des fonds qui n'ont plus de raison d'être ou dont les objectifs peuvent être atteints par d'autres moyens ;*
    - *retour des recettes et des dépenses au budget général, en recourant si nécessaire et si les conditions juridiques sont remplies aux mécanismes d'affectation prévus par la LOLF et en plaçant la gestion déléguée, si elle est maintenue, dans le cadre d'une convention de mandat ;*
    - *à défaut, transfert de la mission à un opérateur existant, qui la gère sous sa responsabilité et qui intègre les opérations et les ressources affectées dans ses propres budgets, comptes et rapports d'activité, le cas échéant en les individualisant ;*
  10. *substituer au fonds pour l'innovation et l'industrie un dispositif de soutien à l'innovation inclus dans le budget général.*
-

## Chapitre IV

### Refonder la démarche de performance

L'inscription de la programmation et de l'exécution budgétaires dans une démarche de performance constituait l'une des principales ambitions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), afin de faire passer la gestion publique d'une logique de moyens à une culture de résultats. Présenté comme une composante indissociable de la procédure budgétaire, s'appuyant sur des indicateurs chiffrés visant à mesurer l'atteinte des objectifs fixés, ce dispositif avait pour objectif « *d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte de résultats prédéfinis, en matière d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience, dans le cadre de moyens prédéterminés* »<sup>115</sup>.

La Cour, qui examine chaque année la démarche de performance<sup>116</sup> dans le rapport sur le budget de l'État et les notes d'analyse de l'exécution budgétaire, a souhaité cette année approfondir cette analyse, en s'appuyant notamment sur un parangonnage international, des études rétrospectives et une consultation en ligne menée auprès des responsables de programme.

La LOLF a mis en place un dispositif de performance ambitieux, s'inscrivant dans un mouvement international, qui a connu depuis 2006 des adaptations progressives mais sans réforme d'ensemble (I). En dépit d'acquis réels, le bilan de ce dispositif apparaît toutefois globalement décevant au regard des objectifs initiaux (II). Une refondation véritable s'impose aujourd'hui (III).

---

<sup>115</sup> *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs*, guide méthodologique pour l'application de la LOLF, ministère de l'économie et des finances, commissions des finances parlementaires, Cour des comptes et comité interministériel d'audit des programmes, juin 2004.

<sup>116</sup> Sur les définitions de cette notion, voir l'annexe 7.1 du présent rapport.

## **I - Les ambitions fortes de la LOLF**

### **A - Une démarche ambitieuse de la LOLF s'inscrivant dans un mouvement international**

La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) a créé un dispositif de performance aux objectifs multiples, inséparable dans sa conception de la nouvelle architecture budgétaire et de la responsabilisation des gestionnaires publics. Cette démarche s'est inscrite dans un mouvement international de réforme, ayant conduit la plupart des pays de l'OCDE à se doter de dispositifs similaires.

#### **1 - La performance au cœur des objectifs de la LOLF**

Dans un mouvement de réforme budgétaire quasiment généralisé dans les années 1990, de nombreux pays ont adopté des budgets présentés par objectifs de politique publique (programmes assortis d'objectifs et d'indicateurs de résultats) et non plus par nature de dépenses. Ces réformes résultaient de la volonté conjuguée de maîtriser les déficits publics, de fournir un service de meilleure qualité s'appuyant sur une administration publique efficace et de mieux rendre compte de l'action publique auprès des citoyens et des Parlements.

Intervenue plus tardivement que dans d'autres pays, la LOLF s'appuie sur ces mêmes fondements et instaure une démarche de performance qui est l'une de ses innovations majeures. Ainsi, son article 1<sup>er</sup> dispose que « *les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État* », en tenant compte notamment « *des objectifs et des résultats des programmes* ». Pour ce faire, ses articles 51 et 54 prévoient que soient annexés aux projets de lois de finances initiale et de règlement, des projets et rapports annuels de performance (PAP et RAP) comportant la formulation d'objectifs et des indicateurs chiffrés qui visent à mesurer l'atteinte des objectifs des pouvoirs publics.

Il s'agissait, en contrepartie des souplesses de gestion offertes à l'exécutif, de renforcer le contrôle de l'administration par le Parlement et d'améliorer les résultats de la gestion publique, en termes d'efficacité, d'efficacités et de qualité du service rendu au citoyen. Selon ses concepteurs, la LOLF a été « *conçue, dès l'origine, comme le socle de la réforme de*

*l'État* »<sup>117</sup>, en cherchant, par une réforme de l'architecture budgétaire, à « contribuer à l'efficacité de la dépense, afin qu'en égard à la qualité de la contrepartie offerte aux citoyens en termes de services collectifs, soit retrouvé le consentement du corps social aux prélèvements publics »<sup>118</sup>.

En mettant en regard la stratégie et les objectifs fixés, les résultats attendus et obtenus ainsi que les moyens humains et financiers alloués à une politique, cette démarche de performance s'inscrivait dans un « chaînage vertueux » ou « cycle de la performance ». Dans ce cadre, les résultats décrits dans les RAP, annexés au projet de loi de règlement, devaient nourrir toutes les étapes du cycle budgétaire annuel : le débat sur l'examen des projets de loi de règlement, en mai et juin, le débat d'orientation sur les finances publiques, en juillet<sup>119</sup>, se traduisant dans les documents budgétaires de l'année suivante, lors de l'examen du projet de loi de finances à l'automne, qu'il s'agisse des PAP, des documents de politique transversale (DPT) ou de certains « jaunes » budgétaires.

## 2 - Un dispositif portant sur l'ensemble des politiques de l'État

Contrairement à d'autres pays de l'OCDE ayant opté pour des dispositifs plus ciblés, le dispositif français a eu d'emblée pour ambition de couvrir l'ensemble des dépenses de l'État. Ce constat peut certes être nuancé, quelques PAP ne comportant pas de volet performance (par exemple ceux des missions *Pouvoirs publics* ou *Crédits non répartis*). De plus, les objectifs et indicateurs de performance portent très majoritairement sur le budget général de l'État (respectivement 83,6 % et 86 % pour 2018)<sup>120</sup>. Surtout, les dépenses fiscales, qui ont minoré les recettes de l'État de plus de 100 Md€ en 2018, en sont encore largement exclues<sup>121</sup>. Enfin, les dépenses de la sécurité sociale relèvent d'un dispositif

---

<sup>117</sup> *La mise en œuvre de la LOLF : à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, rapport au gouvernement de MM. Didier Migaud et Alain Lambert, alors député et sénateur, octobre 2006.

<sup>118</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi organique n° 2540, déposée en juillet 2000.

<sup>119</sup> Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (article 48 de la LOLF) présente la liste des missions, des programmes et des objectifs et indicateurs de performance envisagés pour le PLF de l'année suivante.

<sup>120</sup> La plupart des deux budgets annexes, onze comptes d'affection spéciale (CAS) et cinq comptes de concours financiers disposent également d'un dispositif de performance, mais ce n'est pas le cas des comptes d'opérations monétaires ou de commerce.

<sup>121</sup> L'annexe *Voies et moyens* au projet de loi de finances pour 2018 présente en effet un recensement des indicateurs mesurant la performance des dépenses fiscales, au nombre de six (leurs résultats étant commentés dans les PAP concernés).

distinct mais proche : les programmes de qualité et d'efficience (PQE), annexés aux projets de lois de financement de la sécurité sociale depuis la loi organique du 2 août 2005.

Le caractère large et englobant du dispositif de performance de la LOLF se traduit, en second lieu, par la diversité des objectifs et indicateurs retenus. En effet, l'analyse de la performance s'appuie sur trois types d'indicateurs : l'efficacité socio-économique (résultat des politiques), l'efficience (optimisation des moyens) et la qualité de service, se plaçant des points de vue respectifs du citoyen, du contribuable et de l'utilisateur<sup>122</sup>. Les indicateurs chiffrés doivent préciser les réalisations passées, établir des prévisions pour l'année à venir et une valeur cible pluriannuelle. Ils doivent être pertinents, utiles, solides, vérifiables et « auditables ». Chaque objectif fait l'objet d'une présentation dans le PAP et d'un compte rendu dans le RAP.

La part des trois types d'indicateurs est restée globalement stable depuis la LOLF : environ 45 % d'indicateurs d'efficacité, 35 % d'indicateurs d'efficience et 20 % d'indicateurs de qualité de service, avec toutefois des différences sensibles selon les programmes.

### 3 - Des dispositifs similaires dans la plupart des pays de l'OCDE

Les dispositifs de performance inclus dans le cadre du budget<sup>123</sup> (*performance budgeting*) sont devenus la norme dans l'OCDE, puisque 30 des 35 pays de l'organisation ayant répondu à une enquête de l'OCDE y avaient recours en 2018<sup>124</sup>. Au Royaume-Uni, on assiste même au renouveau de la démarche de performance alors que le pays, qui faisait figure à la fois de précurseur et de modèle, avait largement abandonné ce dispositif en 2010. Ces dispositifs sont généralement similaires dans leur structure générale au système français, structurés autour de grands objectifs stratégiques, d'objectifs par programme et d'indicateurs de résultats et d'efficience.

---

<sup>122</sup> Ces trois types d'indicateurs ont été définis postérieurement à l'adoption de la LOLF, dans le *Guide de la performance*, établi en juin 2004 conjointement par le ministère de l'économie et des finances, les commissions des finances parlementaires et la Cour des comptes. Ponctuellement, des indicateurs de contexte ou d'activité ont aussi été retenus.

<sup>123</sup> La notion de *performance budgeting* et ses différentes acceptions sont définies en annexe 7.1.

<sup>124</sup> *2018 OECD Performance budgeting survey: key findings and trends*, Anne Keller, OCDE, Paris, 26 et 27 novembre 2018.

L'Autriche fixe environ trois ou quatre grands objectifs par ministère. Au Royaume-Uni, les 17 plans ministériels uniques<sup>125</sup> (*Single Departmental Plans*) définissent, dans leur version publique, un nombre limité d'objectifs assortis de quelques indicateurs, des versions plus détaillées, non publiques, existant toutefois. Au Canada, les 87 plans ministériels déclinent de grands objectifs. Aux États-Unis, chaque agence a trois ou quatre buts prioritaires, soit un total de 78 buts prioritaires, déclinés ensuite par agence en objectifs stratégiques.

Les dispositifs de performance s'accompagnent d'une volonté de responsabilisation des acteurs : dans certains pays, seul le ministre est considéré comme le responsable des programmes (Pays-Bas), alors que d'autres pays désignent également, comme en France<sup>126</sup>, les responsables administratifs (États-Unis, Royaume-Uni).

Selon une enquête de l'OCDE<sup>127</sup> sur la mise en place et l'utilisation de dispositifs de performance au sein de la procédure budgétaire, menée auprès des responsables du budget des pays concernés, la France se situerait légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. Parmi les membres de l'Union européenne ayant participé à l'enquête, le Royaume-Uni et l'Autriche seraient les plus avancés. La Finlande et la Suède seraient également bien placées.

L'Allemagne se distingue toutefois : si le budget fédéral contient de nombreuses informations financières touchant à la destination des dépenses et à l'allocation des ressources, il n'existe pas d'objectifs stratégiques associés aux programmes budgétaires ou d'indicateurs de performance. Selon l'OCDE, cette situation résulte d'une absence d'intérêt du *Bundestag*<sup>128</sup> pour ce type de dispositif.

---

<sup>125</sup> Remis en place depuis 2015, se rapprochant des anciens accords de service public (*public service agreements*) en vigueur entre 1998 et 2010.

<sup>126</sup> La notion de responsable de programme ne figure pas dans la LOLF ; elle n'est définie qu'à partir du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, dit « décret GBCP », qui a été modifié en septembre 2018 (*infra*).

<sup>127</sup> « La budgétisation axée sur la performance », *Panorama des administrations publiques 2017*, OCDE, 2017. Enquête auprès des responsables du budget des pays concernés, portant sur la disponibilité et la nature des informations, les procédures de suivi et de communication des résultats, le mode d'utilisation des informations, sans toutefois mesurer le degré d'efficacité de ces pratiques dans les faits.

<sup>128</sup> *OECD Journal on Budgeting*, volume 2014/2, « Budget review: Germany », 2014.

## **B - Des adaptations progressives depuis dix ans, sans réforme d'ensemble**

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, le dispositif français de performance a été amélioré sans remise en cause de sa finalité, de son organisation générale ou de sa structure d'ensemble. Le volume d'objectifs et d'indicateurs de performance a été réduit et des indicateurs de mission ont été créés. Par ailleurs, plusieurs initiatives ont été prises pour rendre les données plus accessibles et accroître leur utilisation dans le débat public.

### **1 - Une baisse significative du nombre d'objectifs et d'indicateurs**

Dans son rapport de 2011 sur le bilan de la mise en œuvre de la LOLF<sup>129</sup>, la Cour avait préconisé d'engager une révision générale des objectifs et indicateurs de performance et d'en réduire le nombre. Depuis, le budget triennal 2015-2017 a recentré le dispositif de performance afin de « *mieux contribuer à la réflexion stratégique des responsables budgétaires* » et à « *favoriser son appropriation par le Parlement* »<sup>130</sup>.

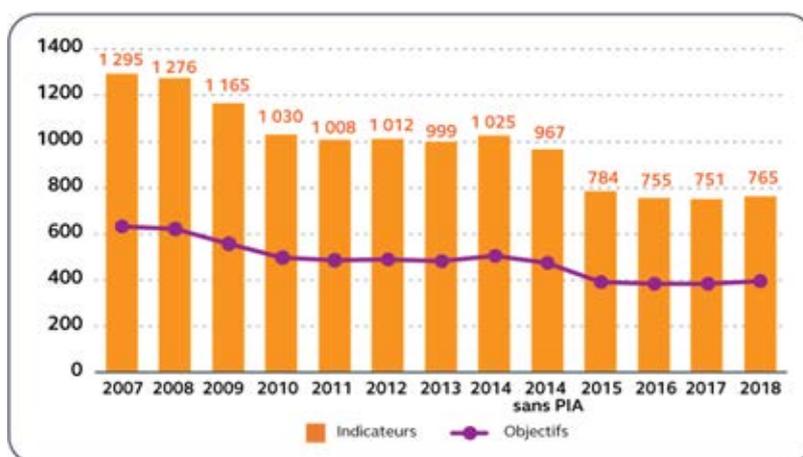
Au total, depuis 2006, le nombre d'objectifs définis dans les PAP a diminué de 37,5 %. Il en reste près de 400, soit 2,3 par programme (contre près de 4 en 2007). Le nombre d'indicateurs a suivi une évolution similaire, passant de près de 1 300 en 2007 à 765 en 2018 (- 41 %). Le nombre moyen d'indicateurs par objectif est resté globalement le même (1,9 en 2018, contre 2 en 2007). Toutefois, le nombre de sous-indicateurs demeure très élevé (près de 2 000 en 2017).

---

<sup>129</sup> Cour des comptes, *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, 231 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>130</sup> Circulaire n° DF-2PERF-14-3001 du 1<sup>er</sup> avril 2014 relative à la préparation des volets « performance » des PAP du projet de loi de finances pour 2015.

**Graphique n° 53 : les objectifs et indicateurs de performance depuis 2007**



Source : rapports annuels au Parlement sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques (données relatives à l'ensemble du budget de l'État)

Un mouvement similaire a été constaté dans d'autres pays. Aux Pays-Bas, le nombre d'indicateurs de performance a été réduit de 50 % à la suite d'une réforme de 2013. Au Royaume-Uni, on ne comptait plus que 152 indicateurs en 2010, contre 560 en 1998. En Autriche, la réforme de 2013 qui a introduit la budgétisation axée sur les résultats a limité d'emblée à cinq le nombre maximum d'objectifs de résultats par chapitre budgétaire. Au Canada, dans le « cadre de responsabilisation de la gestion » mis en œuvre à partir de 2003, les indicateurs ont été réduits en nombre, en passant de 41 à 24 en 2006 pour devenir plus qualitatifs et stratégiques.

## 2 - La mise en place d'indicateurs de mission

Regroupant au minimum deux programmes, les missions budgétaires étaient initialement dépourvues d'indicateurs qui leur soient propres. Des indicateurs de mission, considérés comme particulièrement représentatifs des politiques publiques, ont été introduits à partir de 2010, pour « faciliter l'appropriation de la démarche de performance par l'ensemble des acteurs » et « donner une plus grande visibilité au dispositif de performance »<sup>131</sup>. Il s'agissait de mettre en avant, au début des PAP, des indicateurs emblématiques de l'action de l'État, dont le suivi relevait de l'autorité politique.

<sup>131</sup> Circulaire n° 2CM2P-09-3004 du 23 avril 2009 du ministre du budget, relative au volet « performance » des projets de loi de finances.

Fondé au départ sur une sélection d'indicateurs de programme existants, ce dispositif s'est aussi appuyé, à partir de 2015, sur des indicateurs spécifiques, qui représentaient près de 30 % des 95 indicateurs de mission dans le PLF pour 2018, contre 14 % en 2015.

Les indicateurs de mission ont pour la plupart été mis en cohérence avec les nouveaux indicateurs de richesse définis en 2015<sup>132</sup>, concernant par exemple l'espérance de vie sans incapacité (mission *Santé*), l'effort en faveur de la recherche (mission *Recherche et enseignement supérieur*) ainsi que le taux d'emploi, au sens du Bureau international du travail, des personnes âgées de 15 à 64 ans, qui permet notamment des comparaisons au niveau international (mission *Travail et emploi*).

Il ressort de l'enquête en ligne réalisée par la Cour<sup>133</sup> auprès des responsables de programme, en décembre 2018, que, pour la moitié des répondants (51,2 %), les objectifs et indicateurs de mission ont permis de faire progresser l'utilité de la démarche de performance.

### **3 - Des initiatives récentes pour rendre plus accessibles les données sur les moyens et les résultats**

La direction du budget a cherché à rendre plus accessibles les informations relatives à la performance et à favoriser leur appropriation par les parlementaires et les citoyens, notamment en adressant chaque année depuis 2015 aux commissions des finances du Parlement un document de synthèse des données des RAP sur la performance (« Les données de la performance »), qui est aussi publié sur son site internet et sur les réseaux sociaux. Pour faciliter l'appréhension des objectifs des politiques publiques et les mettre en regard des moyens qui leur sont alloués et des résultats atteints, ce fascicule présente des fiches par mission, avec les principales données budgétaires, l'évolution graphique des indicateurs principaux et des données statistiques sur les taux d'atteinte des cibles par programme et la répartition des indicateurs.

---

<sup>132</sup> Loi n° 2015-411 du 13 avril 2015. Cette loi prévoit que le gouvernement remet annuellement au Parlement, le premier mardi d'octobre, un rapport comprenant une « évaluation qualitative ou quantitative de l'impact des principales réformes engagées l'année précédente et l'année en cours et de celles envisagées pour l'année suivante, notamment dans le cadre des lois de finances », au regard notamment des nouveaux indicateurs de richesse. Il est explicitement indiqué que « ce rapport peut faire l'objet d'un débat devant le Parlement ».

<sup>133</sup> Consultation en ligne des responsables de programme, organisée par la Cour en décembre 2018 (42 répondants), dont les résultats sont présentés en annexe 7.3.

Par ailleurs, des jeux de données budgétaires et de performance ont été mis en ligne dans un format exploitable (*open data*), et une application mobile a été développée pour faciliter l'accès aux PAP et aux RAP. Un « hackathon<sup>134</sup> » a enfin été organisé en 2018 conjointement par le ministère de l'action et des comptes publics, la Cour des comptes et l'Assemblée nationale, pour améliorer la valorisation des données financières publiques.

Dispositif ambitieux visant à faire passer la gestion publique d'une logique de moyens à une culture de résultats, la démarche de performance instaurée par la LOLF, qui a suscité des attentes fortes, a ainsi été améliorée depuis une dizaine d'années, mais sans revue d'ensemble.

## **II - En dépit d'acquis réels, un bilan globalement décevant**

Bien que le dispositif de performance de la LOLF ait permis des progrès, son bilan au bout d'une dizaine d'années est globalement décevant. L'information a été enrichie, au risque de devenir surabondante, sans être pour autant davantage utilisée par le Parlement et le grand public. Incomplète, elle ne permet pas de mesurer l'efficacité de politiques publiques, notamment quand elles sont mises en œuvre dans un cadre partenarial impliquant d'autres administrations publiques.

Par ailleurs, si on relève des progrès dans la diffusion d'une culture du résultat, celle-ci ne s'appuie qu'en partie sur le dispositif de performance de la LOLF et se trouve limitée par l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires publics. Enfin, le dispositif de performance reste sans effet significatif tant sur l'allocation des ressources que sur les processus de modernisation de l'action publique.

### **A - Une information surabondante, peu utilisée et d'une pertinence parfois incertaine**

La mise en place de la démarche de performance a permis des progrès en matière de transparence, mais au prix d'une surcharge d'informations, par ailleurs peu utilisées par le Parlement, l'administration,

---

<sup>134</sup> Contraction de « hacking » et de « marathon », ce terme désigne un événement au cours duquel un groupe de développeurs volontaires se réunit pour faire de la programmation informatique collaborative. Il a rassemblé pendant deux jours près de 150 développeurs, *data scientists*, *designers*, administratifs, parlementaires, citoyens et experts de la donnée financière publique, pour travailler à une vingtaine de défis.

les relais d'opinion et le grand public. L'information fournie reste parfois insuffisamment fiable et ne permet pas de mesurer l'efficacité de politiques publiques le plus souvent partenariales.

### **1 - Une transparence accrue au prix d'une surabondance d'information**

Depuis la LOLF, l'information du Parlement a été considérablement enrichie au profit d'une meilleure transparence budgétaire. La mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF de la commission des finances de l'Assemblée nationale (MILOLF) relevait ainsi qu' « *un des acquis incontestables de la LOLF est l'amélioration constante de la qualité des documents budgétaires* » tout en notant le volume important de la « *masse documentaire* » ainsi que les délais trop brefs pour en permettre l'exploitation, de sorte que « *trop d'information tue l'information* »<sup>135</sup>.

En effet, le volume total des documents budgétaires représentait près de 20 000 pages en 2018, contre 15 000 en 2006. En particulier, le nombre de pages des PAP a augmenté de 14 % en moyenne depuis 2006 et celui des RAP de 23,9 %.

Tout en estimant que l'information en matière de performance était « *exemplaire* » en France, l'OCDE a aussi relevé les limites relatives à l'insuffisante exploitation du dispositif<sup>136</sup>. Elle considérait en 2017 que, de façon générale, la surabondance d'information ou « *information overload* » était l'un des défis auxquels les dispositifs de performance en matière budgétaire étaient confrontés<sup>137</sup>.

### **2 - Une information peu utilisée par le Parlement et peu connue du grand public**

Le Parlement utilise peu les données de performance, même s'il arrive qu'il les mentionne ponctuellement dans ses travaux. Pour l'évaluation des politiques publiques, il se réfère d'abord à d'autres travaux, comme ceux de France Stratégie, des inspections ministérielles, de la Cour des comptes ou de l'OCDE, à des statistiques nationales ou à des travaux universitaires. Le taux de satisfaction des parlementaires, qui

---

<sup>135</sup> Rapport d'information n° 3644, déposé le 12 juillet 2011 par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

<sup>136</sup> « *Budgeting in France* », D. Moretti et D. Kraan, *OECD Journal on Budgeting*, novembre 2018.

