

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2014

Résultats et gestion

Synthèse

Mai 2015

AVERTISSEMENT

**Le présent document est destiné à faciliter la lecture
et le commentaire du rapport de la Cour des comptes
qui, seul, engage la juridiction**

SOMMAIRE

La mission constitutionnelle d'assistance au Gouvernement et au Parlement de la Cour des comptes	5
Introduction	7
1 La réduction du déficit budgétaire de l'État, amorcée depuis 2010, a été interrompue en 2014	9
2 La dette de l'État continue à progresser à un rythme soutenu : elle atteint 1 528 Md€ fin 2014	13
3 Les recettes fiscales se sont à nouveau révélées inférieures aux prévisions	15
4 Des dépenses de l'État stabilisées en 2014	19
5 Les conditions de l'exécution budgétaire : régularité, soutenabilité budgétaire et démarche de performance	25
Conclusion et recommandations	29



La mission constitutionnelle d'assistance au Gouvernement et au Parlement de la Cour des Comptes

La clôture de l'exercice budgétaire et l'arrêté des comptes conduisent le Gouvernement, en application de l'article 46 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), à déposer avant le 1^{er} juin de l'exercice suivant un projet de loi de règlement. Celui-ci retrace les opérations budgétaires et arrête les comptes de l'exercice écoulé. Il est assorti d'un rapport de gestion et des rapports annuels de performances relatifs à chacune des missions du budget de l'État.

Dans le cadre de la mission constitutionnelle d'assistance au gouvernement et au Parlement que la Cour des comptes tient de l'article 47-2 de la Constitution, l'article 58-4° de la LOLF prévoit « le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits ».

Le rapport sur le budget de l'État en 2014 : résultats et gestion s'inscrit donc dans le cadre de l'examen parlementaire du projet de loi de règlement. Il vise à permettre l'appréciation des résultats de l'exercice et de la qualité de la gestion budgétaire. Il est complété par 59 analyses de la gestion de chacune des missions du budget général et de chacun des comptes spéciaux, et de trois analyses de l'exécution des recettes, fiscales et non fiscales, et des dépenses fiscales, publiées dans leur intégralité sur le site Internet de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

La Cour présente également un suivi des recommandations qu'elle avait formulées dans les rapports relatifs au budget de l'État, établis au titre des gestions de 2012 et de 2013, ainsi qu'un bilan de la mise en œuvre des recommandations émises dans les 59 notes d'analyse de l'exécution budgétaire des dépenses par mission et les trois notes d'analyse de l'exécution des recettes, fiscales et non fiscales, et des dépenses fiscales.

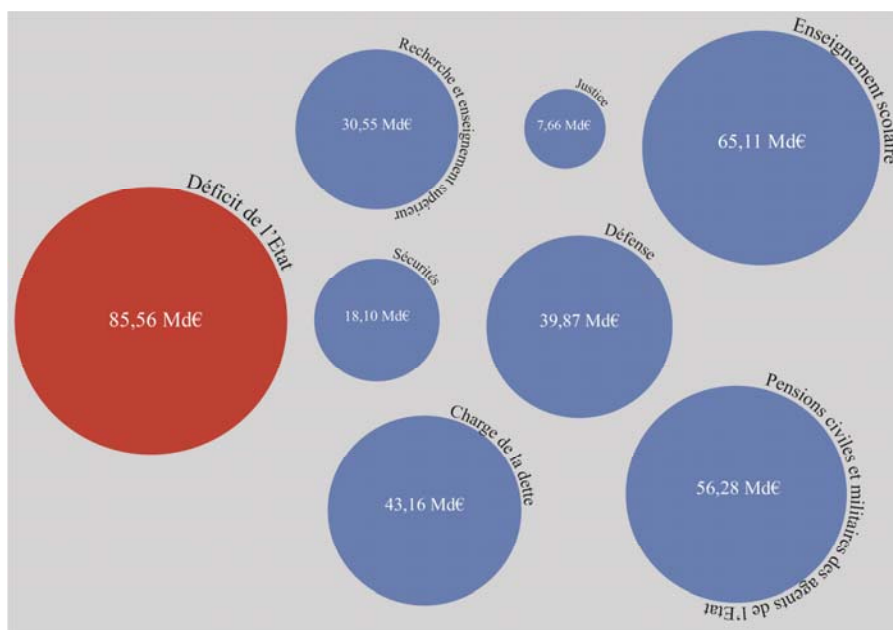
INTRODUCTION

Le budget de l'État présente un déficit de 85,56 Md€ en 2014 (soit 3,9 % du PIB), en hausse de 10,69 Md€ par rapport à 2013.

En 2014, le déficit est égal à 39 % des recettes nettes de l'État ; il est supérieur au produit net de l'impôt sur le revenu (69,2 Md€) et représente environ 80 % du produit total de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés (104,5 Md€).