<sup>137</sup> OCDE, *Performance and budgeting in the European Union*, 2017.

atteint 69 % en 2018 pour la qualité des documents budgétaires, tombe à 40 % s'agissant de la partie performance, qui est la moins appréciée<sup>138</sup>.

Enfin, on relève peu de références dans la presse concernant les objectifs et indicateurs de performance<sup>139</sup>. La publication des données en fichier PDF rend leur lecture difficile pour le grand public ; le format des données mises en ligne sur le site *data.gouv.fr* les réserve à un public universitaire.

### **3 - Une information complexe, encore lacunaire et insuffisamment fiable**

La Cour relève régulièrement, et notamment en 2018<sup>140</sup>, que les indicateurs de performance de l'action publique sont complexes à construire. Ils présentent en effet des limites structurelles pour de nombreuses raisons, notamment :

- la difficulté à quantifier la valeur ajoutée des politiques publiques : c'est particulièrement le cas pour certaines missions de l'État, en matière de diplomatie ou encore de régulation économique, environnementale et sociale, dont il peut être malaisé de rendre compte à travers des indicateurs chiffrés ;
- la difficulté à interpréter des résultats qui sont en réalité multifactoriels et dépendent pour partie d'éléments extérieurs à l'action de l'administration : à titre d'exemple, la conjoncture économique a un impact important sur les résultats de l'indicateur relatif au taux d'emploi par tranches d'âges de la mission *Travail et emploi* ;
- le fait que les indicateurs de performance sont parfois agrégés de façon trop synthétique pour pouvoir être facilement interprétés<sup>141</sup> ;

---

<sup>138</sup> Donnée de l'enquête annuelle de satisfaction menée par la direction du budget auprès du Parlement.

<sup>139</sup> Seulement quatre occurrences du terme « indicateurs de performance » entendu au sens de la LOLF dans une base de données rassemblant la presse nationale et régionale pour les années 2017 et 2018, selon l'analyse réalisée par la Cour.

<sup>140</sup> Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2017*, La Documentation française, mai 2018, 224 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>141</sup> Par exemple, pour la mission *Écologie, développement et mobilités 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, rapporté au temps de travail des effectifs d'inspection, relevant eux-mêmes de différents services régionaux et départementaux, comme le relevait la Cour en mai 2018 (*ibidem*).

- le décalage dans le temps causé par les délais nécessaires au calcul et à la publication des indicateurs, les RAP d'un exercice étant publiés à la fin du premier semestre de l'année suivante. Selon le processus de recueil et d'exploitation des données, les résultats des indicateurs peuvent porter sur des situations encore plus anciennes.

Au-delà de ces difficultés intrinsèques, le dispositif de performance est fragilisé par les lacunes de l'information disponible, de nombreux indicateurs de mission et près d'un quart des sous-indicateurs n'étant pas renseignés.

Ainsi, en 2017, seuls 72 % des sous-indicateurs de mission étaient renseignés (81 % en 2016)<sup>142</sup>, et sept missions affichaient un taux de renseignement inférieur ou égal à 50 %. À titre d'exemple, ne sont pas renseignés les indicateurs de mission emblématiques suivants :

- l'objectif de « *conduire tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun exigibles au terme de la scolarité primaire* » de la mission *Enseignement scolaire* ;
- les deux indicateurs de la mission *Travail et emploi* (taux d'emploi en France par tranches d'âge et part des entreprises et des salariés concernés par une négociation collective) ;
- deux des trois indicateurs de la mission *Recherche et enseignement supérieur* (pourcentage d'insertion professionnelle des jeunes diplômés et pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale) ;
- le premier indicateur de la mission *Égalité des territoires et logement*, (taux d'effort net médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession selon le type de parc).

Si, selon l'administration, cette situation résulte pour l'essentiel de l'indisponibilité des données pour des raisons de calendrier, elle n'en rend pas moins sans utilité de tels indicateurs pour mesurer la performance de ces politiques publiques.

Au sein même des programmes, 16 % des indicateurs étaient non ou insuffisamment renseignés en 2017 (taux le plus élevé depuis 2007). Surtout, 335 sous-indicateurs étaient non renseignés et pour 122 d'entre eux, les données, bien que renseignées, étaient considérées comme « non retenues<sup>143</sup> ». Au total, 24 % des sous-indicateurs étaient absents ou voyaient leurs données non retenues.

---

<sup>142</sup> Rapport n° 628 fait au nom de la Commission des finances du Sénat par M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de règlement pour 2017, déposé le 4 juillet 2018.

<sup>143</sup> Les indicateurs au statut « données non retenues » sont des indicateurs qui peuvent être obsolètes ou des indicateurs de contexte ou de comparaison internationale.

59,5 % des responsables de programme interrogés par la Cour (voir annexe 7.3) considèrent aujourd’hui que les indicateurs sont fiables et près de 24 % qu’ils sont très fiables<sup>144</sup>. La fiabilité des indicateurs peut néanmoins encore être améliorée : la Cour des comptes relève ainsi régulièrement dans ses notes d’analyse de l’exécution budgétaire (NEB) les fragilités de construction de certains indicateurs de performance, et notamment que, souvent :

- les données sont disponibles avec un décalage temporel important (supérieur à un an) sans que cela soit toujours justifié ;
- le calcul des indicateurs repose sur des données en partie déclaratives (exemple du rendement d’occupation des surfaces, indicateur du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l’État*) ;
- le calcul des indicateurs résulte de données qui ne sont pas issues d’un système d’information ;
- le calcul des indicateurs est entièrement sous-traité à un opérateur, qui est lui-même jugé sur les résultats atteints.

Compte tenu du faible intérêt constaté en France pour les résultats des indicateurs, les moyens qui y sont consacrés sont souvent perçus comme trop importants par les administrations qui les produisent.

Certains ministères ont toutefois lancé des chantiers visant à améliorer la fiabilité des indicateurs. Le ministère de l’emploi souhaite par exemple utiliser les données de la déclaration sociale nominative (DSN), obligatoire pour les entreprises depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, pour mieux mesurer la performance des politiques de lutte contre le chômage.

#### **4 - Des indicateurs de coûts des politiques peu nombreux, des difficultés pour mesurer l’efficacité des politiques**

L’un des objectifs du volet performance de la LOLF était de faire apparaître l’efficacité des politiques publiques de manière claire pour les citoyens contribuables, ce qui suppose de disposer d’indicateurs de coûts des politiques conduites.

---

<sup>144</sup> Consultation en ligne menée par la Cour auprès des responsables de programme, décembre 2018.

La comptabilité d'analyse des coûts (CAC), qui avait été mise en place par la LOLF pour y contribuer, n'a pas atteint ses objectifs et a été supprimée en 2018<sup>145</sup>, au profit d'une comptabilité analytique qui sera développée selon les besoins.

En réalité, peu d'indicateurs mesurent le coût complet d'une politique publique ou de ses composantes, et permettent de mettre en perspective les résultats obtenus avec la totalité des moyens engagés. Ainsi, parmi les 69 indicateurs de performance retenus en 2017 pour les six missions *Enseignement scolaire, Recherche et Enseignement supérieur, Travail et Emploi, Égalité des territoires et logement, Solidarité, insertion et égalité des chances*, et *Écologie, développement durable et mobilité*, dont le budget total représentait près de la moitié du budget général (160 Md€ en 2017), on dénombrait seulement huit indicateurs d'efficacité (par exemple, le coût unitaire de formation d'un étudiant dans l'enseignement supérieur). De même, si cette donnée peut parfois être retracée dans d'autres documents publics, les PAP et RAP ne recensent pas le coût unitaire d'un retour à l'emploi, d'un logement social, de la formation d'un élève dans l'enseignement scolaire, etc.

Par ailleurs, il est d'autant plus difficile d'apprécier l'efficacité de l'utilisation des moyens de l'État que son budget général ne représente souvent qu'une partie des moyens mis en œuvre pour une politique publique donnée. Au sein du budget de l'État, l'augmentation continue du recours aux opérateurs, aux taxes affectées et aux fonds sans personnalité juridique limite la capacité à appréhender l'ensemble des moyens consacrés à une politique et donc à apprécier la performance de l'État d'une façon globale et claire. En outre, les dépenses fiscales (supérieures à 100 Md€ en 2018) restent largement exclues de la démarche de performance<sup>146</sup>.

La difficulté à mesurer le coût complet d'une politique publique est plus aiguë encore s'agissant de politiques relevant de multiples financeurs, comme l'éducation ou l'emploi. La mesure de la seule action de l'État n'est pas toujours possible ou est dépourvue de sens, et les données globales sont rarement rapprochées, notamment en raison de référentiels comptables différents. L'OCDE relevait ainsi en 2018 que la fragmentation du cadre

---

<sup>145</sup> Décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 modifiant le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<sup>146</sup> Par exemple, les dépenses fiscales de la mission *Travail et emploi* ne font l'objet d'aucun indicateur de performance, alors que leur coût est estimé à plus de 7,1 Md€ en 2018, pas plus que les exonérations de charges sociales compensées par des crédits budgétaires (4,7 Md €, soit 32 % des CP consommés en 2018).

budgétaire français limitait l'appréhension par le Parlement et le gouvernement de l'ensemble des moyens alloués aux politiques publiques, ainsi que leur capacité de réaliser des choix et compromis en matière d'allocation des ressources, en fonction des priorités politiques et de la stratégie budgétaire d'ensemble<sup>147</sup>.

## **B - Un développement inabouti de la culture de résultats dans l'administration**

L'environnement créé par la LOLF a permis de faire progresser le contrôle de gestion et le pilotage stratégique au sein des ministères. Pourtant, ces progrès ne sont que marginalement liés au dispositif de performance. En effet, les gestionnaires s'appuient surtout sur des outils ministériels et leur responsabilisation sur les résultats reste insuffisante.

### **1 - Des progrès en termes de pilotage des administrations**

Les ministères utilisent de plus en plus des outils de pilotage organisé autour d'indicateurs de gestion dont certains découlent des indicateurs de performance de la LOLF. Par exemple, la déclinaison au plan local des objectifs contribue au dialogue de gestion avec les services déconcentrés. Pour cela, il est prévu que les budgets opérationnels de programme (BOP) présentent « *une déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance du programme* », la performance de la gestion du BOP devant être « *mesurée par le suivi d'objectifs et d'indicateurs qui sont définis en cohérence avec les objectifs et indicateurs inscrits dans le PAP et en lien direct avec les actions conduites dans le périmètre du budget opérationnel de programme* »<sup>148</sup>.

Ainsi, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) a développé des outils de gestion de la performance interne servant au dialogue de gestion avec les recteurs, en partie appuyés sur les indicateurs des PAP complétés et enrichis, avec des monographies par académie ainsi que des graphiques et cartes présentant les résultats dans différents domaines. De même, les indicateurs de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* sont presque tous déclinés au niveau opérationnel avec des cibles adaptées. Les indicateurs des PAP utilisés

---

<sup>147</sup> OCDE, « *Budgeting in France* », 2018.

<sup>148</sup> Arrêté du 11 décembre 2012 relatif au cadre de la gestion budgétaire pris en application de l'article 105 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (article 11).

dans la gestion de la DGFIP représentent à peu près la moitié des indicateurs du tableau de bord trimestriel de la direction. *A contrario*, pour la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, les indicateurs de performance ne sont pas discutés dans le cadre du dialogue de gestion.

Les objectifs stratégiques et opérationnels fixés par l'État à ses 484 opérateurs<sup>149</sup> dans le cadre des contrats de performance doivent, comme pour les services déconcentrés, être établis en lien direct avec les objectifs du programme auquel l'opérateur est rattaché. En principe, tout objectif et tout indicateur présent dans un PAP et porté par un opérateur doit être intégralement repris dans le contrat d'objectifs de l'opérateur concerné. Tel est le cas, par exemple, de Pôle emploi ou de l'Agence française de développement.

Par ailleurs, à partir de 2008, six indicateurs transversaux relatifs aux fonctions support ont été mis en place pour permettre l'identification d'économies potentielles sur la base d'un étalonnage de la meilleure pratique. Ils rendent possible une analyse comparative de l'efficacité des fonctions support entre les missions, à partir de critères harmonisés, notamment sur la fonction achat, la gestion immobilière, la gestion bureautique et informatique et les ressources humaines. Au sein des 13 missions du budget général qui comportaient de tels indicateurs en 2017, des différences parfois significatives pouvaient apparaître entre les ministères. Par exemple, la superficie par poste de travail ou agent variait entre 8,5 (*Administration générale et territoriale de l'État*) et 18 m<sup>2</sup> (*Direction de l'action du Gouvernement*)<sup>150</sup>. De même, le ratio d'efficacité bureautique, qui mesure le coût agrégé du matériel informatique rapporté au nombre de postes de travail, s'élevait en 2017 à 843 € par poste pour la mission *Écologie* mais à 1 431 € pour la mission *Défense* et à 1 572 € pour la mission *Action extérieure de l'État*.

## **2 - Une priorité donnée aux dispositifs parallèles propres à la plupart des ministères**

Le dispositif de performance mis en place par la LOLF est perçu par les ministères comme lourd et chronophage, voire « nécrosé » selon l'un des responsables administratifs entendus. En effet, les responsables de programme ne disposent en pratique de leviers d'action directs que pour certains indicateurs, en particulier en matière d'efficacité et de qualité de

---

<sup>149</sup> Rémunérant 401 468 emplois sous plafond en ETPT et bénéficiant de 50,5 Md € de financements publics selon le « jaune » relatif aux opérateurs (PLF 2019).

<sup>150</sup> La norme étant fixée par circulaire à 12 m<sup>2</sup> par agent par une circulaire de 2009.

service. En revanche, pour d'autres, le degré d'imputabilité est plus lâche, un dispositif pouvant mettre plusieurs années avant de produire des résultats ou son impact procéder d'une multiplicité de facteurs largement indépendants de l'action de l'administration.

Dès lors, nombre de ministères ont mis en place des dispositifs de performance internes, parallèles à celui de la LOLF. Ainsi, près de 45 % des responsables de programme<sup>151</sup> déclaraient utiliser uniquement d'autres outils de mesure des performances internes que les objectifs et indicateurs LOLF (50 % indiquant utiliser les deux) dans la gestion de la performance de l'administration centrale. S'agissant de la gestion des administrations déconcentrées, 38,1 % des répondants affirmaient utiliser les objectifs et indicateurs de la LOLF conjointement avec d'autres outils internes au ministère, tandis que 33 % ne les utilisaient pas du tout. Pour 28,6 % d'entre eux, les objectifs fixés par leur supérieur hiérarchique ou ministre n'étaient pas alignés avec ceux des PAP et RAP.

Ces dispositifs parallèles de suivi de la performance s'appuient généralement sur des tableaux de bord reprenant ponctuellement des indicateurs des PAP, mais dont le champ est souvent plus large et plus opérationnel. Ils peuvent aussi être actualisés plus régulièrement, à un rythme infra annuel. Tel est le cas, par exemple :

- du tableau de bord du ministre des armées, qui présente un grand nombre d'indicateurs, dont seulement certains reprennent des indicateurs de performance au sens de la LOLF, en particulier dans le domaine de la préparation opérationnelle (normes annuelles d'activité en jours ou heures, disponibilité technico-matérielle des matériels), lesquels y sont signalés comme tels (indicateurs PAP) ;
- des tableaux de bord de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), qui sont diffusés sur un portail web accessible aux services déconcentrés de l'État (portail « POP »)<sup>152</sup>, et dont certains sont transmis avec une périodicité mensuelle au cabinet de la ministre (notamment les contrats aidés, l'insertion par l'activité économique ou encore les emplois francs). Toutefois, à l'exception de celui relatif à la garantie jeunes, ces indicateurs ne sont pas directement repris des PAP.

---

<sup>151</sup> Consultation en ligne menée par la Cour auprès des responsables de programme, décembre 2018, dont les résultats sont présentés en annexe 7.3.

<sup>152</sup> Il doit faire l'objet d'une refonte, dont l'objectif principal est de partager de manière automatisée les données avec les nombreux partenaires de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle (décideurs ministériels, réseaux déconcentrés, missions métiers, prescripteurs...), à leurs différents niveaux (national, régional, départemental).

Au-delà des tableaux de bord ministériels, de nombreux dispositifs de pilotage des administrations ont été mis en place parallèlement au dispositif de performance de la LOLF. En 2018, coexistaient ainsi :

- les lettres de mission adressées par le Premier ministre aux ministres (« feuilles de route ministérielles ») ;
- les feuilles de route ou lettres de mission adressées par les ministres (ou le gouvernement) aux directeurs d'administration centrale et d'établissements publics ;
- les contrats d'objectifs et de performance des opérateurs ;
- les plans de transformation ministériels ;
- les indicateurs opérationnels développés par les administrations pour piloter la gestion des services ;
- les indicateurs de résultats et de qualité de service qui devront être publiés par toutes les administrations en relation avec les usagers à horizon 2020<sup>153</sup>, en particulier à partir d'enquêtes de satisfaction.

### **3 - Des pratiques administratives peu favorables à la prise en compte de la performance par les gestionnaires**

Lorsque les gestionnaires ne disposent pas de visibilité sur les moyens qui leur sont alloués pour atteindre leurs objectifs, ils peuvent difficilement être tenus comptables d'une sous-performance. Logiquement, la faiblesse de la responsabilisation des gestionnaires publics depuis la mise en œuvre de la LOLF, en dépit des intentions initiales, a contribué au désintérêt vis-à-vis de la démarche de performance.

Or, s'il y avait déjà peu de dispositifs de responsabilisation dans la LOLF, ceux-ci ont été de plus en plus largement vidés de leur portée en raison de la crise économique de 2008-2009 et des pratiques qui l'ont accompagnée, en particulier le développement des sous-budgétisations et de leur corollaire, la mise en réserve systématique de crédits. La Cour a relevé que le montant de cette dernière a atteint des niveaux très élevés entre 2015 et 2017, conduisant à exécuter des budgets très différents des budgets votés, avec pour conséquence que « *le volet " performance " de la gestion en LOLF se trouve (...) 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*

---

<sup>153</sup> Décision du comité interministériel de la transformation publique de février 2018.

*base d'une certaine enveloppe de crédits, dès lors qu'entre temps, la dépense a été modifiée dans des proportions aussi significatives* »<sup>154</sup>. En tout état de cause, les pratiques de régulation *infra*-annuelles induisent un raccourcissement de l'horizon de gestion.

Si la globalisation des crédits a été maintenue, la perspective pluriannuelle a été perdue avec la fin des contrats d'objectifs et de moyens parfois remplacés par des contrats d'objectifs et de performance ne fixant pas d'enveloppe financière à moyen terme<sup>155</sup>. La fongibilité asymétrique a quasiment disparu. Par ailleurs, la technique du rabot a été mobilisée pour contenir la dépense publique, davantage que l'analyse de la performance des politiques publiques, avec au demeurant un succès limité. Les contrôles de la chaîne de la dépense ont évolué récemment avec la révision du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, réforme dont le bilan ne peut encore être dressé<sup>156</sup>.

Selon l'OCDE, la plupart des autres pays ont davantage favorisé la responsabilisation des gestionnaires, recherchant une simplification du contrôle budgétaire et comptable et sa dévolution aux ministères, en prévoyant, dans certains cas, une modulation de la supervision par le ministère des finances, selon le principe dit de « l'autonomie au mérite » (*earned autonomy*).

Plusieurs pays ont même modifié profondément les structures administratives pour favoriser la culture de performance, conformément aux théories du nouveau management public qui incitent les États à bien différencier, voire à séparer, les fonctions stratégiques de décision, de conception, de pilotage et de contrôle des politiques publiques, des fonctions d'exécution. Cette distinction entre les fonctions de conception et d'exécution n'est pas aussi nette en France, comme l'OCDE le soulignait en 2018<sup>157</sup>, estimant que par conséquent, il n'est pas toujours facile de justifier l'autonomie financière des opérateurs. De plus, alors que cette autonomie doit permettre à l'État de se désengager du suivi quotidien de

---

<sup>154</sup> Cour des Comptes, Rapport sur *Le budget de l'État en 2017*. La Documentation française, mai 2018, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>155</sup> Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2016*, p., 186-187 et 190. La Documentation française, mai 2018, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>156</sup> La révision du décret GBCP en 2018 visait un allègement des contrôles *a priori*, une chaîne de la dépense plus intégrée et une procédure et des documents budgétaires recentrés. Elle rend possible des assouplissements des règles d'élaboration des documents de programmation et de répartition budgétaires, des conditions d'exercice de la tutelle sur les organismes et d'exécution des recettes et des dépenses de l'État.

<sup>157</sup> « *Budgeting in France* », étude précitée de l'OCDE (2018).

l'activité, elle s'est accompagnée en réalité du maintien d'une tutelle forte et d'une faible responsabilisation des opérateurs vis-à-vis du Parlement.

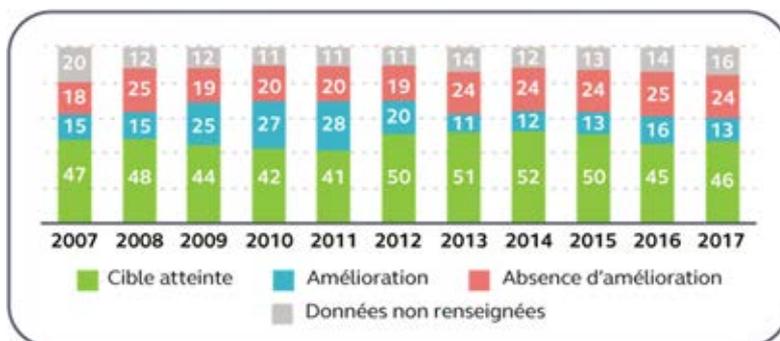
### C - Un dispositif de performance sans effet significatif sur l'allocation des ressources et les processus de modernisation de l'action publique

La démarche de performance n'a pas en elle-même suscité la mise en place d'une gestion des administrations orientée vers les résultats, en raison notamment des limites des objectifs et des indicateurs chiffrés et de la confusion entre objectifs stratégiques et opérationnels. De surcroît, le lien entre le dispositif de performance et les décisions budgétaires est faible.

#### 1 - Un dispositif non hiérarchisé et des cibles mal calibrées

Une dizaine d'années après que la LOLF soit entrée pleinement en application, les résultats des indicateurs de performance sont assez stables, avec sur la période, en moyenne, environ 45 % des indicateurs qui atteignent leurs cibles, 20 % qui sont en amélioration, 20 % qui affichent des résultats dégradés et 15 % qui ne sont pas suffisamment ou pas du tout renseignés.