Ce déficit est supérieur aux crédits que l'État consacre à ses missions régaliennes (71,1 Md€) ou à ses interventions en faveur des ménages, des entreprises, des collectivités territoriales et autres collectivités (69,6 Md€).

Le déficit budgétaire et les dépenses de quelques missions en 2014



Source : Cour des comptes

La charge d'intérêt de la dette, de 43,16 Md€ en 2014, équivaut à la moitié du déficit du budget de l'État.

Le déficit de 2014 est supérieur de près de 3 Md€ à celui fixé en loi de finances initiale (LFI) car les recettes nettes se sont révélées une fois encore nettement inférieures aux prévisions (- 10,47 Md€), tandis que les dépenses du budget général ont été inférieures de 6,34 Md€ au budget voté.



1 La réduction du déficit budgétaire de l'État, amorcée depuis 2010, a été interrompue en 2014

Le déficit budgétaire de l'État en 2014 s'élève à 85,6 Md€

Le déficit est supérieur de 10,7 Md€ au déficit constaté en 2013 et plus de deux fois supérieur à celui d'avant la crise (38,4 Md€ en 2007).

L'alourdissement du déficit budgétaire de l'État en 2014 résulte :

- **d'une baisse des recettes** nettes de 6,0 Md€ par rapport à 2013, la première depuis 2009, alors qu'une stabilisation était attendue,
- **et de dépenses nettes du budget général en hausse de 4,2 Md€ par rapport à 2013.**

La réduction du déficit budgétaire de l'État, amorcée depuis 2010, a été interrompue en 2014, dans un contexte de croissance et d'inflation plus faibles que prévu et de taux d'intérêt très bas.

Les dépenses exceptionnelles ne suffisent pas à expliquer l'aggravation du déficit budgétaire

Même corrigé des dépenses exceptionnelles, pour tenir compte notamment du lancement d'un deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA, cf. encadré), le déficit budgétaire s'est aggravé de 5,5 Md€ par rapport à 2013 dès lors que, simultanément, sont pris en compte les décaissements annuels réalisés pour son compte par les opérateurs de l'État au titre des PIA.

La réduction du déficit budgétaire de l'État, amorcée depuis 2010, a été interrompue en 2014

Les programmes d'investissements d'avenir

Les programmes d'investissements d'avenir (PIA) visent à améliorer la compétitivité de l'économie française par des aides ciblées sur des projets porteurs de « relais de croissance ». Deux programmes sont en cours : le premier (PIA 1) de 35 Md€, lancé en 2010, et le deuxième (PIA 2) de 12 Md€, lancé en 2014.

Pour chaque action financée dans le cadre des PIA, les fonds sont confiés à un opérateur gestionnaire, dans le cadre d'une convention pluriannuelle. Les décisions d'attribution et d'utilisation des fonds sont prises par le Premier ministre auprès duquel le commissariat général aux investissements (CGI) assure le pilotage et le suivi de la mise en œuvre des programmes, dont il informe le Parlement.

La totalité des dotations étant déléguée dès la première année aux opérateurs gestionnaires, le montant de chaque PIA a pesé intégralement sur le solde budgétaire de l'État l'année de lancement du projet, même si les décaissements effectifs peuvent s'étaler sur 10 ans.

Les crédits des PIA, déposés sur le compte du Trésor, se décomposent :

- en dotations consommables (19,6 Md€ pour le PIA 1 et 8,7 Md€ pour le PIA 2), versées aux opérateurs gestionnaires, dont l'encours diminue au fil des décaissements au profit des bénéficiaires finaux ;
- en dotations non consommables (15,03 Md€ pour le PIA 1 et 3,3 Md€ pour le PIA 2), dont l'encours sert d'assiette au calcul d'intérêts à taux fixe qui, seuls, peuvent être utilisés pour financer des projets. Ces intérêts sont une charge annuelle pour le budget de l'État.

La réduction du déficit budgétaire de l'État, amorcée depuis 2010, a été interrompue en 2014

La croissance et l'inflation plus faibles que prévu ont fortement affecté l'exécution du budget de l'État

L'exécution budgétaire de 2014 a été compromise par des prévisions optimistes en recettes et des ajustements tardifs en dépenses.

Les prévisions macroéconomiques sur lesquelles la LFI pour 2014 a été bâtie ont été révisées à deux reprises, lors de la présentation du programme de stabilité en avril puis lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2015 au début de l'automne. Deux lois de finances rectificatives sont intervenues en cours d'année.