Graphique n° 54 : résultats des indicateurs de performance (en %)



Source : « Les données de la performance 2018 », direction du budget

On ne peut toutefois tirer de ces chiffres aucune conclusion sur l'amélioration ou la dégradation de la performance de l'administration de l'État, dans la mesure notamment où les indicateurs sont de natures variées et ne sont pas hiérarchisés, ce qui rend artificielle leur agrégation. Par exemple, l'appréciation globale de l'atteinte des objectifs de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation* semble très positive, avec 89 % de cibles atteintes. Toutefois, cet indicateur additionne le taux

de satisfaction des usagers de la journée défense et citoyenneté avec le délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité, indicateur très différent, aussi bien dans sa construction que dans l'enjeu managérial et financier qu'il décrit.

L'insuffisante hiérarchisation des enjeux se mesure également à l'aune de la très inégale couverture des programmes par les objectifs et indicateurs. Ainsi, le programme *Soutien de la politique de défense*, avec plus de 22 Md€ de CP en 2017, comportait 5 objectifs et 7 indicateurs, soit à peu près autant que le programme *Développement des entreprises et du tourisme*, doté de 1 Md€, ou que le programme *Interventions territoriales de l'État*, doté de seulement 27 M€. Le programme *Aide à l'accès au logement* ne comprenait qu'un objectif et un indicateur pour plus de 14 Md€ de crédits.

**Tableau n° 31 : objectifs et indicateurs de performance pour une sélection de programmes**

(en M€)	CP 2017	Objectifs	Indicateurs	Sous-indicateurs
Enseignement scolaire public du second degré	32 752	3	12	80
Soutien de la politique de la défense	22 846	5	7	25
Enseignement scolaire public du premier degré	22 036	2	6	28
Aide à l'accès au logement	14 256	1	1	3
Accès et retour à l'emploi	7 602	3	8	29
Justice judiciaire	3 329	3	13	57
Action de la France en Europe et dans le monde	1 929	3	8	14
Développement des entreprises et du tourisme	1 000	4	6	6
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	87	4	6	12
Liens entre la Nation et son armée	43	1	2	3
Interventions territoriales de l'État	27	4	4	8

Source : PAP des programmes concernés annexés au projet de loi de finances pour 2017

Enfin, les cibles chiffrées sont insuffisamment définies et souvent mal calibrées. Pourtant, pour être crédibles, les objectifs et les cibles devraient être à la fois exigeants pour améliorer la performance et réalistes. Les cibles devraient également être rendues plus exigeantes année après année, dès lors qu'elles ont été atteintes.

Or, si dans certains cas, en particulier pour les processus administratifs de traitement de masse, une logique d'efficacité semble en place<sup>158</sup>, de nombreuses cibles chiffrées restent problématiques<sup>159</sup>, soit parce qu'elles sont fixées à un niveau inférieur à la performance réalisée les années précédentes<sup>160</sup>, soit parce qu'elles ne sont pas fixées du tout<sup>161</sup>. Dans tous les cas, aucune rétrospective n'est fournie permettant de vérifier dans quelle mesure les cibles ont évolué sur la période et si elles ont été recalées au fur et à mesure de la constatation de résultats. Sous une telle forme, le dispositif de performance ne peut avoir qu'un rôle descriptif et informatif, et non incitant à l'action.

## **2 - Une confusion entre objectifs gestionnaires et politiques**

Le manque d'appropriation du dispositif de performance traduit aussi le fait qu'il est déconnecté des priorités politiques de l'action publique. Les objectifs définis dans le cadre de la démarche de performance sont délibérément stables pour pouvoir établir des séries longues de résultats afin d'apprécier l'évolution de la performance dans le temps. Le taux d'indicateurs inchangés est même de plus en plus élevé : 95 % dans le projet de loi de finances pour 2019, contre 78 % en 2015 et 64 % en 2007.

---

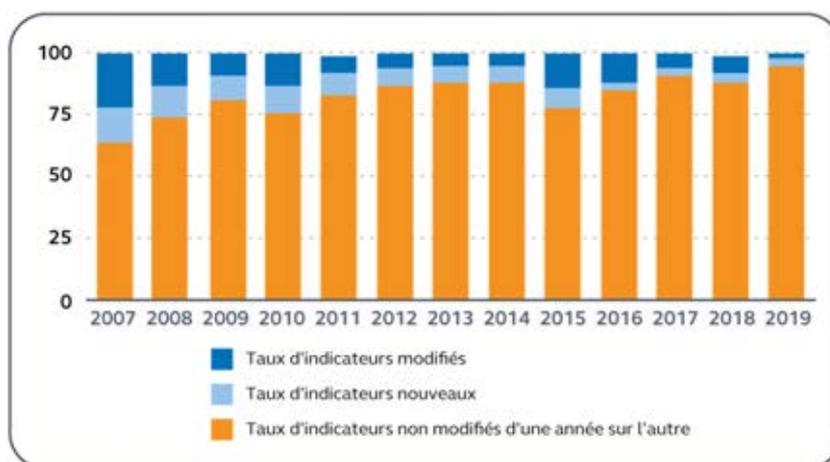
<sup>158</sup> C'est le cas par exemple pour le délai de délivrance des titres avec une cible plus élevée que la performance passée.

<sup>159</sup> Voir extraits du fascicule « Les données de la performance 2018 » en annexe 7.2.

<sup>160</sup> Par exemple sur la fréquentation des musées, le niveau de traitement des animaux aux antibiotiques critiques, la concentration des subventions d'aide au développement.

<sup>161</sup> Nombre de crimes et délits, délais de traitement des pensions militaires d'invalidité.

**Graphique n° 55 : évolution de la proportion annuelle d'indicateurs de performance inchangés, nouveaux et modifiés depuis 2007 (en %)**



Source : rapports du gouvernement au Parlement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (prévus par l'article 48 de la LOLF)

La stabilité des indicateurs constatée les années suivant une alternance politique montre que les changements politiques n'influent guère sur ceux-ci.

Ainsi, pour le PLF pour 2018, premier budget adopté sous la présente législature, la proportion d'objectifs modifiés a été très légèrement plus importante que l'année précédente, ce qui suggère un effort accru d'adaptation aux nouvelles priorités gouvernementales, conformément aux instructions données dans ce sens<sup>162</sup>. Cependant, en sens inverse, la proportion d'objectifs entièrement nouveaux était moins importante. En outre, le taux d'objectifs inchangés est en hausse en 2019, alors que les principales réformes du nouveau gouvernement étaient mieux connues.

<sup>162</sup> La circulaire du 4 avril 2018 de la directrice du budget relative à la préparation des volets performance des PAP souligne ainsi que « s'agissant d'une année post-électorale, les conférences de performance veilleront à ce que les objectifs et indicateurs retracés au sein des documents budgétaires correspondent autant que faire se peut aux nouvelles orientations gouvernementales et, le cas échéant, permettent de répondre aux différentes sollicitations parlementaires ».

**Tableau n° 32 : les objectifs de performance dans les PLF**

<i>Objectifs de performance</i>	<b>PLF 2017</b>	<b>PLF 2018</b>	<b>PLF 2019</b>
<i>Inchangés</i>	94,6 %	90,1 %	92,7 %
<i>Modifiés</i>	1,7 %	7,6 %	4,8 %
<i>Nouveaux</i>	3,7 %	2,3 %	2,5 %

Source : direction du budget, à la demande de la Cour, l'évolution des objectifs des PAP ne faisant pas l'objet d'un suivi détaillé contrairement à celle des indicateurs.

Les premiers éléments connus sur les plans de transformation ministériels rendus publics en octobre 2018 dans le cadre du processus « Action publique 2022 » montrent que leurs objectifs initiaux étaient largement tournés vers la méthode à suivre (publier une loi à telle date, mettre en place une réforme de telle politique, etc.). Toutefois, l'introduction d'indicateurs d'impact permettant d'apprécier les résultats en termes de performance des politiques publiques serait en cours.

D'autres pays ont fait des choix différents. Ainsi, au Royaume-Uni, le dispositif de performance est focalisé sur le suivi des engagements politiques de chaque gouvernement, les objectifs assignés aux ministères dans les plans ministériels uniques (*Single Departmental Plans*, SDP) évoluant avec les arbitrages budgétaires liés aux revues de dépenses. En outre, une fois les enveloppes fixées, les ministères sont responsabilisés sur les objectifs affichés ou les indicateurs retenus.

### **3 - Un lien faible entre performance et budgétisation**

Si, comme de nombreux pays de l'OCDE l'ont désormais admis<sup>163</sup>, un lien direct n'est pas forcément souhaitable entre le niveau des dotations budgétaires et les résultats mesurés par les indicateurs de performance, les résultats de performance devraient être examinés préalablement ou conjointement aux négociations budgétaires pour constituer l'un des éléments de la décision, tout en étant complétés par d'autres éléments d'analyse, telles que les revues de dépenses et évaluations de politiques publiques.

<sup>163</sup> Aucun pays de l'OCDE ne pratique une budgétisation directe à la performance, reflétant la difficulté d'établir des liens directs entre la performance et les ressources allouées. *OECD best practices for performance budgeting*, novembre 2018.

Or l'examen des résultats a été disjoint des conférences budgétaires et traité à part dans le cadre d'une seconde série de réunions dites « conférences de performance », souvent tenues après le processus d'arbitrage, dans le cadre de la phase de « répartition » postérieure aux décisions. Ces conférences de performance ont reçu une attention très inégale selon les années, certaines ayant été purement et simplement annulées, d'autres étant tenues par téléphone.

Plus des deux tiers des responsables de programme interrogés par la Cour considèrent que la budgétisation n'a pas de lien avec la performance et près d'un quart que c'est un élément mineur de la budgétisation. Cependant, la direction du budget estime que *« de façon générale, les données des indicateurs de performance représentent une source d'information permettant d'alimenter la réflexion et d'orienter les résultats recherchés (nature des objectifs) au sein de l'enveloppe fixée »*.

La performance apparaît ainsi comme une question relativement subsidiaire, les objectifs et les indicateurs étant examinés en fin de processus budgétaire, sans cohérence avec les montants de crédits et sans lien avec les objectifs que chaque administration s'assigne à elle-même dans le cadre de ses propres tableaux de bord.

#### **4 - Des processus de réforme dissociés du dispositif de performance**

Depuis 2006, trois processus de réforme de l'État ont été mis en œuvre : la révision générale des politiques publiques (RGPP), la modernisation de l'action publique (MAP) et, depuis 2017, le processus « action publique 2022 » (AP 2022). Tant les objectifs que les méthodes mises en œuvre ont été profondément différents, mais ces trois processus ont pour point commun de s'être déroulés de façon entièrement parallèle et distincte par rapport au dispositif de performance de la LOLF.

Dans le cas de la MAP, qui tendait principalement à l'amélioration de la qualité de service, l'absence de lien avec le processus budgétaire peut sembler plus explicable. Toutefois, le dispositif de performance comprenant un nombre significatif d'objectifs et d'indicateurs de qualité de service, une articulation des deux dispositifs aurait pu être pertinente.

Cette dissociation est plus surprenante, et en même temps révélatrice, dans le cas de la RGPP et du processus AP 2022, qui avaient pourtant des objectifs d'ordre au moins partiellement budgétaires : la première ayant assumé des objectifs chiffrés et publics d'économies, le second étant articulé avec l'objectif global chiffré de baisser la dépense

publique rapportée au PIB de plus de trois points<sup>164</sup>. Dans le cas du processus AP 2022, le dispositif d'indicateurs associés aux plans de transformation ministériels ne semble présenter en l'état que des liens limités avec la démarche de performance de la LOLF. Un chantier visant à les faire converger avec ceux des documents budgétaires aurait été engagé.

De même, les revues de dépenses mises en place de façon formalisée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019 étaient dépourvues de lien avec le dispositif de performance. Pourtant, visant à « *identifier des sources d'économies potentielles* » pour documenter des réformes structurelles nécessaires au redressement des comptes publics, elles ont été les seules à établir un lien formalisé avec le processus budgétaire. Les économies qu'elles ont permises ont néanmoins été modestes<sup>165</sup>. Avant de supprimer ce dispositif en 2017, après seulement trois exercices, le gouvernement soulignait que « *les principales fragilités de ces exercices, qui parviennent à identifier des économies potentielles, sont la faiblesse du soutien politique et du suivi de la mise en œuvre des recommandations* »<sup>166</sup>.

### III - La nécessité d'une refondation

Le dispositif de performance doit être revu en profondeur afin de mieux répondre à l'intérêt renouvelé du Parlement et du grand public pour l'évaluation de la performance de l'action publique. Il doit être allégé et simplifié pour accroître son impact.

Pourtant, même rénové, le dispositif de pilotage par les indicateurs ne saurait à lui seul garantir l'efficacité des moyens alloués aux politiques. C'est pourquoi il doit être inséré dans un champ plus large incluant notamment des revues de dépenses systématisées, en assumant clairement, dans la lignée des progrès constatés chez nos principaux partenaires, que l'amélioration de la performance est la clé de l'efficacité accrue de la dépense publique et de sa réduction conformément aux engagements des pouvoirs publics.

---

<sup>164</sup> Exposé des motifs de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

<sup>165</sup> Voir détails en annexe 7.4.

<sup>166</sup> Rapport préparatoire au débat d'orientation sur les finances publiques transmis au Parlement en juillet 2017.

## **A - De nouvelles orientations chez nos principaux partenaires**

Confrontés aux mêmes difficultés que la France, de nombreux pays ont fait évoluer leur dispositif de performance de façon pragmatique, en écartant l'objectif d'un lien automatique entre résultats et budget et en s'appuyant sur les revues de dépenses et sur une plus grande autonomie de gestion des administrations responsables.

Les bonnes pratiques identifiées dans chaque pays s'inscrivent toutefois dans un système politique, institutionnel, économique et culturel d'ensemble. Dès lors, si elles peuvent contribuer à la réflexion, elles ne peuvent être considérées comme directement transposables à la France.

### **1 - De nouvelles finalités plus réalistes : transparence, reddition de comptes et gestion tournée vers les résultats**

Aucun pays n'a mis en place une budgétisation directe à la performance, qui supposerait un lien automatique entre les résultats passés et les ressources allouées et impliquerait une réponse budgétaire systématique en cas de sous-performance<sup>167</sup>. Plusieurs pays, en revanche, ont décidé de recentrer leur dispositif de budgétisation à la performance sur des objectifs plus réalistes.

Les États-Unis ont ainsi réformé en 2010 leur dispositif, l'ancien outil ayant été jugé impropre à améliorer la performance et créant subsidiairement une certaine défiance au sein de l'administration<sup>168</sup>, en le recentrant sur le renforcement de la gestion par les résultats, l'amélioration de l'organisation interne des agences fédérales et la promotion de l'usage de l'information de performance au sein même des agences. Celles-ci doivent conduire au moins trimestriellement des revues internes fondées sur des données chiffrées (*data driven reviews*) pour examiner les progrès vers les objectifs. Un site public rassemble les résultats de ces revues (cf. annexe 7.9).

---

<sup>167</sup> *OECD Best practices 2018* et OCDE, *2016 OECD performance budgeting survey*.

<sup>168</sup> Le premier système de 1993, complété en 2002 par un outil de notation de l'évaluation des programmes (*Program Assessment Rating Tool* ou PART), conduisait parfois à des gels de crédits pour les programmes non performants.

Aux Pays-Bas, un nouveau système, dit de « budgétisation responsable » (*accountable budgeting*), a été adopté en 2012 pour pallier les insuffisances du système précédent, devenues plus nettes lors de la récession de 2008. L'information de performance a été supprimée pour 30 % des programmes, mais une typologie des interventions financières de l'État a été mise en place et les coûts de fonctionnement et de masse salariale sont mieux détaillés. Le nouveau dispositif cherche à préciser les responsabilités respectives du gouvernement et des autres acteurs (collectivités locales, acteurs privés, étranger). En contrepartie de cet allègement, un outil d'évaluation de programmes intitulé « revue de politique publique » (*policy review*) doit être produit par les ministères tous les quatre à sept ans (cf. annexe 7.6).

## **2 - Des pistes pour une meilleure appropriation du dispositif de performance par les Parlements**

L'examen attentif des résultats de performance par les assemblées parlementaires n'est pas chose acquise dans la totalité des pays étudiés. Certains pays parviennent néanmoins à prendre des décisions d'économies budgétaires fondées sur l'analyse de la performance, grâce notamment à une plus forte utilisation des travaux par le Parlement.

De bonnes pratiques peuvent être identifiées dans des pays qui disposent d'une tradition d'évaluation régulière. Par exemple, le sous-comité du budget du Parlement autrichien se réunit environ toutes les six semaines pour auditionner les hauts fonctionnaires responsables des principales politiques. Au Royaume-Uni, les procédures régulières de revues de dépenses sont désormais considérées comme une étape normale de la procédure budgétaire.

L'intérêt du Parlement pour le dispositif de performance semble d'autant plus grand qu'il peut l'influencer et le modifier. Aux États-Unis, pour renforcer la confiance mutuelle entre l'exécutif et le Congrès, ce dernier doit en principe être consulté tous les deux ans depuis 2010 sur les informations de performance. En Suède, le *Riksdag* a pu formuler des propositions sur les informations qui lui sont présentées concernant les objectifs et évaluations des résultats dans la proposition de budget.

## **3 - Des dispositifs complétés par des revues de dépenses, dans le cadre de dispositifs d'ensemble propices à la performance**

L'analyse des pratiques étrangères montre que la démarche de performance prévue dans le processus budgétaire est d'autant plus efficace qu'elle s'inscrit dans un système de management plus largement orienté

vers la performance, mobilisant différents leviers se renforçant mutuellement, selon la synthèse des meilleures pratiques en matière de « budgétisation axée sur la performance » de l'OCDE (cf. annexe 7.1)<sup>169</sup>.

Par exemple, la mise en œuvre d'études d'impact *ex ante* des nouvelles dépenses doit permettre une meilleure conception des programmes de dépense, incluant la création d'indicateurs-clés de performance, et faciliter le pilotage et l'évaluation *ex post*.

Parmi les leviers possibles, les revues de dépenses (*spending reviews*) jouent un rôle stratégique pour mieux maîtriser l'évolution de la dépense publique et en accroître l'efficacité. Relevante que ses membres y recouraient de plus en plus fréquemment (27 pays en 2018, contre seulement 5 pays entre 2000 et 2007), et qu'il s'agissait désormais du deuxième dispositif le plus utilisé dans les négociations budgétaires, l'OCDE a même inclus les revues de dépenses dans la définition large de la « budgétisation axée sur la performance » (*performance budgeting*) (cf. annexe 7.1).

Or, si la gouvernance et le portage politique des revues de dépenses sont cruciaux pour en assurer le succès, ils sont d'autant plus efficaces qu'ils sont adossés au processus budgétaire annuel (Danemark) ou pluriannuel (Royaume-Uni), et assortis d'objectifs d'économies (Canada, Pays-Bas, Irlande). Les Pays-Bas ont longtemps affiché un objectif de réduction de 20 % de la dépense pour chaque revue, et prévoient des revues avec une périodicité fixe pour inscrire l'effort dans la durée, avec un examen par roulement de chaque programme<sup>170</sup>.

Outre l'organisation de revues de dépenses régulières, différents dispositifs peuvent, selon l'OCDE, contribuer à un environnement de nature à accroître la performance de l'action publique, en particulier le développement de la formation des agents, le renforcement de l'administration chargée de préparer le budget et de l'institut statistique national, une meilleure reconnaissance de la performance et une plus grande responsabilisation des gestionnaires.

---

<sup>169</sup> *OECD Best practices in performance budgeting*, direction de la gouvernance publique de l'OCDE, novembre 2018.

<sup>170</sup> « Réduction des dépenses publiques : les leçons de l'expérience », Nicolas Lorach, Céline Mareuge et Catherine Merckling, *Note d'analyse de France Stratégie*, juillet 2014.

## **B - Les conditions d'une refondation en France**

Une approche plus pragmatique pourrait être adoptée quant aux objectifs des dispositifs de performance, qu'il convient de faire vivre tout au long de l'année au Parlement, en associant davantage ce dernier à son élaboration, parallèlement à des initiatives visant à rendre ces informations plus accessibles pour les citoyens.

La démarche de performance issue de la LOLF devrait aussi être complétée, en particulier par des revues de dépenses et une plus grande responsabilisation des gestionnaires.

Si une nouvelle impulsion est nécessaire afin de revoir en profondeur ce dispositif, bien au-delà des ajustements successifs apportés au cours de la dernière décennie, il convient de souligner la plasticité des dispositions de la LOLF : c'est en effet davantage les pratiques et les mentalités, plutôt que les textes, qui doivent aujourd'hui être modifiées.

### **1 - Hiérarchiser et simplifier le dispositif de performance de la LOLF**

#### *a) Définir de grands objectifs en lien avec les priorités politiques*

L'appropriation de l'enjeu de la performance par les pouvoirs publics pourrait être améliorée par la dissociation du dispositif en deux niveaux distincts. Un premier volet regrouperait les grands objectifs des politiques publiques, qui seraient explicités et autant que possible chiffrés, en lien avec le cycle politique quinquennal. Un second volet regrouperait les objectifs de gestion publique. Les responsabilités seraient plus clairement définies, les objectifs et les indicateurs stratégiques de niveau politique relevant des ministres et du gouvernement et les objectifs et indicateurs de gestion relevant des responsables de programme.

Une approche plus sélective pourrait aussi être adoptée. Comme aux Pays-Bas et dans d'autres pays<sup>171</sup>, le dispositif de performance pourrait être supprimé quand le lien entre financements et résultats de politique publiques est trop ténu (affaires étrangères) et, à l'inverse, renforcé dans d'autres domaines, comme l'éducation, la santé ou les infrastructures.

---

<sup>171</sup> Selon l'enquête précitée, réalisée en 2018, les cibles de performance couvraient seulement les programmes prioritaires dans huit pays de l'OCDE, la plupart des programmes dans dix autres, et la totalité des programmes dans huit pays.

Le dispositif de niveau politique devrait comprendre au maximum deux ou trois grands objectifs pour chaque ministre, articulés étroitement avec les engagements du gouvernement, les priorités des lettres de mission qui leur sont adressées et les objectifs interministériels, ces objectifs devant évoluer avec les alternances politiques.

Dans une telle perspective, il serait par exemple utile de rechercher une convergence entre les indicateurs des plans de transformation ministériels et ceux des documents budgétaires. En particulier, les indicateurs de mission devraient découler des orientations stratégiques définies dans les feuilles de route ministérielles ou les plans de transformation. Des travaux auraient été engagés à cet effet.

*b) Alléger le volet de performance de la gestion et mieux l'articuler avec les tableaux de bord ministériels*

Le dispositif de performance des programmes devrait être recentré sur les objectifs et indicateurs sur lesquels les directeurs d'administration centrale et secrétaires généraux, responsables de programme, disposent de leviers à leur niveau, en particulier en matière de gestion, d'efficacité et de qualité de service. Il s'agit là d'une condition nécessaire pour responsabiliser les gestionnaires et reconnaître leur performance, y compris sur le plan des rémunérations individuelles et collectives.

Ce volet de performance de la gestion devrait être étroitement articulé avec les outils de gestion interne et les tableaux de bord ministériels, et pourrait conserver une certaine stabilité, contrairement aux indicateurs relatifs aux politiques publiques qui évolueraient avec les objectifs gouvernementaux. Il conviendrait par ailleurs d'explorer la possibilité de ne rendre publique qu'une partie du dispositif de performance, l'autre partie pouvant rester interne aux ministères, comme au Royaume-Uni, ou être réorientée vers la présentation du budget aux citoyens.

Enfin, dans un souci d'objectivité, les corps d'inspection ou les autorités indépendantes pourraient être mobilisés pour fiabiliser les indicateurs qui ne peuvent reposer que sur des informations internes aux ministères. Le recours à des enquêtes de satisfaction auprès des usagers pourrait être développé, afin de fournir les données de qualité de service.

*c) Refondre le dispositif*

Si l'ancrage de la démarche de performance dans le processus budgétaire est la condition de sa pérennité, il faut que les parlementaires disposent d'un temps suffisant pour prendre connaissance des projets et rapports annuels de performances, dont le volume doit être allégé et le contenu adapté. Dans ce sens, plusieurs pistes pourraient être explorées afin d'améliorer le contenu et le format de ces annexes générales aux projets de loi de finances et de règlement, s'agissant de leur volet performance :

- fusionner les parties relatives à la « justification au premier euro » et à la performance, pour en dynamiser la lecture et l'analyse ;
- compléter les PAP et les RAP en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées à chaque programme et en les assortissant, pour les plus significatives, d'indicateurs de performance ;
- contextualiser davantage les données de la performance (séries longues, au moins sur les indicateurs les plus stratégiques ; indicateurs internationaux, tels que ceux d'Eurostat, de l'OCDE, etc. ; brève présentation des autres acteurs intervenant dans le champ de la politique concernée) ;
- examiner les possibilités de rationalisation des documents budgétaires, parallèlement au développement des revues de dépenses, comme aux Pays-Bas, et adapter le dispositif selon les missions, en fonction du degré d'influence de l'État sur l'atteinte des objectifs ;
- développer les indicateurs de type socio-économique, s'appuyant sur des sources externes (Insee ou autres organismes indépendants) ainsi que les enquêtes de satisfaction auprès des usagers.

Il conviendrait par ailleurs de développer les indicateurs de coûts, prenant en compte l'ensemble des coûts, y compris lorsque les politiques sont partagées, comme en matière d'enseignement scolaire, pour mieux mesurer l'efficacité de l'action publique et, partant, contribuer à accroître la performance de la gestion et des politiques publiques.

De même, le développement de la comptabilité analytique ainsi que des études d'impact des nouvelles mesures et dépenses associées *ex ante*, contribuerait à accroître la performance de l'action publique.

*d) Associer le Parlement à cette refonte*

La refonte du dispositif de performance pourrait, comme en Suède<sup>172</sup>, associer le Parlement. Des « conférences de performance interinstitutionnelles » pourraient être organisées à l'occasion de chaque budget triennal, avec les rapporteurs des commissions parlementaires, la direction du budget et les représentants des ministères.

Ces échanges porteraient sur les objectifs et indicateurs de performance, en particulier ceux relevant du niveau politique, mais aussi sur les améliorations susceptibles d'être apportées aux documents budgétaires, en cernant mieux les attentes et les informations les plus pertinentes pour les parlementaires, alors que le volume des PAP et des RAP n'a cessé de croître depuis leur création.

L'association du Parlement à cette démarche de refondation du dispositif de performance serait propice à renforcer son intérêt pour celui-ci.

Au-delà, il serait souhaitable que le débat porte davantage sur les résultats atteints que sur les moyens alloués. Les évolutions de la procédure d'examen des textes financiers, déjà en cours<sup>173</sup> ou actuellement envisagées<sup>174</sup>, peuvent contribuer à mettre en place un environnement favorable à une meilleure prise en compte de la performance des politiques et administrations publiques.

*e) Développer des supports pédagogiques pour les citoyens*

Au sein de la documentation budgétaire et au-delà, les supports de communication doivent être restructurés en accordant une attention particulière à la rédaction même de ces rapports, en s'inspirant par exemple des principes de préparation des rapports du gouvernement du Canada<sup>175</sup>, destinés à être lus par les citoyens. L'objectif doit être de présenter de façon

---

<sup>172</sup> Où s'est réuni pendant plusieurs années au début des années 2000 un groupe de travail entre le ministère des finances et la commission des finances pour définir le type d'information de performance nécessaire.

<sup>173</sup> Comme le renforcement de l'examen de l'exécution budgétaire par l'Assemblée nationale dans le cadre du « Printemps de l'évaluation », qui s'est tenu pour la première fois en mai-juin 2018.

<sup>174</sup> Une réforme de la procédure d'examen des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, envisagée par les articles 6 et 7 du projet de loi constitutionnelle étant actuellement en cours d'examen.

<sup>175</sup> La préparation du plan ministériel et du rapport sur les résultats ministériels s'appuie sur une dizaine de principes, parmi lesquels « *mettre l'accent sur les avantages pour les Canadiens, expliquer les aspects cruciaux de la planification et du rendement, et les mettre en contexte* », « *présenter de l'information concise, fiable et équilibrée* », « *établir un lien entre le rendement et les plans, les priorités et les résultats attendus, et expliquer les changements apportés, le rendement antérieur et les leçons apprises* », « *faire le lien entre les ressources et les résultats* », etc.

plus didactique les informations sur la performance, avec un développement des représentations graphiques, l'enrichissement des documents numériques par des liens vers des jeux de données et des visuels et la mise en place d'un centre de ressources en ligne.

Il existe de nombreux exemples d'outils développés par d'autres pays à cette fin. Au Canada, une base de données en ligne (*Treasury Board Secretariat - TBS InfoBase*) présente dans un outil unique des informations sur la façon dont le gouvernement utilise l'argent public et gère ses ressources, à partir de données et infographies interactives. Aux États-Unis, le site internet de l'État de Virginie comporte un tableau de bord synthétique (*Scorecard at a Glance*), qui présente un aperçu des performances de cet État au regard d'une sélection d'indicateurs, avec des tableaux de bord pour chacune des régions de l'État.

En France, la direction du budget a engagé récemment des travaux en vue d'une refonte de son site internet, avec la création d'un espace consacré à la performance. Il est prévu de proposer des possibilités de visualisation des données (*data visualisation*) et des analyses complémentaires à partir de données brutes.

La mise en place d'un centre de ressources en ligne interactif sur la performance de l'action publique, s'inspirant des bonnes pratiques observées dans certains autres pays constituerait une avancée significative en matière d'information des citoyens.

## **2 - Compléter le dispositif actuel pour favoriser un environnement propice à une logique de performance**

L'adaptation du dispositif d'objectifs et d'indicateurs issus de la LOLF ne suffira pas à elle seule pour développer la culture de performance, améliorer rapidement et fortement l'efficacité de la dépense publique et atteindre l'objectif de réduction de son poids dans le PIB, fixé dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022<sup>176</sup>. Une telle ambition exige de parvenir à créer un environnement global favorisant la performance de l'action publique, en y associant une systématisation des revues de dépenses et une plus grande responsabilisation des gestionnaires publics, comme le prévoyait la LOLF.

---

<sup>176</sup> Article 5 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

*a) Compléter le dispositif de performance de la LOLF  
par des revues de dépenses*

Dans le contexte français caractérisé par une dette publique élevée, une croissance potentielle relativement faible, un niveau élevé de prélèvements obligatoires associé à une forte demande sociale d'intervention publique, le levier de l'efficacité de la dépense doit être exploité avec plus de vigueur qu'il ne l'a été jusqu'à présent.

Les revues de dépenses sont l'outil principal pour y parvenir : inspirées de l'expérience accumulée d'un grand nombre de pays, elles doivent permettre de déterminer parmi l'ensemble des dépenses publiques celles qui doivent être préservées, voire augmentées, et celles qui peuvent être réduites.

Si le lien entre les résultats des politiques mesurés par des indicateurs et les moyens qui leur sont alloués ne peut être direct et automatique, il n'en reste pas moins souhaitable d'« *introduire un lien nécessaire entre la négociation des moyens budgétaires et les résultats obtenus* », comme la Cour l'avait préconisé en 2011<sup>177</sup>. Autrement dit, l'appréciation de la performance des politiques publiques comme des gestionnaires ne saurait se fonder sur la seule analyse d'indicateurs, au demeurant complexe, mais doit aussi prendre en compte d'autres éléments plus qualitatifs, en particulier les évaluations et revues de dépenses, mais aussi, par exemple, des données de contexte ou encore les dispositifs et résultats obtenus dans d'autres pays voisins, pour des actions similaires.

Les exemples étrangers montrent qu'il est nécessaire que la revue de dépenses soit un objectif porté au plus haut niveau politique, au moins dans un premier temps, pour devenir ensuite un exercice régulier inséré dans le processus budgétaire. La revue doit être rapide (quelques mois) et réalisée par les ministères dépeniers et le ministère des finances, le cas échéant en bénéficiant d'expertises tierces indépendantes. La présentation d'alternatives avec l'ensemble de leurs conséquences financières et de qualité de service est une bonne pratique observée, par exemple, aux Pays-Bas.

La démarche de performance issue de la LOLF devrait ainsi être complétée par la réalisation régulière de revues de dépenses, selon un calendrier défini en loi de programmation des finances publiques (LPPF). Le résultat doit être présenté au Parlement, un suivi étroit étant ensuite réalisé, tant sur les mesures prises que sur les économies effectivement réalisées.

---

<sup>177</sup> Rapport public thématique précité sur la mise en œuvre de la LOLF.

*b) Donner plus de latitude aux responsables de programme*

La LOLF a donné aux gestionnaires publics de nouvelles marges de manœuvre, en particulier à travers la globalisation des crédits. Celle-ci devait avoir pour contrepartie le rendu de comptes sur les résultats obtenus, *via* la démarche de performance. Or, si la démarche de performance a présenté des faiblesses, la responsabilisation des responsables de programme a souffert de la persistance de pratiques anciennes, en particulier en raison des difficultés budgétaires accrues auxquelles la France a été confrontée, comme ses principaux partenaires, à partir de 2008. Le contexte social et politique invite de manière pressante à renouer avec les objectifs initiaux de la LOLF pour accroître les marges de manœuvre des gestionnaires et, au-delà, à accroître la performance de l'action publique et la transparence dans ce domaine, tant il est nécessaire de démontrer en pratique une qualité de service public plus élevée tout en réduisant la dépense, conformément aux engagements des pouvoirs publics.

Certaines décisions récentes vont dans le sens de la responsabilisation des responsables de programmes, qu'il s'agisse de la réduction des sous-budgétisations et de la mise en réserve de crédits, ou d'un début de renouveau de l'outil des contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels<sup>178</sup>. Ces progrès peuvent être accélérés par :

- la généralisation du recours à la contractualisation pluriannuelle, partout où c'est pertinent, en particulier avec les opérateurs mais aussi les administrations chargées d'effectuer des opérations de masse, afin de rendre les responsables davantage maîtres de leurs moyens<sup>179</sup> ;
- l'octroi, dans ce cadre, de marges de manœuvre plus larges en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines ;
- une plus grande reconnaissance des gestionnaires performants, y compris sur le plan financier, le cas échéant à travers des mécanismes d'intéressement personnels ou collectifs.

---

<sup>178</sup> En mars 2019, deux contrats avaient été signés (avec l'Insee et Business France) et un deuxième cycle de contractualisation a débuté en 2019.

<sup>179</sup> La Cour avait recommandé en juin 2017 de « doter les opérateurs recevant plus de 150 M€ de concours de l'État (hors écoles et universités) de contrats d'objectifs et de moyens » (Le budget de l'État en 2016, page 194).

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*S'inscrivant dans une dynamique internationale, la LOLF a introduit, à partir de 2006, un suivi systématique de la performance des politiques publiques financées par le budget de l'État. Devant contribuer à faire passer la gestion publique d'une logique de moyens à une culture de résultats, ce dispositif de performance ambitieux, comparable à ceux de nos principaux partenaires, a été placé au cœur de la nouvelle procédure budgétaire. Le dispositif a été amélioré depuis une dizaine d'années, à travers une baisse du nombre d'objectifs et d'indicateurs, la création des indicateurs de mission et des initiatives en faveur de l'accessibilité et de l'utilisation des données, mais sans revue d'ensemble.*

*Or, en dépit de ces efforts, le bilan de dix ans de fonctionnement de ce dispositif est globalement décevant. Les progrès constatés en matière de transparence se traduisent par une surcharge d'informations, et n'ont pas assuré une véritable appropriation de la démarche de performance par le Parlement ou par le grand public. Malgré un certain développement de la culture du résultat au sein des administrations, les dispositifs de pilotage restent en réalité largement indépendants du dispositif de la LOLF et les pratiques administratives sont restées peu propices à la responsabilisation des gestionnaires sur leur performance.*

*Surtout, le dispositif de performance reste sans effet significatif sur l'allocation des ressources et les processus de modernisation de l'action publique. Cette situation est due notamment à l'insuffisante définition des objectifs et des cibles chiffrées correspondantes, et plus largement à la confusion entre les objectifs stratégiques, politiques, et les objectifs de gestion, opérationnels. Au-delà, la faiblesse du lien avec les décisions budgétaires, aussi bien dans les arbitrages annuels que dans les exercices de réforme de l'État et de revue de dépenses, limite la contribution du dispositif de performance à l'amélioration concrète de l'efficacité de la dépense publique.*

*L'étude des dispositifs de performance à l'étranger et des analyses comparatives des organisations internationales montre que nos principaux partenaires ont généralement rencontré les mêmes difficultés que la France et qu'au cours des dernières années, ils ont fait évoluer leurs dispositifs de façon pragmatique, en s'appuyant en particulier sur les revues de dépenses.*

*Pour la France, il s'agit désormais de passer résolument à une nouvelle étape. Au regard de l'importance des enjeux, la démarche de performance doit être refondée pour contribuer à atteindre les objectifs de finances publiques fixés par les pouvoirs publics et pour devenir mobilisateur au sein des administrations.*

*Le dispositif issu de la LOLF doit être conservé mais il mériterait d'être clarifié, en distinguant les objectifs de niveau politique, qui doivent être articulés avec les priorités gouvernementales, et les objectifs de gestion, qui doivent être cohérents avec les tableaux de bord ministériels et les orientations données aux responsables de programme. Dans le prolongement des efforts de rationalisation engagés depuis plusieurs années, cette nécessaire clarification devrait intervenir sans augmentation globale du nombre d'objectifs et d'indicateurs de performances.*

*En outre, pour rendre la démarche de performance utile et utilisable par le Parlement et les citoyens, le dispositif doit être amélioré en lien avec le Parlement, et les efforts pour rendre les données plus compréhensibles et accessibles doivent changer d'échelle.*

*Enfin, pour que l'amélioration en continu de l'efficacité de la dépense publique devienne la règle, il est nécessaire que ce dispositif s'inscrive dans un environnement global de performance prévoyant des revues de dépenses régulières en contrepartie d'une attention renouvelée portée aux résultats atteints. À l'avenir, modernisation de l'action publique et démarche de performance doivent être articulées étroitement. Par ailleurs, il conviendrait de donner plus de latitude aux responsables de programme.*

*Une refonte du dispositif de performance s'impose donc, à la hauteur des enjeux que représentent l'efficacité et l'efficacité de la dépense publique en France, alors que la trajectoire de la dette publique diverge par rapport à celle des grands pays européens.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 11. distinguer un nombre limité d'objectifs stratégiques et d'indicateurs associés relevant de la responsabilité des ministres et les objectifs de gestion assortis d'indicateurs qui relèvent des responsables de programme ;*
- 12. compléter le dispositif de performance de la LOLF en définissant en loi de programmation des finances publiques un calendrier de revues de dépenses et d'évaluations de politiques publiques présentées au Parlement.*

## Suivi des recommandations des années précédentes

Le suivi des recommandations du rapport annuel de la Cour sur le budget de l'État ( RBDE), du référé « 50 recommandations » du 19 juillet 2017 et des NEB s'inscrit dans le calendrier de préparation du RBDE et s'étend sur une durée qui varie en fonction de la typologie de publication : les recommandations des NEB sont suivies sur une année, celles du RBDE sur deux ans et celles du référé « 50 recommandations » sur trois ans.

### A - Le suivi des recommandations des RBDE sur les exécutions 2016 et 2017

Le suivi porte sur la mise en œuvre des treize recommandations formulées dans le RBDE pour 2016, dont neuf étaient reprises de l'année précédente, et des dix recommandations formulées dans le RBDE pour 2017, dont quatre étaient reconduites de 2016 et trois avaient été reformulées.

Tableau n° 33 : suivi des recommandations 2016 et 2017

<i>Recommandations</i>	<b>RBDE sur 2016 - suivi par le RBDE sur 2017</b>	<b>RBDE sur 2016 - suivi par le présent RBDE (sur 2018)</b>	<b>RBDE sur 2017 - suivi par le présent RBDE (sur 2018)</b>
<i>Totalement mises en œuvre</i>	2	2	0
<i>Mise en œuvre en cours</i>	2	3	4
<i>Mise en œuvre incomplète</i>	3	3	2
<i>Non mise en œuvre</i>	2	2	2
<i>Refus</i>	4	3	2
<i>Devenues sans objet</i>	0	0	0
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>10</b>

Source : Cour des comptes

## 1 - Recommandations relatives à la présentation des lois de finances

- La recommandation n° 1 du RBDE 2017 sur la décomposition des soldes, structurel et conjoncturel, de l'article liminaire pour l'État comme par sous-secteur, recommandation ancienne, fait toujours l'objet d'un **refus** de la direction du budget, qui estime qu'« une telle analyse n'a de sens que sur l'ensemble du secteur des administrations publiques ».
- La recommandation relative à la présentation des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux dans le tableau d'équilibre, qui ne devraient pas être déduits des recettes brutes de l'État mais figurer dans les dépenses nettes (recommandation n° 2 en 2017, datant de 2011) fait aussi l'objet d'un **refus** constant, la direction du budget renvoyant notamment à la similitude avec les prélèvements sur recettes.
- La recommandation en matière de présentation des méthodes de prévision et des écarts pour les recettes fiscales, reformulée en 2017 (n° 3) et 2016 (n° 3), a fait l'objet d'une **mise en œuvre incomplète** et semble peu susceptible de voir de nouvelles évolutions dans un proche avenir. La reformulation de 2017 visait à donner des pistes détaillées d'évolution possibles des informations données sur la prévision des recettes fiscales, mais les propositions faites par la Cour n'ont pas été suivies d'effet. Si les documents budgétaires se sont enrichis au fil du temps, la recommandation n'est que partiellement mise en œuvre.

## 2 - Recommandations relatives aux opérateurs

- Les recommandations n° 12 et n° 13 de 2016 relatives aux opérateurs de l'État (contrats d'objectifs et de moyens et cadrage des rémunérations) restent incertaines dans leur application. Étant alors considérées comme **en cours de mise en œuvre**, elles n'avaient pas été reformulées en 2017. La volonté de la direction du budget de développer les contrats d'objectifs et de moyens a été confirmée, mais seulement quelques-uns ont été signés. Par ailleurs, des travaux sur le cadrage des rémunérations ont été lancés mais n'ont pas encore abouti.
- La recommandation n° 11 (nouvelle en 2016) « prévoir dans la prochaine LPFP un objectif d'évolution des concours de l'État aux opérateurs inclus dans la norme de dépenses » a fait l'objet d'un **refus**, compte tenu de la mise en place de la nouvelle norme des dépenses pilotables de l'État, incluant les concours aux opérateurs.

### 3 - Recommandations relatives aux normes de dépenses

- Les deux recommandations formulées en 2015 et reprises en 2016 (n° 7 et 8) proposant des évolutions du périmètre des normes de dépenses de l'État sont considérées comme **totalemment mises en œuvre** dans les nouvelles normes fixées dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 (même si la Cour préconisait une extension du périmètre des normes encore plus large).
- La recommandation de 2016 de mise en conformité du PIA 3 avec le droit commun budgétaire (n° 10) est **mise en œuvre de manière incomplète**, la gestion du PIA 3 étant réalisée au sein d'une nouvelle mission pérenne, l'effort restant toutefois inabouti, la gestion des PIA 1 et 2 demeurant extrabudgétaire.
- La recommandation relative à la mise en place d'un dispositif de suivi infra-annuel de la norme (recommandation n° 7 dans le rapport 2017, formulée pour la première fois au sein du RBDE 2015, peut être considérée comme **mise en œuvre de façon incomplète**. La direction du budget estime qu'elle est satisfaite, s'appuyant sur la publication du niveau prévisionnel de la norme de l'État pour l'année en cours au moment du programme de stabilité en avril puis du projet de loi de finances rectificative de fin d'année en novembre.

### 4 - Recommandations en matière de dépenses fiscales

- La recommandation de rattacher les dépenses fiscales aux objectifs des programmes budgétaires (n° 5), en justifiant du coût pour celles qui sont les plus significatives, peut désormais être considérée comme **en cours de mise en œuvre**. En effet, la direction du budget s'engage à proposer cette démarche aux ministères du logement, de l'outre-mer et de la culture. En revanche, l'administration estime que le rattachement à des objectifs des PAP n'est pas toujours possible et que la définition d'indicateurs de performance n'est pas toujours aisée.
- La recommandation (n° 4) de 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 ») n'est toujours **pas mise en œuvre**. Elle fait pourtant l'objet d'un accord de principe depuis plusieurs années, mais sans actions concrètes.

- La recommandation d'évaluer de manière exhaustive les dépenses fiscales au cours de la période 2018-2022 (n° 6) n'est **pas mise en œuvre**. L'administration souhaite plutôt procéder à des évaluations ciblées de certains dispositifs qui puissent être intégrées à la procédure budgétaire, de manière à permettre des décisions éclairées sur l'ensemble des aspects des politiques publiques concernées. Cependant, à l'exception du CICE qui est en extinction à compter de 2019, les évaluations n'ont pas réellement progressé.

### 5 - Recommandations relatives à la mise en réserve de crédits

Les trois recommandations nouvelles formulées dans le RBDE 2017 (n° 8, 9 et 10) relatives à la mise en réserve de crédits, sont **en cours de mise en œuvre**.

- La recommandation n° 8 « maintenir la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles à un niveau proche de celui de 2006 » a été **satisfaite** en 2018, avec une dotation de 124 M€ en CP (contre 111 M€ en 2006). La Cour pourra veiller à ce que le montant de cette dotation soit maintenu pour les années à venir dans le cadre de la NEB correspondante (crédits non répartis).
- La recommandation n° 9 « fixer le taux de mise en réserve initiale appliqué aux programmes à un niveau modéré » a également été **satisfaite** en 2018 avec la mise en place d'un taux de réserve à 3 % des crédits pour les crédits hors titre 2. La direction du budget indique que « compte tenu des enseignements de la gestion 2018, le taux de mise en réserve initiale a été maintenu à 3 % en 2019. Cette orientation sera maintenue si la gestion 2019 confirme les enseignements de la gestion 2018. »
- La recommandation n° 10 relative à l'application de la régulation budgétaire aux dépenses obligatoires ou inéluctables et à sa modulation en fonction de la nature des crédits a reçu un **début d'application** en 2018 dans la pratique de la modulation des gels au sein des programmes budgétaires en cours de gestion. À compter de 2019, la direction du budget estime que la recommandation est satisfaite, compte tenu de la circulaire du 19 décembre 2018 relative au lancement de la gestion budgétaire 2019 et à la mise en place de la réserve de précaution, qui prévoit que « le taux réduit doit s'accompagner d'une ventilation de la réserve de précaution qui garantisse son caractère pleinement mobilisable (...) ».

## **B - Le suivi des « 50 recommandations » du référé du 19 juillet 2017**

Le Premier président a adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics un référé n° 2017-2207 relatif aux recommandations des notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances, reprenant 50 recommandations des NEB, dont certaines assez anciennes.

Un suivi sur trois ans des recommandations du référé a été prévu dans les NEB et dans le RBDE.

La première année de suivi du référé, le RBDE 2017 relevait que sur 50 recommandations, 3 étaient totalement mises en œuvre, 13 étaient en cours de mise en œuvre ou avaient eu une mise en œuvre incomplète, mais 31 n'étaient pas mises en œuvre, soit la majorité des recommandations du référé. Il y avait seulement deux refus formalisés et une recommandation était devenue sans objet.

Dans le cadre de l'adaptation des NEB, il a été demandé aux rapporteurs de NEB de conduire une instruction plus approfondie sur ces recommandations, de chercher à parvenir à leur mise en œuvre et de signaler explicitement dans les NEB qu'elles faisaient partie des recommandations du référé (avec l'apposition d'une étoile).

**Tableau n° 34 : suivi des recommandations issues du référé  
des 50 recommandations issues des NEB**

Recommandations	Référé 50 recommandations- suivi RBDE sur 2017	Référé 50 recommandations- suivi RBDE sur 2018
Totalement mises en œuvre	3	7
Mise en œuvre en cours	4	7
Mise en œuvre incomplète	9	13
Non mises en œuvre	31	17
Refus	2	5
Devenues sans objet	1	1
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>50</b>

Au terme de cette seconde année de suivi, 31 recommandations conservent le même degré de mise en œuvre, 15 recommandations évoluent positivement tandis que 3 se dégradent. Une est sans objet.

Le taux de recommandations totalement ou partiellement mises en œuvre est en nette augmentation à 54 % (32 % en 2018) et celui des recommandations non mises en œuvre ou ayant fait l'objet d'un refus s'élève à 44 % (66 % en 2018). Ces résultats sont en nette amélioration et doivent encourager la Cour et les administrations à continuer leurs travaux afin d'aboutir à une convergence.

Quatre nouvelles recommandations sont **totalement mises en œuvre**. Il s'agit de la recommandation n° 1 relative à l'inscription en LFI des refus d'apurements communautaires connus au moment de leur élaboration, de la recommandation n° 3 relative au nouveau rebasage du dispositif « travailleurs occasionnels, demandeurs d'emploi » (TO-DE), la recommandation n° 25 relative au rattachement d'une dépense fiscale au programme 204 et de la recommandation n° 39 relative à la publication du décret prévoyant les majorations en cas de retard de versement des contributions au CAS.

Certaines recommandations, jusqu'à ce stade non mises en œuvre, voient cette année leur situation évoluer positivement.

- La recommandation n° 20, relative au versement de tout ou partie du solde du compte de commerce « opération commerciale des domaines » : la Cour constate qu'« à l'ouverture de l'exercice 2018, seuls 68 M€ ont été reportés sur le compte de commerce (...) ce qui satisfait la première partie de la recommandation » ;
- La recommandation n° 44 relative à l'évaluation régulière des dépenses fiscales sur la mission *Égalité des territoires* devenue « cohésion des territoires » : deux dépenses fiscales ont fait l'objet en 2018 d'une évaluation préalable en article initial du PLF. Toutefois la Cour constate l'absence, la faiblesse de l'étude d'impact ou dans le cas où le rapport existe, le choix quasi systématique de la prolongation, sans véritable argument de démonstration de l'effet positif des dépenses fiscales sur l'économie ou pire sans tenir compte de l'existence préalable de dispositifs produisant les effets attendus.

Enfin, trois recommandations supplémentaires font l'objet d'un refus :

- La recommandation n° 16 relative à la transformation du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* en établissement public, qui rencontre l'opposition tant de la DGAC que de la direction du budget ;
- La recommandation n° 32 relative à mise en œuvre de l'alignement de l'architecture du programme 201 (*Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*) sur celle du programme 200 (*Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*) ;

- La recommandation n° 35 relative au placement des personnels relevant de l'assistance éducative sous plafond d'emplois ; cette option n'est pas envisagée par l'administration qui estime avoir besoin de flexibilité pour recruter et gérer ces personnels.

### C - Le suivi des recommandations des NEB 2017

Dans les 66 NEB 2017, 214 recommandations<sup>180</sup> ont été formulées, soit une moyenne de 3,2 recommandations par NEB. Parmi elles, 62 étaient de nouvelles recommandations et 152 correspondaient à des recommandations reconduites ou reformulées.

**Tableau n° 35 : suivi des recommandations des NEB 2017**

Recommandations des NEB	Suivi 2018	(%)
Totalement mises en œuvre	27	12,6 %
Mise en œuvre en cours	44	20,6 %
Mise en œuvre incomplète	45	21,0 %
Non mises en œuvre	73	34,1 %
Refus	23	10,8 %
Devenues sans objet	2	0,9 %
<b>Total</b>	<b>214</b>	<b>100 %</b>

Au terme de cette campagne, 54,2 % des recommandations formulées dans les NEB 2017 sont totalement ou partiellement mises en œuvre ; 44,9 % ne sont pas mises en œuvre ou font l'objet d'un refus.

Sur les 214 recommandations formulées sur l'exécution 2017, la Cour a jugé pertinent de reconduire ou de reformuler 141 des recommandations des NEB sur l'exécution 2018.

<sup>180</sup> Ce chiffre est relativement stable puisque 201 recommandations avaient été formulées au sein des NEB 2016 (62 NEB) et 198 au sein des NEB 2015 (63 NEB).



## Liste des abréviations

AE .....	Autorisation d'engagement
AFITF .....	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AFT .....	Agence France Trésor
APU.....	Administrations publiques
APUC.....	Administrations publiques centrales
APUL .....	Administrations publiques locales
ASSO .....	Administrations de sécurité sociale
BA .....	Budget annexe
CAS.....	Compte d'affectation spéciale
CCF.....	Compte de concours financiers
CDC .....	Caisse des dépôts et consignations
CICE .....	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CIR.....	Crédit d'impôt recherche
CITE.....	Crédit d'impôt transition énergétique
CITS.....	Crédit d'impôt de taxe sur les salaires
CP.....	Crédit de paiement
CRFP.....	Contribution au redressement des finances publiques
CS.....	Compte spécial
CSPE.....	Contribution au service public de l'électricité
DETR .....	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGF.....	Dotation globale de fonctionnement
DGFîP .....	Direction générale des finances publiques
DGEFP .....	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
ETP .....	Équivalent temps plein
ETPT .....	Équivalent temps plein travaillé
FCTVA .....	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FSV .....	Fonds de solidarité vieillesse
GPI.....	Grand plan d'investissement
GVT .....	Glissement vieillesse-technicité
IR.....	Impôt sur le revenu
IS .....	Impôt sur les sociétés
LFI.....	Loi de finances initiale
LFR .....	Loi de finances rectificative

---

LFSS .....	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF.....	Loi organique n° 2001-692 du 1 <sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances
LOLFSS .....	Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale
LPFP .....	Loi de programmation des finances publiques
MISSINT.....	Mission intérieure, réalisée par les forces armées sur le territoire national
OAT .....	Obligations assimilables du Trésor
ODETE.....	Objectif de dépenses totales de l'État
NEB.....	Note d'exécution budgétaire
ODAC .....	Organismes divers d'administration centrale
OPEX .....	Opération extérieure
PAP .....	Projet annuel de performances
PIA .....	Programme d'investissements d'avenir
PLF.....	Projet de loi de finances
PPCR.....	Protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations
RAP.....	Rapport annuel de performances
RBDE.....	Rapport annuel de la Cour des comptes sur le budget de l'État prévu par le 4° de l'article 58 de la LOLF
RFN.....	Recettes fiscales nettes
RSPFP .....	Rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par le 3° de l'article 58 de la LOLF
SGPI.....	Secrétariat général pour l'investissement
STDR .....	Service de traitement des déclarations rectificatives
TASCOM.....	Taxe sur les surfaces commerciales
TFPB .....	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TGAP .....	Fonds sans personnalité juridique
TICPE .....	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
T2 .....	Titre 2 (dépenses de personnel)

## Annexes

Annexe n° 1 :	les subventions exceptionnelles accordées aux communes.....	214
Annexe n° 2 :	relations financières entre l'État et la protection sociale.....	215
Annexe n° 3 :	évolution des sous-budgétisations par rapport à 2017.....	218
Annexe n° 4 :	contournements de la charte de budgétisation.....	219
Annexe n° 5 :	suivi des recommandations des RBDE sur 2016 et 2017.....	220
Annexe n° 6 :	suivi des recommandations formulées au sein du référé .....	223
Annexe n° 7 :	la démarche de performance .....	231
<i>Annexe 7.1 :</i>	<i>définitions de la démarche de performance dans le cadre du budget (performance budgeting).....</i>	<i>232</i>
<i>Annexe 7.2 :</i>	<i>exemples d'objectifs et d'indicateurs .....</i>	<i>234</i>
<i>Annexe 7.3 :</i>	<i>consultation en ligne des responsables de programme .....</i>	<i>236</i>
<i>Annexe 7.4 :</i>	<i>les revues de dépenses.....</i>	<i>239</i>
<i>Annexe 7.5 :</i>	<i>bonnes pratiques de l'OCDE en matière de démarche de performance dans le cadre du budget.....</i>	<i>243</i>
<i>Annexe 7.6 :</i>	<i>éléments recueillis sur la démarche de performance aux Pays-Bas.....</i>	<i>246</i>
<i>Annexe 7.7 :</i>	<i>éléments recueillis sur la démarche de performance au Royaume Uni.....</i>	<i>249</i>
<i>Annexe 7.8 :</i>	<i>éléments recueillis sur la démarche de performance en Suède .....</i>	<i>253</i>
<i>Annexe 7.9 :</i>	<i>éléments recueillis sur la démarche de performance aux États-Unis .....</i>	<i>257</i>

## Annexe n° 1 : 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 2018, dix communes ont bénéficié de ce dispositif, pour un montant total de 2,05 M€.

Département	Commune	Montant de la subvention exceptionnelle
Alpes-de-Haute-Provence	Montclar	226 580 €
Loir-et-Cher	Muides-sur-Loire	70 411 €
Savoie	Albiez-Montrond	104 346 €
Val-de-Marne	Villeneuve-Saint-Georges	250 000 €
Guadeloupe	Pointe-Noire	298 132 €
Guadeloupe	Sainte-Anne	150 000 €
Mayotte	Chiconi	164 566 €
Mayotte	Pamandzi	149 066 €
Mayotte	Sada	283 773 €
Mayotte	Tsingoni	353 126 €
<b>Total</b>		<b>2 050 000 €</b>

## Annexe n° 2 : relations financières entre l'État et la protection sociale

### Recettes fiscales recouvrées par l'État et affectées à la sécurité sociale

En M€	2017	2018	Évolution 2017 - 2018
Taxe sur les salaires (art. 231 CGI)	13 846	13 283	- 4%
Droits de consommation sur les tabacs (art. 575 CGI)	11 394	12 324	8%
TVA nette affectée à la CNAM	10 327	579	- 94%
Prélèvement social sur les revenus du capital	5 925	6 333	7%
Prélèvement de solidarité sur revenus du capital	2 634	1	- 100%
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	1 013	1 019	1%
Taxe sur les véhicules de société (art. 1010 CGI)	798	751	- 6%
Prélèvements sur les jeux, concours et paris	238	268	13%
Droit licence sur remises Débitants Tabac (art. 568 CGI)	330	345	5%
Contribution sociale à la charge des fournisseurs de tabacs	115	103	- 11%
Droits de consommation sur les alcools	4 064	4 060	0%
Taxe sur les boissons sucrées et édulcorées*	440	487	11%
Taxe spéciale sur les huiles végétales, fluides ou concrètes, destinées à l'alimentation humaine*	140	139	- 1%
<b>Sous-total</b>	<b>51 264</b>	<b>39 692</b>	<b>-23%</b>
TVA nette affectée à la compensation des allègements de cotisations salariales UNEDIC		9 570	-
<b>Total général</b>	<b>51 264</b>	<b>49 262</b>	<b>- 4%</b>

*Source : Cour des comptes ; montants en droits constatés pour les recettes versées à l'ACOSS, données provisoires pour les recettes versées à la MSA (alcools, boissons et farines), hors CSG et CRDS recouverts par l'État, hors contribution sociale de solidarité des sociétés recouvrée par la caisse nationale déléguée pour la sécurité sociale des indépendants et affectée à la CNAV*

**Prestations versées par les organismes sociaux  
pour le compte de l'État**

<b>DISPOSITIFS (en M€)</b>	<b>Coût total de la mesure en 2017</b>	<b>Coût total de la mesure en 2018</b>	<b>Variation %</b>	<b>Versements État 2018 au titre de 2018</b>
<b>Total des prestations</b>	<b>34 828,70</b>	<b>34 366,93</b>	<b>- 1,33%</b>	<b>34 254,15</b>
<b>Dont mission <i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i></b>	<b>15 448,36</b>	<b>15 989,70</b>	<b>3,50%</b>	<b>15 948,25</b>
<i>Allocation aux adultes handicapés (AAH)</i>	<i>9 411,00</i>	<i>9 702,77</i>	<i>3,10%</i>	<i>9 690,00</i>
<i>Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)</i>	<i>248,90</i>	<i>245,73</i>	<i>- 1,27%</i>	<i>243,29</i>
<i>Prime d'activité</i>	<i>5 365,90</i>	<i>5 616,71</i>	<i>4,67%</i>	<i>5 599,60</i>
<i>RSA (soldes et prime de fin d'année)</i>	<i>422,50</i>	<i>424,50</i>	<i>0,47%</i>	<i>415,36</i>
<i>Mission Santé (AME)</i>	<i>801,80</i>	<i>848,29</i>	<i>5,80%</i>	<i>862,00</i>
<b>Dont mission <i>Égalité des territoires et logement</i></b>	<b>18 121,21</b>	<b>17 316,00</b>	<b>- 4,44%</b>	<b>17 264,23</b>
<i>ALF</i>	<i>4 427,50</i>	<i>4 301,82</i>	<i>-2,84%</i>	<i>4 294,94</i>
<i>ALS et APL</i>	<i>13 948,60</i>	<i>13 014,18</i>	<i>- 6,70%</i>	<i>12 955,50</i>

### Compensation des exonérations ciblées de cotisations

<b>DISPOSITIFS (en M€)</b>	<b>Coût total de la mesure en 2017</b>	<b>Coût total de la mesure en 2018</b>	<b>Variation %</b>	<b>Versements État 2018 au titre de 2018</b>
<b>Total des exonérations</b>	<b>6 151,48</b>	<b>6 579,16</b>	<b>6,95%</b>	<b>6 289,16</b>
<b>Dont mission <i>Travail et emploi</i></b>	<b>3 876,63</b>	<b>4 643,44</b>	<b>19,78%</b>	<b>4 433,10</b>
<i>Apprentissage</i>	941,96	1 032,24	9,58%	1 018,54
<i>Déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs</i>	406,18	401,44	- 1,17%	405,17
<i>Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile</i>	805,55	916,70	13,80%	935,58
<i>Aide à domicile employée par un particulier fragile</i>	684,45	866,87	26,65%	858,34
<i>Exonérations sur les heures supplémentaires et complémentaires</i>	520,68	586,64	12,67%	580,83
<i>Aide aux chômeurs créateurs repreneurs d'entreprise (ACCRES)</i>	250,02	449,24	79,68%	254,22
<b>Dont mission <i>Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales</i></b>	<b>872,37</b>	<b>440,29</b>	<b>- 49,53%</b>	<b>381,58</b>
<i>TO-DE: Travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi</i>	409,77	440,29	7,45%	381,58
<i>Réduction de cotisation maladie des exploitants agricoles</i>	447,37	-	- 100,00%	-
<b>Dont mission <i>Outre-mer</i> (principalement entreprises implantées dans les DOM)</b>	<b>1 061,67</b>	<b>1 173,85</b>	<b>10,57%</b>	<b>1 160,42</b>
<b>Autres : mission <i>Régimes sociaux de retraite</i> (SNCF)</b>	<b>3 279,80</b>	<b>3 307,06</b>	<b>0,83%</b>	<b>3 303,77</b>

### Annexe n° 3 : évolution des sous-budgétisations par rapport à 2017

MISSIONS	2017		2018	
	Ecarts à la LFI	<i>dont sous-budgétisations</i>	Ecarts à la LFI	<i>dont sous-budgétisations</i>
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	<b>1,29</b>	<i>0,46</i>	<b>0,11</b>	<i>0,02</i>
Travail emploi	<b>1,03</b>	<i>0,89</i>	<b>0,37</b>	<i>0,14</i>
Défense	<b>1,00</b>	<i>0,80</i>	<b>0,58</b>	<i>0,58</i>
Solidarité, insertion, égalité des chances	<b>1,20</b>	<i>1,20</i>	<b>0,26</b>	<i>0,26</i>
Cohésion des territoires	<b>0,43</b>	<i>0,20</i>	<b>0,21</b>	<i>0,00</i>
Immigration, asile et intégration	<b>0,41</b>	<i>0,18</i>	<b>0,12</b>	<i>0,02</i>
Enseignement scolaire	<b>0,30</b>	<i>0,30</i>	<b>0,20</b>	<i>0,20</i>
Écologie, développement et mobilité durables	<b>0,07</b>	<i>0,04</i>		
Engagements financiers de l'État (hors dette)	<b>0,12</b>		<b>0,10</b>	<i>0,10</i>
Outre-Mer + plan Guyane	<b>0,11</b>		<b>0,22</b>	<i>0,07</i>
Administration générale et territoriale de l'Etat	<b>0,06</b>	<i>0,06</i>		
Aide publique au développement	<b>0,03</b>	<i>0,03</i>	<b>0,05</b>	
Jeunesse et sport	<b>0,06</b>	<i>0,06</i>		
Recherche et enseignement supérieur	<b>0,23</b>	<i>0,00</i>		
Santé	<b>0,04</b>	<i>0,09</i>		
Sécurités	<b>0,03</b>	<i>0,03</i>	<b>0,10</b>	<i>0,10</i>
<b>TOTAL</b>	<b>6,41</b>	<i>4,35</i>	<b>2,31</b>	<i>1,49</i>

### Annexe n° 4 : contournements de la charte de budgétisation

Mesure de contournement	Montant (en M€)
Attribution d'une fraction du dividende de SNCF Mobilités vers SNCF Réseau, par voie de fonds de concours, en contradiction avec le principe de non- contraction des recettes et dépenses	274
Fin de la compensation de la baisse des cotisations maladie des exploitants agricoles en mesure de périmètre de - 350 M€, alors qu'elle avait été enregistrée en mesure de périmètre de + 480 M€ lors de sa prise en compte en 2017	130
Autorisation donné au STIF d'augmenter la TICPE en IDF pour financer ses investissements : affectation d'une recette fiscale au lieu d'une dotation ou d'un PSR	100
Contribution de l'agence française de Biodiversité aux EP chargé des parcs nationaux en remplacement d'une dotation budgétaire	65
Contribution des agences de l'eau à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage en remplacement d'une dotation budgétaire	37
Contribution des agences de l'eau à l'agence française de biodiversité en remplacement d'une dotation budgétaire	35
Le dividende de Banque de France a été utilisé pour payer des prestations usuellement payées sur des crédits du budget général de l'État.	8
<b>TOTAL</b>	<b>649</b>

### Annexe n° 5 : suivi des recommandations des RBDE sur 2016 et 2017

Numéro	Recommandation	Appréciation RBDE 2017 du degré de mise en œuvre	Appréciation RBDE 2018 du degré de mise en œuvre
	<b><u>Doctrine budgétaire</u></b>		
1 (n° 2017)	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)	Refus	Refus
2 (n° 2017)	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 dégrèvement relatif à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite)	Refus	Refus
3 (n° 2017)	Présenter, dans l'annexe <i>Voies et moyens</i> 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 <i>n-2</i> et <i>n-1</i> , expliquer les écarts entre prévision et exécution <i>n-2</i> et entre prévision et révisé <i>n-1</i> de manière exhaustive et chiffrée en décomposant en fonction des facteurs pertinents (déterminants macroéconomiques, élasticité, changements de comportement, etc.).(recommandation reformulée).	Mise en œuvre incomplète	Mise en œuvre incomplète
	<b><u>Opérateurs</u></b>		
11 (n° 2016)	Prévoir dans la prochaine LPFP un objectif d'évolution des concours de l'État aux opérateurs inclus dans la norme de dépenses (recommandation nouvelle).	Refus	Refus

<i>Numéro</i>	<b>Recommandation</b>	<b>Appréciation RBDE 2017 du degré de mise en œuvre</b>	<b>Appréciation RBDE 2018 du degré de mise en œuvre</b>
12 (n° 2016)	Doter les opérateurs recevant plus de 150 M€ de concours de l'État (hors écoles et universités) de contrats d'objectifs et de moyens et réviser la trajectoire financière pluriannuelle lors de l'adoption de chaque budget triennal de l'État (recommandation nouvelle).	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre en cours
13 (n° 2016)	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 dont la masse salariale est supérieure à 40 M€ dès lors qu'ils comprennent un nombre significatif de contractuels et ne font pas l'objet d'un autre mécanisme d'encadrement de personnel (recommandation nouvelle)	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre en cours
	<b><u>Norme de dépenses</u></b>		
7 (n° 2016)	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).	Totalemment mise en œuvre	Totalemment mise en œuvre
8 (n° 2016)	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).	Totalemment mise en œuvre	Totalemment mise en œuvre
10 (n° 2016)	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	Mise en œuvre incomplète

<i>Numéro</i>	<b>Recommandation</b>	<b>Appréciation RBDE 2017 du degré de mise en œuvre</b>	<b>Appréciation RBDE 2018 du degré de mise en œuvre</b>
7 (n° 2017)	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).	Refus	Mise en œuvre incomplète
	<b>Dépenses fiscales</b>		
4 (n° 2017)	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)	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
5 (n° 2017)	Compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées au programme et en justifiant la prévision du coût des plus significatives (recommandation reformulée)	Non mise en œuvre	En cours de mise en œuvre
6 (n° 2017)	Réaliser, sur la période couverte par la prochaine LPFP, une évaluation exhaustive des dépenses fiscales (recommandation reformulée)	Mise en œuvre incomplète	Non mise en œuvre
	<b>Mise en réserve de crédits</b>		
8 (n° 2017)	Maintenir la « Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles » à un niveau proche de celui de 2006.		En cours de mise en œuvre
9 (n° 2017)	Fixer le taux de mise en réserve initiale appliqué aux programmes à un niveau modéré.		En cours de mise en œuvre
10 (n° 2017)	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, le taux de mise en réserve sur les dépenses discrétionnaires en fonction de la nature des crédits.		En cours de mise en œuvre

### Annexe n° 6 : suivi des recommandations formulées au sein du référé

Mission	Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)	Première publication	N° reco référé	Degré de mise en œuvre dans la NEB 2018	Devenir de la recommandation dans la NEB 2018
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	Inscrite en lois de finances initiales les décisions de refus d'apurement connues au moment de leur élaboration	2013	1	Totalement mise en œuvre	Suppression
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	Adopter une programmation budgétaire qui n'anticipe pas la levée de la réserve de précaution (recommandation réitérée)	2013	2	Mise en œuvre incomplète	Suppression
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	Procéder à un nouveau rebasage du dispositif TO-DE.	2016	3	Totalement mise en œuvre	Suppression
<i>Défense</i>	Limiter le recours aux ressources extrabudgétaires en programmation et supprimer tout recours à ce type de ressources pour assurer l'équilibre du financement de la mission Défense dans les lois de programmation militaire	2011	4	Totalement mise en œuvre (NEB 2017)	Suppression
<i>Défense</i>	Poursuivre l'amélioration de la programmation et de la gestion des financements OPEX-MISSINT afin d'assurer une couverture sincère des surcoûts associés.	2013	5	Mise en œuvre incomplète	Reconduite
<i>Immigration, asile et intégration</i>	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	Supprimée
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	Mettre fin à la sous-budgétisation récurrente de l'allocation aux adultes handicapés	2009	7	Totalement mise en œuvre (NEB 2017)	Supprimée (NEB 2017)

<i>Mission</i>	<b>Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)</b>	<b> Première publication</b>	<b>N° reco référé</b>	<b>Degré de mise en œuvre dans la NEB 2018</b>	<b>Devenir de la recommandation dans la NEB 2018</b>
<i>Travail et emploi</i>	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 de mise en œuvre	Reformulée
<i>Culture</i>	Cesser la pratique consistant à appliquer la réserve de précaution sur les bourses sur critères sociaux ainsi que sur les loyers budgétaires, dépenses inélictables. 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
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	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	Non mise en œuvre	Reformulée
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	Mettre fin aux impasses récurrentes constatées pour les dépenses de contributions aux organisations scientifiques internationales.	2012	11	Mise en œuvre incomplète	Reformulée
<i>Sécurité</i>	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	Mise en œuvre incomplète	Reformulée
<i>Défense</i>	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'OCCAR ou d'autres organismes et sociétés publiques ou privés	2015	13	En cours de mise en œuvre	Supprimée (NEB 2017)

Mission	Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)	Première publication	N° reco référé	Degré de mise en œuvre dans la NEB 2018	Devenir de la recommandation dans la NEB 2018
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	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	Reformulée
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	Mettre fin au recours au CNDP par la voie du fonds de concours ou à défaut le réduire à due concurrence de la réduction des subventions de l'État aux fédérations sportives.	2012	15	Totalement mise en œuvre (NEB 2017)	Supprimée (NEB 2017)
<i>Contrôle et exploitation aériens</i>	Redéfinir le périmètre du BACEA conformément au I de l'article 18 de la LOLF, puis préparer la transformation du budget annexe en établissement public.	2010	16	Refus	Reformulée
<i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	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 (NEB 2017)
<i>Opérations commerciales des domaines</i>	Supprimer la subdivision « Gestion des cités administratives » et faire supporter les dépenses concernées par un programme interministériel approprié du budget général de l'État.	2010	18	Non mise en œuvre	Reconduite
<i>Opérations commerciales des domaines</i>	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 géométriques.	2010	19	Devenue sans objet	Supprimée (NEB 2017)

Mission	Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)	Première publication	N° reco référé	Degré de mise en œuvre dans la NEB 2018	Devenir de la recommandation dans la NEB 2018
<i>Opérations commerciales des domaines</i>	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	Mise en œuvre incomplète	Supprimée
<i>Renouvellement des concessions hydroélectriques</i>	Chercher une autre solution que le compte de commerce, non-conforme à la LOLF, pour enregistrer ces mouvements financiers.	2012	21	Non mise en œuvre	Reconduite
<i>Émission des monnaies métalliques</i>	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	Reformulée
<i>Régimes sociaux et de retraite</i>	Faire évoluer le périmètre de la mission, d'une part en transférant les crédits relatifs au CFA à une mission et un programme portant des dépenses sectorielles – par exemple le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » – et, d'autre part, en regroupant au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite » l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'Etat.	2013	23	Non mise en œuvre	Reconduite
<i>Administration générale et territoriale de l'Etat</i>	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	Mise en œuvre incomplète	Reconduite

Mission	Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)	Première publication	N° reco référé	Degré de mise en œuvre dans la NEB 2018	Devenir de la recommandation dans la NEB 2018
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	Totalement mise en œuvre	Supprimée
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 étrangers	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	Mise en œuvre incomplète	Reformulée
Revenues non fiscales	Organiser le suivi des retours financiers du PIA en définissant clairement le rôle des différents intervenants et restituer ces retours selon la terminologie budgétaire en vigueur dans l'ensemble des documents budgétaires appropriés ( <i>Voies et moyens</i> , projet et rapports annuels de performance du CAS PFE)	2015	28	Mise en œuvre incomplète	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 en cours	Supprimée
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'élasticité, 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	Mise en œuvre incomplète	Reformulée

Mission	Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)	Première publication	N° reco référé	Degré de mise en œuvre dans la NEB 2018	Devenir de la recommandation dans la NEB 2018
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	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	Reformulée
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	Fixer le calendrier de mise en œuvre de l'alignement de l'architecture du programme 201 sur celle du programme 200	2010	32	Refus	Supprimée
<i>Avances aux collectivités territoriales</i>	Présenter chaque année le solde des dépenses et de recettes pour chacune des trois catégories d'impôts transmittant par le compte d'avance : les impositions locales sur rôle, la TICPE, les impositions locales auto liquidées.	2012	33	Mise en œuvre en cours	Supprimée
<i>Avances aux collectivités territoriales</i>	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 (NEB 2017)
<i>Enseignement scolaire</i>	Placer les personnels du MENESR et du MAAF relevant de l'assistance éducative sous plafond d'emplois	2011	35	Refus	Reconduite
<i>Culture</i>	Ajuster le plafond d'emplois opérateurs autorisé au plafond réellement exécuté	2015	36	Non mise en œuvre	Supprimée
<i>Culture</i>	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

Mission	Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)	Première publication	N° reco référé	Degré de mise en œuvre dans la NEB 2018	Devenir de la recommandation dans la NEB 2018
<i>Pensions</i>	Respecter le calendrier 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 à l'horizon de 2020.	RPA 2016	38	Mise en œuvre en cours	Reformulée
<i>Pensions</i>	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	Totalement mise en œuvre	Supprimée
<i>Culture</i>	Veiller à ne pas engager de projets d'investissement nouveaux sans que soit assurée la soutenabilité de l'ensemble des projets d'investissement faisant l'objet d'un financement du ministère.	2014	40	Non mise en œuvre	Reconduite
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	Définir une méthode de comptabilisation des engagements hors bilan unique et en imposer la mise en œuvre aux CROUS. En réaliser la synthèse au niveau du CNOUS et l'intégrer au suivi de l'opérateur par le MESRI, notamment dans le contrat d'objectifs	2013	41	Non mise en œuvre	Reformulée
<i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>	Adapter les aides pour mieux cibler les besoins des collectivités d'outre-mer en matière d'électrification rurale et engager une réflexion de fond pour améliorer l'efficacité globale du dispositif dans ces collectivités en y associant les parties prenantes (modification de la clé de répartition des crédits, création d'un sous-programme spécial, mais également portage d'une réflexion sur la création d'un syndicat départemental en Guyane, etc.)	2015	42	Mise en œuvre incomplète	Reformulée

Mission	Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)	Première publication	N° reco référé	Degré de mise en œuvre dans la NEB 2018	Devenir de la recommandation dans la NEB 2018
<i>Dépenses fiscales</i>	Réaliser, sur la période couverte par la prochaine LPPF, une évaluation exhaustive des dépenses fiscales.	RBDE 2013 et NEB 2014	43	Non mise en œuvre	Reformulée
<i>Égalité des territoires et logement</i>	Évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes.	2011	44	Mise en œuvre incomplète	Reformulée
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	Produire une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des trois plus importantes dépenses fiscales de la mission.	2009	45	Non mise en œuvre	Reconduite
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	Procéder à 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	46	Non mise en œuvre	Reformulée
<i>Travail et emploi</i>	Évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne	2014	47	Non mise en œuvre	Reconduite
<i>Outre-mer</i>	Recenser et analyser toutes les dépenses fiscales à rattacher à la mission, procéder à leur estimation de manière fiable.	2014	48	Mise en œuvre en cours	Reformulée
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	Supprimer la dépense fiscale n° 730220 « Taux de 10 % pour les prestations de détachement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale ».	2014	49	Non mise en œuvre	Reconduite
<i>Couverture des risques financiers de l'État</i>	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	50	Non mise en œuvre	Reconduite

## Annexe n° 7 : la démarche de performance

Annexe 7.1 : définitions de la démarche de performance dans le cadre du budget ( <i>performance budgeting</i> ).....	232
Annexe 7.2 : exemples d'objectifs et d'indicateurs .....	234
Annexe 7.3 : consultation en ligne des responsables de programme .....	236
Annexe 7.4 : les revues de dépenses .....	239
Annexe 7.5 : bonnes pratiques de l'OCDE en matière de démarche de performance dans le cadre du budget.....	243
Annexe 7.6 : éléments recueillis sur la démarche de performance aux Pays-Bas.....	246
Annexe 7.7 : éléments recueillis sur la démarche de performance au Royaume Uni .....	249
Annexe 7.8 : éléments recueillis sur la démarche de performance en Suède.....	253
Annexe 7.9 : éléments recueillis sur la démarche de performance aux États-Unis.....	257

## **Annexe 7.1 : définitions de la démarche de performance dans le cadre du budget (*performance budgeting*)**

Au niveau international, la « budgétisation axée sur la performance » ou *performance budgeting* est définie par l'OCDE comme « l'utilisation systématique de données sur la performance pour documenter les décisions budgétaires, soit comme un intrant direct dans les décisions d'allocation budgétaire, soit comme une information de contexte pour éclairer la programmation budgétaire et instiller une plus transparence et une responsabilité accrues tout au long du processus budgétaire, en fournissant des informations aux parlementaires et au public sur les finalités des dépenses et les résultats atteints ». En résumé, il s'agit de « tout budget qui présente de l'information sur ce que les agences (administrations) ont fait ou prévoient de faire avec l'argent qui leur est alloué<sup>181</sup> ».

L'OCDE classe les méthodes de budgétisation axée sur la performance en plusieurs grandes catégories<sup>182</sup> :

- la budgétisation axée sur les performances de type « formel » (*presentational performance budgeting*) : les informations sur les performances sont exposées parallèlement au budget annuel, d'abord à des fins de transparence pour l'information de contexte des décideurs publics, sans attente particulière que l'information sera prise en compte au moment des décisions sur les allocations budgétaires ;
- la budgétisation éclairée par la performance (*performance informed budgeting*) : les informations sur la performance sont présentées systématiquement avec les allocations financières en vue de faciliter la prise en compte de ces informations par les pouvoirs publics, lorsque des décisions sont prises sur les allocations budgétaires (l'OCDE classe la France dans cette catégorie) ;
- la budgétisation directement axée sur les performances (*performance-based budgeting* ou *direct performance budgeting*) : les informations sur la performance sont fournies avec les informations financières, avec des attentes sur le fait que les résultats auront des conséquences sur les futures allocations budgétaires ;

---

<sup>181</sup> « *The metamorphoses of performance budgeting* », Allen Schick, *OECD Journal on budgeting*, juin 2014.

<sup>182</sup> « *Performance and budgeting in the European Union: a review by the OECD in the context of EU budget focused on results* », Ronnie Downes, Delphine Moretti et Scherie Nicol, *OECD Journal on Budgeting*, volume 2017/1.

- enfin, la budgétisation par la performance à des fins de gestion (*managerial performance budgeting*), catégorie plus récemment identifiée par l'OCDE, dans laquelle les informations de performance sont principalement produites et utilisées à des fins de gestion interne et de responsabilisation organisationnelle et managériale, avec une moindre attention portée aux liens avec les décisions d'allocation des moyens.

Ces différentes catégories s'inscrivent dans un cadre plus englobant, la budgétisation en lien avec la performance au sens large qui inclut selon l'OCDE différents autres éléments comme les revues de dépenses (*spending reviews*), qui visent à permettre aux pouvoirs publics de mieux maîtriser le niveau général de la dépense publique tout en hiérarchisant mieux les priorités, mais également les évaluations de programme conduites *ex ante* et *ex post*, ainsi que les autres éléments d'évaluation de la performance utilisés pour la préparation du budget annuel.

## Annexe 7.2 : exemples d'objectifs et d'indicateurs

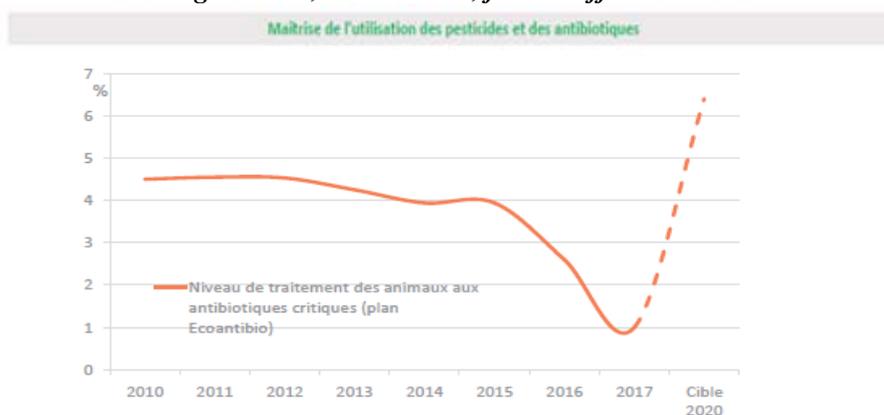
### Mission Administration générale et territoriale de l'État



### Mission Culture



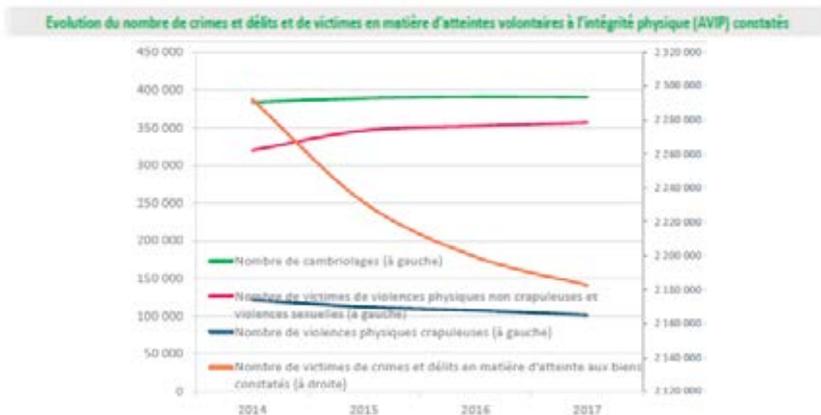
### Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales



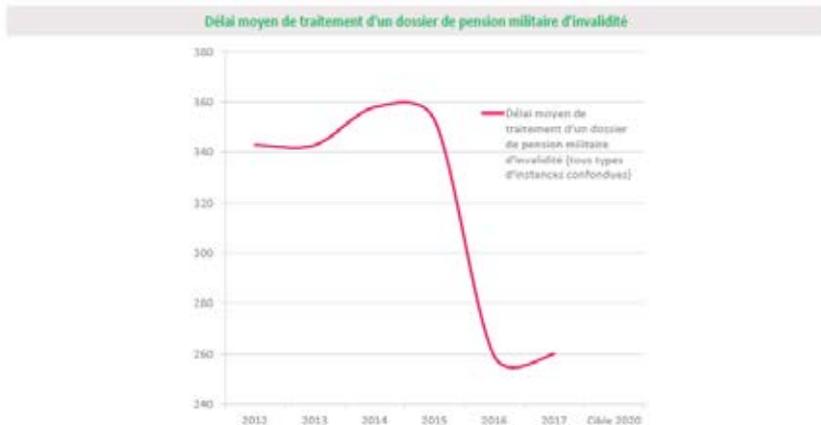
### Mission Aide publique au développement



### Mission Sécurités



### Mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation

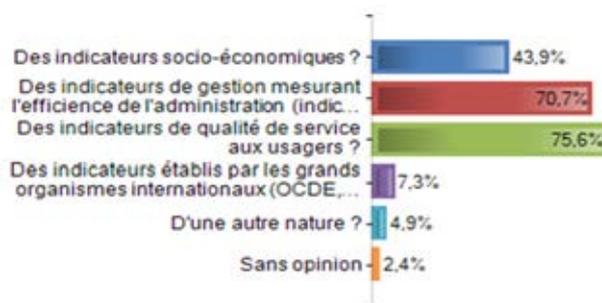


Source : « Les données de la performance 2018 », direction du budget

## Annexe 7.3 : consultation en ligne des responsables de programme

*Sur les 71 responsables de programme, 42 ont répondu.*

1. Les indicateurs de programme devraient-ils selon vous être (plusieurs réponses possibles) :



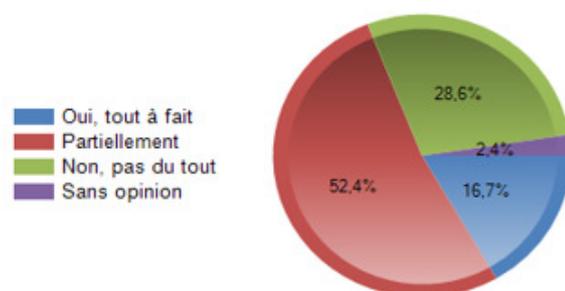
2. Les objectifs LOLF des programmes dont vous êtes responsable évoluent-ils en fonction des priorités politiques ou bien sont-ils plutôt stables dans le temps ?



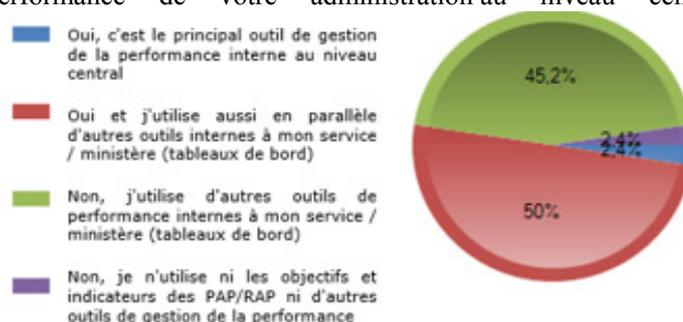
3. Quel est votre degré d'appréciation de la fiabilité des données des indicateurs des PAP/RAP ?



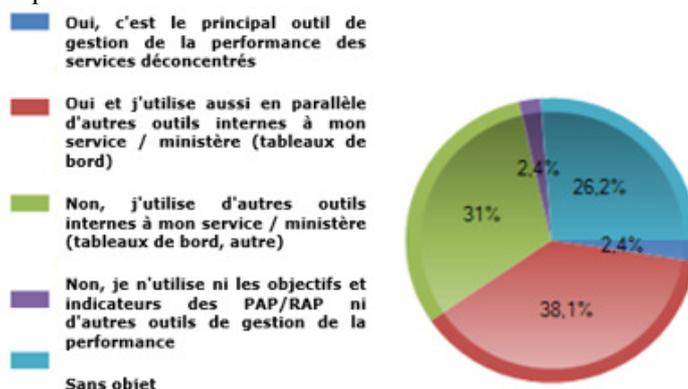
4. Les objectifs des PAP/RAP sont-ils alignés avec les objectifs qui vous sont personnellement assignés par votre supérieur hiérarchique (ministre, directeur d'administration centrale) :



5. Utilisez-vous les objectifs et indicateurs LOLF dans la gestion de la performance de votre administration au niveau central ?



6. Utilisez-vous les objectifs et indicateurs LOLF dans la gestion de la performance des administrations déconcentrées relevant de votre responsabilité ?



7. À combien estimeriez-vous les moyens humains consacrés à la préparation des PAP et RAP (dont le calcul des indicateurs) en tenant compte des services déconcentrés (ordre de grandeur moyen si vous êtes responsable de plusieurs programmes) ?



8. La démarche de performance LOLF a-t-elle selon vous un impact sur la budgétisation (montant des crédits alloués) ?



9. L'instauration des objectifs et indicateurs de mission a, selon vous :



*Les personnes interrogées ont enfin été invitées à faire part de leurs observations sur les limites de la démarche de performance actuelle ainsi que sur les voies d'amélioration (commentaires libres).*

## Annexe 7.4 : les revues de dépenses

### 1 - Définition des revues de dépenses

Une « revue de dépenses » (*spending review*) prend la forme d'un examen de la dépense publique, annuel ou cyclique, ciblé ou systématique, avec pour objectifs d'analyser l'efficacité d'une politique publique (examen des possibilités d'économies grâce à une meilleure efficacité) et/ou de définir une stratégie (économies réalisées en réduisant les services ou les prestations). Il s'agit principalement de permettre aux pouvoirs publics de mieux maîtriser le niveau général des dépenses publiques et de hiérarchiser les priorités en termes d'allocation des moyens. Le recours aux revues de dépenses s'est significativement développé dans les pays de l'OCDE depuis la crise financière mondiale.

Elle se distingue de la plupart des exercices de réforme de l'État conduits en France par le passé, par l'existence d'objectifs assumés et publics d'économies ou d'amélioration quantifiée de l'efficacité de la dépense publique. Elle intègre notamment le réexamen des missions assumées par l'État ou « revue des missions ».

### 2 - Un recours croissant aux revues de dépenses dans l'OCDE

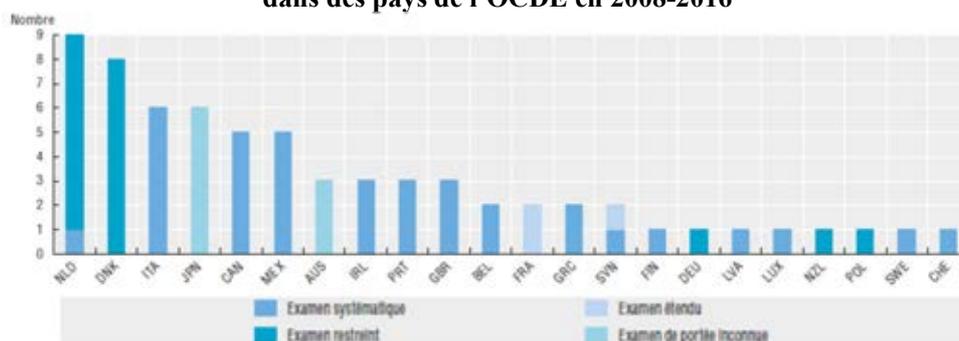
On distingue traditionnellement deux modèles d'examen de dépenses : l'examen annuel ciblé, qui se concentre sur une liste précise de points à examiner déterminée *a priori* (Danemark et Pays-Bas par exemple), et l'examen cyclique systématique (Royaume-Uni).

Les pays de l'OCDE recourent de plus en plus fréquemment aux examens de dépenses (27 pays en 2018, selon l'enquête précitée sur la budgétisation axée sur la performance, contre seulement 5 pays entre 2000 et 2007), et il s'agit désormais du deuxième dispositif le plus utilisé dans les négociations budgétaires avec les ministères<sup>183</sup>, après les données opérationnelles et rapports de performance. En France cependant, le recours à ce dispositif apparaît plus limité que dans d'autres pays, comme l'illustre le graphique ci-après.

---

<sup>183</sup> Présentation d'Anne Keller, de la division des dépenses publiques de l'OCDE, sur les résultats de l'enquête 2018 sur la budgétisation axée sur la performance, les 26 et 27 novembre 2018.

**Graphique n° 56 : fréquence et portée des revues de dépenses dans des pays de l'OCDE en 2008-2016**



Lecture : un examen de dépenses restreint porte sur 0 à 5 % des dépenses publiques totales, un examen étendu sur 5 à 20 % de ces dépenses et un examen systématique sur 20 à 100 % d'entre elles. Les données sont issues des réponses des pays à l'enquête 2016 de l'OCDE sur la budgétisation axée sur la performance, qui proviennent pour l'essentiel de hauts responsables du budget des pays membres.

Source : OCDE, « Panorama des administrations publiques 2017 »

### 3 - Des modèles variés de gouvernance

Il apparaît tout d'abord déterminant que le processus d'examen soit supervisé et dirigé avec autorité sur le plan politique. Le dispositif le plus courant consiste à confier principalement à l'autorité budgétaire centrale le pilotage de l'examen de dépenses : c'est par exemple le cas en France, en Irlande, au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande. D'autres pays, moins nombreux, ont opté pour un pilotage par le cabinet du président ou du premier ministre, voire à des experts n'appartenant pas à l'administration (Japon).

Les ministères sectoriels ont toutefois été associés aux revues de dépenses, par exemple au Canada dans le cadre de la révision globale des dépenses lancée en 2010. Chaque ministère devait ainsi proposer des scénarii de réforme au gouvernement, sans implication dans un premier temps du ministère des finances. Des binômes entre responsables administratifs et politiques ont aussi été constitués.

### 4 - Les effets des revues de dépenses

Les effets des revues de dépenses sont inégaux, des progrès pouvant être accomplis en matière de suivi de l'exécution et de l'efficacité des examens de dépenses dans un certain nombre de pays. En effet, si une dizaine de pays, dont le Canada, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède estimaient en 2016 qu'au moins 90 % des objectifs budgétaires découlant de leurs examens de dépenses antérieurs avaient été atteints, la France et huit autres pays de l'OCDE indiquaient ne disposer d'aucune information sur les effets budgétaires de leurs examens de dépenses.

On relève toutefois que les pays ayant réussi d'importantes baisses de dépenses ont opéré des choix, avec des coupes fortes sur certains postes et, le cas échéant, des augmentations sur d'autres, et renoncé à des réductions uniformes<sup>184</sup>. Il apparaît aussi que les revues de dépenses constituent un levier stratégique et efficace et de maîtrise de la dépense et de réforme de l'État, dès lors qu'elles sont adossées au processus budgétaire, annuel (Danemark, par exemple) ou pluriannuel (Royaume-Uni), et assorties d'objectifs d'économies.

### 5 - Les revues de dépenses en France

En France, des revues de dépenses établissant formellement un lien avec le processus budgétaire ont été instaurées pour la première fois dans la loi de programmation des finances publiques 2014-2019. Ce nouveau dispositif s'inspirait de la pratique des « études spéciales » menées au Danemark depuis le milieu des années 1980 et intégrées au processus budgétaire annuel. L'annexe au PLF 2017 relative aux revues de dépenses relevait à cet égard, en citant la pratique danoise, qu'« *un rapport récent* » de l'OCDE soulignait que « *les exercices d'examen des dépenses qui sont récurrents et articulés avec la procédure budgétaire sont ceux qui ont le plus de chances d'être mis en œuvre* ».

Une quarantaine de revues ont été réalisées entre 2015 et fin 2017, sur un champ très vaste (en 2015, 60 Md€ de dépenses examinées dans toutes les administrations publiques). Les économies en résultant ont été estimées à 325 M€ en LFI 2015, 156 M€ en LFI 2016 et 90 M€ en LFSS 2016<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> « Quelle sélectivité dans la réduction des dépenses publiques ? », N. Lorach et A. Sode, *Note d'analyse de France stratégie*, n° 28, avril 2015.

<sup>185</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2017.

### **Les revues de dépenses de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019**

L'article 22 de la LPFP du 29 décembre 2014 pour les années 2014 à 2019 a instauré une nouvelle annexe au projet de loi de finances relative aux revues de dépenses, « en vue d'éclairer sa préparation ». Cette annexe devait comporter :

- la liste des revues de dépenses que le gouvernement prévoyait de mener avant la fin du mois de février de l'année suivante, en précisant « *les objectifs d'économies attendues sur chacune d'entre elles* », le gouvernement devant transmettre au Parlement, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars, les constats et propositions de ces revues : ce calendrier, adapté à celui de la préparation de la loi de finances, visait à permettre que les conclusions des travaux d'évaluation puissent trouver, le cas échéant, une suite législative rapide ;
- un bilan des précédentes revues menées au cours des douze mois précédents (dispositions issues d'un amendement parlementaire), « en précisant le montant des économies réalisées au regard des objectifs initiaux », en retraçant les principaux constats et propositions de chacune d'elles et en détaillant, les mesures envisagées, le cas échéant, pour leur mise en œuvre.

Le champ d'intervention des revues a été défini de façon très large : il couvrait ainsi tous les outils de financement de la dépense publique (crédits budgétaires, dépenses fiscales et niches sociales<sup>186</sup>, taxes affectées, etc.) ainsi que les différents domaines de l'action publique (État, opérateurs, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales). Ce dispositif innovant devait ainsi contribuer à « *renforcer la performance et l'efficacité de la dépense publique, dans l'esprit de la LOLF* » (étude d'impact de la LPFP) mais aussi associer étroitement le Parlement à la réalisation d'économies.

Sur le plan de la méthode, les revues de dépenses, réalisées par les corps d'inspection et de contrôle, présentaient plusieurs spécificités par rapport à d'autres dispositifs d'évaluation de politiques publiques, liées, d'une part, à leur objectif explicite d'économies (*supra*) et, d'autre part, à leurs calendriers et méthodes, les revues de dépenses ayant vocation à être réalisées dans des délais contraints (3-4 mois), avec une visée opérationnelle : une attention particulière devait être portée aux modalités de mise en œuvre des mesures d'économies proposées, lesquelles devaient être susceptibles d'être mises en œuvre rapidement.

<sup>186</sup> Exonérations ou abattements d'assiette et réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité spéciale affectés aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement.

## **Annexe 7.5 : bonnes pratiques de l'OCDE en matière de démarche de performance dans le cadre du budget**

*Sont présentées ci-dessous les principales conclusions d'une étude récente de l'OCDE sur les meilleures pratiques en matière de « budgétisation axée sur la performance »<sup>187</sup>.*

- **La raison d'être et les objectifs de la démarche de performance doivent être clairement définis et refléter les intérêts des principales parties prenantes**
  - La raison d'être et les objectifs de la budgétisation par la performance, ainsi que la démarche retenue, doivent être détaillés dans un document de référence des finances publiques.
  - L'introduction de la démarche de budgétisation axée sur la performance doit reposer sur une législation ad hoc ou sur une réforme de la loi organique régissant la procédure budgétaire.
  - Les intérêts et priorités des parties prenantes de la procédure budgétaire doivent être pris en compte dans la définition des objectifs et du fonctionnement du système de budgétisation par la performance.
  - Le principe de budgétisation par la performance doit bénéficier d'un fort portage politique et administratif.
- **La budgétisation par la performance doit aligner le pilotage des dépenses et les priorités du gouvernement**
  - Les propositions de budget doivent systématiquement être liées aux plans de développement nationaux, régionaux ou sectoriels, comme à toutes les orientations stratégiques prioritaires.
  - La programmation pluriannuelle doit reposer sur des prévisions fiscales réalistes et fiables.
  - La réalisation d'objectifs complexes et nécessitant une collaboration interministérielle doit être soutenue par une coordination des activités et des budgets, pilotée par le gouvernement.

---

<sup>187</sup> *OECD Best practices for performance budgeting*, comité de la gouvernance publique, groupe de travail de hauts-responsables du budget, OCDE, octobre 2018.

- **Le système de budgétisation par la performance doit être suffisamment flexible pour prendre en compte la diversité des programmes d'action publique et les interactions complexes entre les dépenses et les recettes.**
  - Le type et le nombre des indicateurs de performance varie en fonction de la nature des programmes.
  - Les indicateurs de performance résultent d'une pondération entre le besoin de mesurer les résultats à long terme des politiques publiques et le besoin de piloter les évolutions à court terme.
  - La structure des programmes doit être alignée sur les responsabilités administratives et les compétences de chaque administration ou agence.
  - La classification et les dispositifs de contrôles des dépenses doivent permettre de faciliter la gestion des programmes et le principe de reddition de comptes sur les résultats.
- **La mise en œuvre de la logique de performance dans le cadre budgétaire doit être soutenue par des investissements, notamment en ressources humaines**
  - L'autorité budgétaire centrale doit se doter en interne des moyens nécessaires au développement de la budgétisation par la performance.
  - L'autorité budgétaire centrale doit en permanence être en mesure de revoir et d'ajuster le système de budgets de performance pour l'améliorer si nécessaire.
  - L'institut national de production de statistiques, et les autres institutions fournissant des informations sur la performance des politiques publiques, doivent être dotés des moyens nécessaires à la production régulière d'information non financière fiable et de qualité.
- **Elle doit faciliter la supervision systématique par le parlement et par les citoyens, dans une logique de reddition des comptes par le gouvernement sur ses résultats**
  - Le budget annuel et les rapports de dépenses présentés au Parlement doivent contenir des informations sur les objectifs de performance et les résultats atteints.
  - L'institution suprême de contrôle des finances publiques doit conduire des audits de performance, notamment des contrôles de fiabilité des indicateurs et des résultats de performance.

- Le Parlement, secondé par l'institution suprême de contrôle des finances publiques, contrôle les budgets de performance et les rapports financiers ; les ministres et directeurs d'administration sont responsables en cas de mauvaise performance ou de fausse déclaration.
- L'accès à l'information pour les citoyens, la société civile et les médias doit être facilité par la publication de l'information dans des formats accessibles (portails de performance en ligne, tableaux de bord, budgets citoyens, etc.).
- **Cette démarche complète d'autres outils, également conçus pour orienter l'action publique vers une logique de performance, tels que l'évaluation des politiques publiques et les revues de dépenses.**
  - La mise en œuvre d'études d'impact ex ante des nouvelles dépenses doit permettre une meilleure conception de ces programmes de dépense, incluant la création d'indicateurs-clés de performance, et faciliter le pilotage et l'évaluation *ex post*.
  - Les évaluations *ex post* des principaux programmes de dépense sont conduits sur la base d'un roulement, et les résultats de ces évaluations doivent systématiquement être pris en compte dans le processus de préparation du budget.
  - Les examens de dépenses (*spending reviews*) sont utilisés conjointement avec la budgétisation axée sur les performances pour examiner la justification des dépenses et identifier les économies budgétaires pouvant être réaffectées pour soutenir les objectifs prioritaires.
- **Les incitations autour du système de budgétisation axée sur la performance encouragent un comportement et un apprentissage axés sur la performance**
  - Le centre gouvernemental promeut une culture de gestion axée sur la performance.
  - La mesure de la performance encourage la comparaison et la concurrence entre entités similaires afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la fourniture de services.
  - Les personnes et les équipes identifiées sont responsables de la réalisation des objectifs de performance.
  - Les gestionnaires organisent des discussions internes structurées pour examiner régulièrement les performances financières et opérationnelles tout au long de l'année.
  - Les réponses à la sous-performance du programme mettent l'accent sur l'apprentissage et la résolution de problèmes, plutôt que sur des récompenses financières individuelles et des pénalités ou des réductions budgétaires.

## Annexe 7.6 : éléments recueillis sur la démarche de performance aux Pays-Bas

*Ces éléments ont été recueillis par les rapporteurs dans le cadre d'entretiens sur place ou à distance avec des représentants des administrations locales, d'un questionnaire adressé par la Cour des comptes aux institutions supérieures de contrôle locales et complétés par les travaux de l'OCDE et de la Banque mondiale. Ils doivent être interprétés en tenant compte des contextes politiques, institutionnels et sociaux.*

### 1 - Les Pays-Bas ont mis en place en 2001 un système ambitieux de budgétisation à la performance

Le système mis en place au début des années 2000 avait pour objectif d'accroître la performance, l'efficacité et l'efficience publique tout en accordant plus de marges de manœuvre aux gestionnaires publics.

Le budget n'était plus présenté ligne par ligne par nature de dépense mais par programme et par objectifs à raison de 5 à 15 objectifs par ministères, mesurés par des indicateurs. La présentation budgétaire des programmes devait répondre aux trois questions suivantes : que souhaitons nous réaliser ? qu'allons-nous faire pour le réaliser ? quel sera le coût avec au moment du rapport annuel ?

Le rapport annuel du ministère en fin d'exercice budgétaire devait répondre aux questions suivantes : avons-nous réalisé ce qui était l'intention initiale ? Avons-nous fait ce que nous pensions faire ? Cela a-t-il coûté ce que nous attendions ?

Un jour spécifique a été fixé pour la présentation des comptes annuels appelé « *Accountability Day* ».

Les points les plus positifs de ce système (VBTB) auraient été :

- de rendre les documents budgétaires plus lisibles,
- d'introduire des mesures des résultats atteints, ce qui a renforcé la culture de résultat de l'administration.

En revanche, le système est progressivement apparu comme :

- engendrant une charge de travail trop lourde pour les ministères et un excès d'information pour le Parlement, en dépit de l'introduction dès 2006 d'une clause de « *comply or explain* » permettant aux ministères de ne pas inclure d'indicateurs de performance pour certains programmes ;

- ne permettant pas de mesurer l'efficacité de politiques publiques : les quelques indicateurs présentés, qui devaient être des indicateurs « SMART<sup>188</sup> », étaient soit trop précis, soit difficiles à comparer, ne permettant pas de réellement mesurer la performance publique ;
- ne permettant que dans de rares cas un lien entre performance et budgétisation.
- enfin, les coûts administratifs (masse salariale, charges externes, informatique) ont été jugés insuffisamment détaillés, ce qui a été perçu comme problématique à partir de la crise de 2008-2009 où le gouvernement a cherché à réduire fortement les dépenses.

## **2 - Le système de performance a été réformé en 2012 pour mettre en place un système moins ambitieux : l'*accountable budgeting***

Le nouveau système mis en place en 2012 appelé « *accountable budgeting* » prend acte du lien souvent difficile à faire entre budgétisation et performance et se veut plus modeste dans ses objectifs. Il a conduit à réduire de 30 % la documentation budgétaire avec notamment :

- moins d'indicateurs d'impact, qui passent de 2 000 à 1 000, et l'acceptation d'indicateurs d'activité ou de contexte
- la précision du rôle et de la responsabilité des ministres, ce qui oblige l'administration à avoir une réflexion et une présentation au Parlement sur la nature et la portée de son action par rapport à celles des autres acteurs (gouvernements locaux, acteurs privés, autres) et à qualifier l'action de l'État avec quatre rôles possibles : le gouvernement exécute / stimule / régule / finance
- la description quantitative des outils financiers utilisés dans le cadre d'une liste exhaustive de 12 outils: subvention, garanties, etc.
- une présentation plus granulaire des coûts administratifs, jugée nécessaire pour faciliter la recherche d'économies : masse salariale, prestations externes, et informatique

En contrepartie, un outil d'évaluation intitulé « revue de politique » (*policy review*) est produit par les ministères (avec l'appui du ministère des finances et d'un expert indépendant) tous les 4 à 7 ans, selon une méthodologie standard. Le calendrier de ces revues est fixé dans le budget annuel, à raison de 20 par an, de 50 à 100 pages, rédigées principalement par le ministère responsable (auto-évaluation), le ministère des finances et des indépendants.

---

<sup>188</sup> Indicateurs spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et temporellement définis (SMART).

L'*accountable budgeting* a permis d'alléger l'information budgétaire mais le Parlement continue à montrer un intérêt limité pour les résultats. Les revues de politiques publiques étaient également perçues comme devant être améliorées. En effet, leur conclusion est trop fréquemment qu'il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité de la politique conduite compte tenu des nombreux facteurs entrant en ligne de compte. Réalisées largement par les ministères chargés des politiques sous revue, elles étaient jugées par certains comme manquant parfois d'indépendance.

### **3 - L'« écosystème de la performance » est complété par des revues de dépenses en place depuis 1981**

Le ministère des finances a une tradition de revue des dépenses en vue d'identifier des économies ou de définir des politiques alternatives. Cette pratique est perçue comme une bonne pratique au plan international.

Lancées en 1981, les revues de dépenses rassemblent généralement des fonctionnaires du ministère des finances, des personnels du ministère sectoriel concerné et des chercheurs indépendants. Un objectif de réduire les coûts de 20 % a longtemps prévalu (ce qui est moins le cas sur la période récente compte tenu de l'amélioration rapide de la situation générale des finances publiques).

Le ministère des finances présente chaque année au gouvernement une liste de revues de dépenses possibles et celui-ci choisit celles à conduire. En 2009 et 2010, 75 % de la dépense publique a été revue dans ce cadre. Les propositions alors formulées ont été en partie reprises dans les programmes politiques des partis pour les élections suivantes. Les revues de dépenses prennent la forme d'un document d'une trentaine de pages. Elles doivent comporter des alternatives de politique publique (*policy alternatives*). Elles sont rendues publiques.

Le système de performance aux Pays-Bas peut s'appuyer (i) sur une grande tradition de l'administration néerlandaise à s'autoévaluer régulièrement et à modifier le système en place sur cette base, (ii) une large autonomie des ministères dépensiers et en contrepartie une capacité à demander aux gestionnaires un compte rendu exigeant de leur performance.

Le système actuel est en cours d'évaluation par la Cour des comptes néerlandaise qui devrait publier son rapport en juin 2019.

## Annexe 7.7 : éléments recueillis sur la démarche de performance au Royaume Uni

*Ces éléments ont été recueillis par les rapporteurs dans le cadre d'entretiens sur place ou à distance avec des représentants des administrations locales, d'un questionnaire adressé par la Cour des comptes aux institutions supérieures de contrôle locales et complétés par les travaux de l'OCDE et de la Banque mondiale. Ils doivent être interprétés en tenant compte des contextes politiques, institutionnels et sociaux.*

### 1 - Les grands principes : « *value for money* » et « *accountability* »

Le système britannique est organisé autour de l'idée que le Parlement peut demander au gouvernement de rendre compte des résultats obtenus avec l'argent des contribuables. La notion « d'approche par l'efficacité » (*value for money*) est centrale et largement mise en valeur aussi bien au niveau gouvernemental qu'au niveau du grand public, et semble consensuelle.

Le Royaume Uni a désormais une tradition de revues de dépenses (*spending reviews*) ou examens complets des dépenses (*comprehensive spending reviews*), qui ne sont exigées par aucun texte mais constituent la pratique courante depuis 1997<sup>189</sup> et désormais attendue. Elles permettent de définir les enveloppes ministérielles de crédits sur l'ensemble de la période couverte (de deux à quatre ans, en général trois ans), avec un recoupement sur la fin de la période de la revue de dépenses précédente.

La dernière revue, tenue en 2015, a permis de définir les budgets sur quatre exercices, de 2016-2017 à 2019-2020. Le gouvernement a annoncé la tenue d'une prochaine revue de dépenses en 2019.

Des dispositifs de planification et de gestion de la performance ont été mis en place pour permettre au gouvernement de fixer des objectifs, d'établir des plans solides pour tenir ses engagements (« *accountability* ») ainsi que de mesurer et de rendre compte des résultats aussi bien au Parlement qu'auprès du grand public.

<sup>189</sup> Elles ont été tenues en 1998, 2000, 2002, 2004, 2007, 2010, 2013, 2015, et une nouvelle revue est annoncée pour 2019. Les revues de 1998, 2000, et 2007 se sont appelées *Comprehensive Spending Reviews*.

Les ministères, dirigés par des administrateurs des comptes (*Accounting Officers*), sont responsables de la planification de la dépense et de la gestion de leur performance. Ils rendent compte directement au Parlement de leur performance par l'intermédiaire du Comité des comptes publics (*Public Accounts Committee*, PAC). Les services du Premier ministre (*Cabinet Office*) et le ministère des finances (*Treasury*) ont pour mission de veiller à ce que la gestion des finances publiques et de la performance mise en place par l'ensemble du gouvernement puissent poursuivre simultanément les objectifs suivants :

- les objectifs du Premier ministre et du gouvernement ;
- les fonctions interministérielles, telles que les achats et les services numériques ;
- et le contrôle des dépenses publiques.

## **2 - Depuis 2015, la relance d'un dispositif de performance**

### *a) Une démarche interrompue en 2010*

Entre 1998 et 2010, le gouvernement du Royaume-Uni liait la performance aux dépenses dans le cadre d'accords de service public (*public service agreements*). En parallèle, des revues de dépenses étaient conduites (*comprehensive spending reviews* ou simplement *spending reviews*), permettant de définir une enveloppe budgétaire pluriannuelle pour les ministères, à la hausse comme à la baisse. Dans un contexte de progression globale du budget, les PSA devaient permettre de garantir que la hausse de la dépense publique permettait d'obtenir de vrais résultats pour le contribuable. Au sein du *Cabinet Office* était mise en place une administration spécialement dédiée au suivi de la performance des ministères (*Delivery Unit*).

En 2010, dans un contexte à la fois de consolidation budgétaire et d'alternance politique, la nouvelle coalition gouvernementale a mis un terme à ces dispositifs et retenu une autre approche moins ambitieuse, les « plans ministériels » (*departmental plans*). En 2011, cette nouvelle approche a été critiquée par le Comité des comptes publics de la Chambre des communes (*Public Accounts Committee*). Celui-ci a estimé que le système alors en vigueur présentait des faiblesses, et notamment l'insuffisante transversalité interministérielle, le manque d'objectifs clairs, l'absence de système cohérent de mesure de la performance, et des interrogations sérieuses sur la qualité des données disponibles. Ces défauts ont soulevé des interrogations en matière de transparence publique et, au-delà, le comité a considéré qu'ils empêchaient les responsables ministériels de gérer efficacement la dépense publique et de rendre compte correctement de leurs activités devant le Parlement.

*b) La relance de la démarche de performance à compter de 2015, dans le cadre des plans ministériels uniques*

Peu après les élections de 2015, le gouvernement a commencé à travailler sur un nouveau système de planification et de gestion de la performance. Les ministères ont dû formuler des « objectifs de haut niveau » en juin et juillet 2015 en vue d'établir des plans ministériels uniques « *single departmental plans* ou SDPs » à l'échéance de 2020.

Les SDPs devaient permettre de rendre compte des réalisations sur les principales priorités gouvernementales, sur des objectifs interministériels et sur la gestion quotidienne des ministères. Ils devaient initialement être mis en place parallèlement à la revue de dépenses de 2015. Cependant, leur élaboration n'est intervenue qu'après et s'est déroulée jusqu'en 2016-2017. Les 17 SDPs (un par ministère concerné) se présentent sous deux versions :

- une version résumée (*published SDP*), rendue publique en février 2016 ;
- une version interne, partagée entre les ministères, le *Cabinet Office* et le *Treasury* (*internal SDP*), qui comprend plus de détails sur la gestion, correspondant à une forme de *business plan* à l'horizon 2020.

Comme entre 1998 et 2010, une administration dédiée a été mise en place au sein du *Cabinet Office* : l'unité de mise en œuvre (*Implementation Unit*). Son rôle et son positionnement sont proches de ceux de la *Delivery Unit* mais son champ d'action est plus large.

En parallèle, une réforme comptable a conduit à mettre en place, en 2016, des volets relatifs à la performance dans les comptes annuels. Elle a été l'aboutissement d'un processus (*Accounting for Democracy*), qui a été engagé par le *Treasury* en 2013, en associant le Parlement. Les documents comptables (rapports et comptes annuels – *Annual reports and accounts*, ARA) associent désormais aux comptes annuels un volet relatif à la performance qui doit s'appuyer sur les mêmes indicateurs que ceux des SDP, dans un souci de cohérence. Ce dispositif a une visée essentiellement pédagogique, à l'attention du Parlement comme des citoyens. Il est fondé sur l'idée que les chiffres présentés dans les comptes ne permettent pas de répondre aux besoins des utilisateurs en termes de compréhension des politiques menées et d'appréhension de leurs résultats. Dès lors, la section « Performance » des comptes annuels a pour objectif de « raconter l'histoire » de l'entité concernée.

Les ministères sont entièrement responsabilisés sur les SDPs, une fois l'enveloppe financière définie, qu'il s'agisse de la définition des objectifs ou des indicateurs de performance et de la communication associée. Le dispositif articule donc désormais différents outils :

- les *Spending Reviews*, qui permettent d'établir un budget pluriannuel qui n'est pas voté en tant que tel, même s'il est transmis au Parlement ;
- les *Single Departmental Plans* (SDP), au sein desquels les ministères précisent les objectifs des politiques qui seront conduites et mettent en place des indicateurs de suivi de ces politiques ;
- les *Annual Reports and Accounts*, qui correspondent à des comptes rendus annuels d'exécution budgétaire s'approchant des rapports annuels de performances (RAP) français. Ces rapports annuels comportent des volets relatifs à la performance qui doivent être liés aux objectifs formulés dans les SDPs.

### 3 - De nouvelles étapes en préparation

Dans la perspective de la revue de dépenses annoncée pour 2019, des réflexions méthodologiques ont été conduites par le *National Audit Office*. Les mesures mises en place sur la période 2015-2016 ont fait l'objet d'un examen en 2016<sup>190</sup>, un rapport de synthèse et de perspectives ayant été publié en novembre 2018<sup>191</sup>.

En parallèle, le *Treasury* a procédé à son propre examen du dispositif de revue de dépenses en 2017, sous la direction de Sir Michael Barber<sup>192</sup>. Le rapport a souligné la nécessité de mieux déterminer comment la dépense publique pouvait se traduire par des résultats pour les citoyens ainsi que d'établir des priorités, afin de veiller à ce que les ressources soient allouées aux programmes où elles seront le plus efficaces.

---

<sup>190</sup> <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Governments-management-of-its-performance.pdf> ; <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Spending-Review-2015.pdf>

<https://www.nao.org.uk/report/managing-budgeting-in-government/>

<sup>191</sup> <https://www.nao.org.uk/report/improving-governments-planning-and-spending-framework/>

<sup>192</sup> HM Treasury, *Delivering better outcomes for citizens: practical steps for unlocking public value*, led by Sir Michael Barber, juillet 2017.

## Annexe 7.8 : éléments recueillis sur la démarche de performance en Suède

*Ces éléments ont été recueillis par les rapporteurs dans le cadre d'entretiens sur place ou à distance avec des représentants des administrations locales, d'un questionnaire adressé par la Cour des comptes aux institutions supérieures de contrôle locales et complétés par les travaux de l'OCDE et de la Banque mondiale. Ils doivent être interprétés en tenant compte des contextes politiques, institutionnels et sociaux.*

Depuis le milieu des années 1990, la Suède a redressé ses finances publiques, avec une baisse importante de la dette Maastrichtienne (d'environ 80 % du PIB en 1994 à 35 % en 2019), les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires ayant aussi diminué sur la période<sup>193</sup>. Le périmètre d'action de l'État central suédois a été réduit et l'organisation des services publics modifiée. Les agences nationales disposent de larges prérogatives.

### 1 - Une démarche de performance qui s'inscrit dans un cadre budgétaire visant à assurer la soutenabilité des finances publiques

#### a) Un pilotage de la dépense publique par objectifs

En 1996, dans le contexte d'une dégradation des comptes publics, la Suède a adopté une loi organique sur le budget réformant en profondeur les lois de finances, articulées autour de 27 « secteurs de dépenses », proches des missions prévues par la LOLF en France. Pour chacun deux, des plafonds de dépenses nominaux sont définis, dans une approche pluriannuelle. Des objectifs et indicateurs de résultats sont aussi fixés dans ce cadre (*infra*).

D'autres instruments de pilotage budgétaire ont été définis :

- à la même époque, la Suède s'est fixé une « règle d'or » visant à atteindre un excédent budgétaire sur la durée du cycle économique, soit sept ans : initialement fixée à 2 % entre 2000 et 2007, cette cible d'excédent a été ramenée à 1 % du PIB, puis à 0,33 % à partir de 2019 ;
- à la suite d'une décision du Parlement en 2016, une cible de dette publique au sens du Traité de Maastricht a aussi été définie (35 % du PIB) ;

<sup>193</sup> La part des dépenses publique dans le PIB est passée de 70 % à moins de 50 % en 2017.

- les élus locaux doivent voter un budget à l'équilibre<sup>194</sup> ;
- lors de la mise en œuvre de la « LOLF suédoise » en 1996, un mécanisme d'ajustement ou « efforts automatiques de consolidation » a été adopté en vue de dégager des marges de manœuvre budgétaires annuelles, estimées à 0,5 % du PIB par le ministère des finances. La logique générale est la suivante : si les revenus augmentent de façon quasiment proportionnelle à la croissance nominale du PIB, les dépenses doivent quant à elles évoluer à un rythme inférieur<sup>195</sup>. Pour certaines dépenses, dont les dépenses de fonctionnement des agences, l'indexation sur les prix ou les salaires est minorée par une coupe transversale censée refléter les gains de productivité annuels.

*b) Les objectifs et indicateurs définis dans le cadre du budget*

Le budget est divisé en 27 secteurs de dépenses, qui servent de cadre général pour la fixation d'objectifs stratégiques et d'indicateurs associés (environ 500 postes/programmes). La loi-cadre sur le budget de l'État prévoit en effet que le gouvernement doit rendre compte des résultats atteints dans chaque secteur de dépenses en référence aux cibles fixées par le Parlement, ce principe étant posé de façon assez générale, sans que les modalités en soient précisément définies. Il n'y a pas de lien automatique, direct, entre les résultats obtenus et les moyens alloués. Le dispositif suédois relève ainsi de la « budgétisation éclairée par les performances » (*performance-informed budgeting*), comme en France<sup>196</sup>.

Le gouvernement propose en général deux ou trois objectifs pour chaque secteur de dépenses, mais ce nombre varie selon les domaines. Il s'agirait plutôt d'objectifs de résultats et d'impacts, avec notamment des données statistiques et parfois des enquêtes de satisfaction dans certains domaines (par exemple le degré de confiance que les personnes ont dans le système judiciaire). Les informations de performance figurent au sein même du budget et leur volume, en nombre de pages, varie selon les domaines. Elles peuvent inclure une dimension internationale (par exemple le classement PISA, concernant l'éducation).

---

<sup>194</sup> En cas de déficit, les élus doivent prendre des mesures d'ajustement afin de restaurer la situation au cours des trois années suivantes. Si cette règle n'est assortie d'aucun dispositif coercitif, elle contribue néanmoins à la discipline des collectivités suédoises.

<sup>195</sup> Pour les 27 secteurs de dépenses, il est prévu : une non-indexation de certains postes de crédits (dont les dotations aux collectivités locales), dont la hausse requiert une décision formelle du Parlement, une indexation sur les prix ou les salaires de certaines dépenses (environ 30 % des dépenses de l'État) minorée par une coupe transversale, censée refléter les gains de productivité annuels, et une indexation prix/volume des autres dépenses, sur des bases réglementaires, surtout dans le domaine social.

<sup>196</sup> *OECD Best practices in performance budgeting* (page 8), novembre 2018.

Le dispositif d'objectifs et d'indicateurs semble assez stable dans le temps. Un responsable du ministère des finances a souligné l'intérêt de disposer de données permettant l'analyse de séries longues. La reddition de comptes au Parlement (*reporting*) a lieu dans le cadre du budget. Le gouvernement est par ailleurs tenu de présenter en avril au *Riksdag* un rapport annuel, concernant notamment l'exécution budgétaire, les plafonds de dépenses sectoriels et la cible d'excédent.

Il est à noter que certains champs de la sphère sociale relèvent du budget. Si les assurances sociales sont principalement financées par les cotisations des employeurs, les prestations en nature de l'assurance maladie-maternité et les prestations familiales sont financées par l'impôt<sup>197</sup>. Placée sous l'autorité du ministère de la santé et des affaires sociales, l'Agence nationale de sécurité sociale est chargée de la gestion des prestations familiales, maladie et invalidité à travers ses agences locales.

#### c) L'association du Parlement

Concernant la démarche de performance, un groupe de travail a été mis en place en 2000<sup>198</sup>, en associant notamment des membres des commissions concernées<sup>199</sup>, ce groupe s'est réuni sur une période de plusieurs années en vue notamment d'identifier les informations les plus utiles pour le Parlement dans ses délibérations sur le budget.

Sur la période récente, des commissions parlementaires ont formulé des propositions relatives aux objectifs ou indicateurs de résultats définis dans le cadre du budget, dont certaines reprises par l'exécutif, comme cela a été le cas concernant les transports<sup>200</sup>. La définition de certains objectifs a été modifiée à la demande de commissions parlementaires. Des audits de performance réalisés par le *Riksrevisionen* (la Cour des comptes suédoise) sont par ailleurs transmis au Parlement<sup>201</sup> et au gouvernement (*infra*).

---

<sup>197</sup> « La protection sociale et la politique familiale en Suède », Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), novembre 2014.

<sup>198</sup> *Budgeting and performance in the European union*, rapport précité publié en 2017.

<sup>199</sup> Groupe de travail informel d'environ dix fonctionnaires du ministère des finances et de la commission des finances du Parlement, et lorsqu'il évoquait des domaines budgétaires spécifiques, des représentants de ministères sectoriels et des commissions parlementaires concernées y participaient également.

<sup>200</sup> En décembre 2016 et 2017, la Commission des transports et des communications du *Riksdag* a demandé au gouvernement d'introduire dans la documentation budgétaire un compte rendu des émissions du trafic international et de leurs conséquences, pour permettre une évaluation plus étayée de l'atteinte de l'objectif fixé en matière de transports. Le gouvernement a suivi cette demande dans le budget pour 2019.

<sup>201</sup> Il n'y a pas en revanche de dispositions permettant à des commissions parlementaires de solliciter l'office d'audit pour la réalisation d'études sur des thèmes particuliers.

## 2 - La démarche de performance au niveau des agences

### *a) Le rôle central dévolu aux agences suédoises*

L'administration gouvernementale se caractérise par la différenciation entre les fonctions de conception des politiques, dévolues aux ministères (une douzaine), et les fonctions de mise en œuvre, qui incombent aux agences (environ 350). Les agences nationales jouent ainsi un rôle central ; elles regrouperaient plus de 95% des emplois de l'administration d'État, contre moins de 5 % seulement pour les ministères<sup>202</sup>. Celles-ci peuvent être de grandes entités avec plusieurs milliers d'employés (douane, impôts, police nationale, aide publique au développement, contrôle des migrations, etc....) ou de petites unités aux tâches précises.

L'autonomie des agences n'est pas récente<sup>203</sup>, la séparation des responsabilités constituant le principe d'organisation du gouvernement depuis le début du siècle dernier. Politiquement indépendantes et budgétairement autonomes, dans la mesure elles disposent librement de leur dotation pour atteindre les objectifs fixés par leur tutelle, elles emploient environ 200 000 personnes qui n'ont pas le statut de fonctionnaires et relèvent du droit privé<sup>204</sup>. La gestion sous enveloppe s'est traduite par une appropriation par les différents services gestionnaires de l'effort de consolidation dans les années 1990. Chaque directeur général d'agence est en effet chargé d'identifier des postes d'économie pour respecter son enveloppe budgétaire. Les directions générales des agences s'appuient notamment sur la comptabilité analytique.

### *b) La définition et le suivi des objectifs fixés aux agences*

Le ministère de tutelle fixe à chaque agence des objectifs dans une lettre de cadrage accompagnant l'enveloppe budgétaire annuelle, dont l'intégralité des crédits est fongible. Les relations entre chaque ministère et ses agences prenant la forme de dotations globales, auxquelles s'appliquent le mécanisme d'ajustement évoqué plus haut, les agences sont amenées à internaliser une logique de bonne gestion, chaque ministère jouant en quelque sorte le rôle de « ministère des finances » vis-à-vis des agences placées sous leur autorité.

---

<sup>202</sup> Ils représenteraient environ 3 800 personnes hors ambassades en 2016.

<sup>203</sup> Kammarkollegiet, la plus ancienne des agences, a été créée déjà en 1539.

<sup>204</sup> Ce serait également le cas d'agents de l'État à l'exception des magistrats et diplomates.

## **Annexe 7.9 : éléments recueillis sur la démarche de performance aux États-Unis**

*Ces éléments ont été recueillis par les rapporteurs dans le cadre d'entretiens sur place ou à distance avec des représentants des administrations locales, d'un questionnaire adressé par la Cour des comptes aux institutions supérieures de contrôle locales et complétés par les travaux de l'OCDE et de la Banque mondiale. Ils doivent être interprétés en tenant compte des contextes politiques, institutionnels et sociaux.*

### **1 - Un cadre juridique légal de définition de la performance depuis 1993 visant une budgétisation par la performance**

Il existe un cadre juridique fédéral de la performance, fixé en 1993 par le GPRA (*Government Performance and Results Act* de 1993). Cette loi a été renforcée par le GPRAMA (*Government Performance and Result Modernization Act*) en 2010 (loi de modernisation de la performance et des résultats du gouvernement).

Le système mis en place par le GPRA en 1993 visait à remédier au fait que le gouvernement fédéral était davantage focalisé sur les activités et les processus que sur les résultats atteints. Le GPRA demandait aux agences fédérales de fixer des objectifs stratégiques à 5 ans, avec des rapports annuels de performance et des plans de performance.

De 2002 à 2008, a été mis en place le PART (*Program Assessment Rating Tool*), outil de notation de l'évaluation des programmes. L'objectif-clé du PART, était, dans le cadre de moyens limités et d'un budget en déficit permanent, de faire le lien entre l'allocation des ressources et les résultats atteints. Ce système couvrait 98 % du budget. Il reposait sur un questionnaire en ligne auquel devaient répondre les responsables de programmes. En fonction des réponses apportées, les résultats étaient considérés atteints, non atteints ou non démontrés par rapport aux objectifs recherchés. Ce système a été suspendu par l'administration Obama. Les observateurs ont globalement convenu que ce système n'avait pas eu d'impact sur la budgétisation.

Selon la Banque mondiale, les États-Unis continuent à buter sur les écueils classiques de la budgétisation à la performance en partie en raison d'un manque d'intérêt du Congrès à utiliser les données de performance dans la budgétisation.

Le GPRA a toutefois été reconnu par le GAO (*General Audit Office*) comme ayant construit des fondations solides pour atteindre de meilleurs résultats ce qui a conduit à ne pas abandonner la démarche mais à en revoir l'ambition.

## **2 - Face au bilan mitigé de cette démarche, des ambitions plus modestes depuis 2010, visant la gestion tournée vers les résultats et l'amélioration de l'organisation interne des agences fédérales**

En 2010, le GPRAMA maintient dans l'ensemble le système antérieur mais avec des aménagements : les objectifs stratégiques sont désormais non plus fixés pour 5 ans mais alignés sur le mandat présidentiel (4 ans). Des buts prioritaires les déclinent (au nombre de 78), complétés par des objectifs stratégiques (267). Selon les éléments recueillis par la Cour, une assez grande stabilité de ces objectifs semble prévaloir d'une administration à une autre, en dépit des changements politiques.

Le GPRAMA met en place un nouvel outil, les revues fondées sur les données (*data driven review*), qui doivent se tenir au moins trimestriellement au sein des agences et entre agences sur les politiques transversales pour examiner les progrès vers les objectifs. Un site public rassemble les résultats de ces revues et identifie personnellement les responsables au sein de l'administration. Il n'y a pas de lien entre la performance et leur rémunération cette désignation claire et publique de leur responsabilité est présentée comme incitative.

Le GPRAMA établit également de nouvelles fonctions dans les agences. En plus des directeurs financiers (*Chief Financial Officer*), sont désignés des responsables des opérations (*Chief Operating Officer*) et des responsables de l'amélioration de la performance. Un conseil d'amélioration de la performance rassemble le directeur général adjoint de l'équivalent de la direction du budget et les responsables de l'amélioration de la performance dans les agences. Au sein des agences, c'est généralement le COO qui conduit les revues fondées sur les données.

Le GPRAMA ne se présente pas en tant que tel comme un cadre de budgétisation à la performance, fort des expériences passées. Les deux systèmes antérieurs GPRA et PART visaient explicitement à lier les données de performance et le processus budgétaire. Les intentions du GPRAMA sont plus modestes que celles des systèmes antérieurs, visant à encourager l'usage de l'information de performance. Cette dernière est désormais davantage tournée vers l'amélioration de l'efficacité des agences et non plus vers un usage par le Congrès.

# **Réponse du ministre de l'action et des comptes publics**



## **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

*J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport sur le budget de l'État en 2018, prévu par l'article 58-4 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).*

*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 me félicite également que les rapports annuels de performances relatifs à la gestion 2018 aient été livrés intégralement à la Cour au cours de la semaine du 15 avril. L'avancement du calendrier de livraison de ces documents budgétaires s'inscrit dans l'objectif que j'ai fixé, conformément à la lettre que je vous ai adressée le 15 avril dernier, d'un dépôt du projet de loi de règlement au 15 avril n+1 au plus tard en 2021.*

*Je souhaite ensuite souligner la qualité de la gestion 2018, louée par la Cour et qui est le fruit d'une budgétisation sincérisée et de modalités de régulation en gestion révisées en profondeur afin de renforcer la responsabilisation des gestionnaires : abaissement du taux de mise en réserve de 8 à 3 %, recommandé par la Cour des comptes, absence de décret d'avance, publication d'une loi de finances rectificative de fin de gestion le 10 décembre.*

*Au final, les résultats budgétaires 2018 démontrent que le Gouvernement a conforté ses engagements européens en améliorant le déficit public grâce à une progression contenue des dépenses publiques. La dépense de l'État a été inférieure de 1,4 Md€ au plafond fixé en LFI sur le champ de la norme de dépense pilotable et n'a augmenté que de 1,3 Md€ par rapport à 2017 et ce dans des conditions saines mesurables notamment par la nette diminution des charges à payer observée en comptabilité générale, la maîtrise de la dynamique des restes à payer et la stabilité du niveau de reports de crédits sortant. Je souligne que la Cour confirme l'atteinte de ces objectifs et le respect des normes que le Gouvernement s'est fixé, suite notamment à la rénovation du champ de la dépense sous norme dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, avec notamment l'élargissement du pilotage aux dépenses des comptes spéciaux et budgets annexes. J'attire enfin l'attention de la Cour sur le fait que le Gouvernement, en 2018, a strictement respecté l'objectif de dépenses qu'il s'était fixé en loi de finances initiale sur les dépenses totales de l'État.*

*Plus largement, je note que les dépenses des administrations publiques ont baissé de 0,3 % en termes réels en 2018, contribuant ainsi à*

*une amélioration du déficit public. Ainsi, au final, sur l'ensemble des administrations publiques, l'action du Gouvernement a permis de réduire le déficit à 2,5 % du PIB en 2018 contre 2,8 % en 2017, confirmant le retour durable en-dessous du seuil des 3 %. De la même manière, la dette publique a été stabilisée à hauteur de 98,4 % du PIB.*

*Au sujet du déficit public, je constate comme la Cour que le déficit de l'État est supérieur à celui des autres sous-secteurs mais je souligne que, comme l'indique la Cour, ce résultat s'explique en partie par les effets de transfert entre sous-secteurs. Je note également que l'analyse comparée des résultats de l'État selon les comptabilités permet toutefois de relever une amélioration du résultat en comptabilité patrimoniale, à la différence des résultats obtenus en comptabilités budgétaire et nationale.*

*Je partage avec la Cour des comptes le constat sur la fragmentation des finances publiques face à laquelle il serait nécessaire de rendre les dépenses de l'État plus lisibles et moins complexes dans l'optique de renforcer le contrôle du Parlement et l'appropriation de la dynamique des finances publiques par les citoyens. En ce sens, je répons favorablement aux recommandations de la Cour des comptes à propos des fonds sans personnalité juridique et soutiens leur réintégration au sein du budget de l'État de façon à garantir le respect des principes d'universalité et d'unité du budget de l'État.*

*Concernant les taxes affectées qui dérogent également au principe d'universalité budgétaire, mes services oeuvrent pour leur limitation et leur rebudgétisation.*

*En ce qui concerne les dépenses fiscales et leur place de plus en plus importante, je porte une démarche d'évaluation ciblée, pertinente pour prendre en compte l'ensemble des objectifs poursuivis par les dépenses fiscales et pour les replacer dans le contexte plus large de la politique publique à laquelle elles concourent.*

*Enfin, je me félicite de l'intérêt porté par la Cour au thème de la performance en l'ayant choisi pour ce chapitre thématique au sein de son rapport sur le budget de l'État 2018. Les nombreuses analyses sur le domaine de la performance seront de nature à contribuer à la refonte du dispositif, notamment afin de mieux distinguer les objectifs de politique publique des indicateurs d'efficacité de la gestion, d'améliorer encore la diffusion des résultats et de développer une approche pluriannuelle. Je tiens également à souligner que, s'il est encore perfectible, l'existence même et le caractère structuré du dispositif placent la France parmi les pays de l'OCDE les plus en avance sur le sujet.*