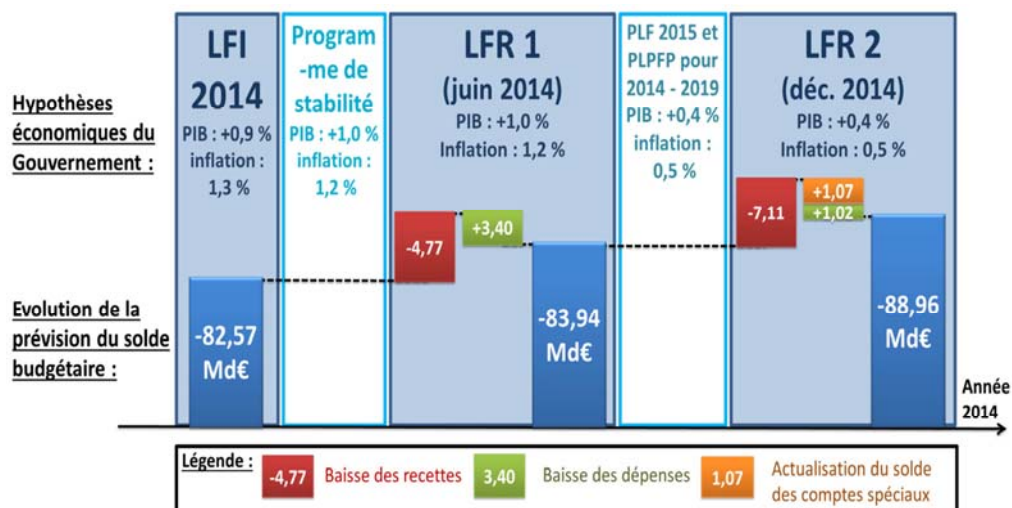
Faute d'avoir révisé, dès le début de l'été, des hypothèses macro-écono-

miques optimistes et les prévisions de recettes en conséquence, le Gouvernement s'est abstenu d'ajuster plus fortement les dépenses, ce qui aurait permis de contenir le dérapage du solde budgétaire.

La loi de finances rectificative du 8 août 2014 n'a pas corrigé l'hypothèse de croissance et d'inflation et, en conséquence, n'a procédé qu'à des aménagements limités en recettes et en dépenses.

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2014, pourtant préparée en fin d'année, a manqué de précision, en sous-évaluant les recettes et en surestimant les dépenses de l'année, dégradant trop fortement la prévision de déficit.

Révisions des hypothèses macroéconomiques et des prévisions budgétaires au cours de 2014



Source : Cour des comptes

La réduction du déficit budgétaire de l'État, amorcée depuis 2010, a été interrompue en 2014

L'objectif de trajectoire pluriannuelle fixé dans la loi de programmation des finances publiques pour 2012- 2017 n'a pas été tenu

Le solde du budget de l'État constaté en 2014 s'élève à - 3,5 points de PIB en comptabilité nationale alors qu'il aurait dû être contenu à - 2 points de PIB (objectif porté à - 3,6 points par la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019).



2 La dette de l'État continue à progresser à un rythme soutenu : elle atteint 1 528 Md€ fin 2014

Avec un déficit qui représente plus de trois mois de dépenses du budget général, la dette de l'État continue à croître, passant de 1 457 Md€ fin 2013 à 1 528 Md€ fin 2014. Le besoin de financement, de 179 Md€, s'est révélé supérieur aux prévisions

La contribution des programmes dits de désendettement de quatre comptes d'affectation spéciale (CAS), de 1,5 Md€, est modeste. En 2014, 1 992 M€ ont été inscrits sur ces programmes mais le solde d'exécution des CAS étant négatif à hauteur de 479 M€, la contribution nette de ces programmes au désendettement s'est élevé à 1 510 M€.

L'Agence France Trésor a mené, en 2014, une politique active de rachat de titres pour préparer les échéances 2015 et 2016. Les émissions de titres de dette devraient atteindre le montant inégalé de 188 Md€ en 2015 en raison de l'arrivée à échéance des emprunts contractés au plus fort de la crise.

L'encours de la dette continue à augmenter et la charge d'intérêt de la dette à baisser grâce à des taux d'intérêt exceptionnellement bas

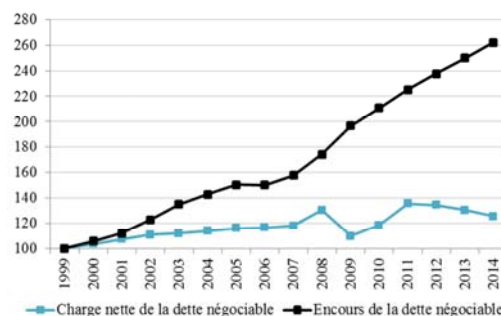
Si les émissions de dette à moyen et

long terme (172 Md€) ont été inférieures de 1 Md€ aux prévisions, les émissions de court terme et les primes d'émission (7 Md€) ont été plus élevées que prévu.

La faiblesse des taux d'intérêt a permis, dans l'immédiat, de contenir la charge d'intérêt de la dette. En 2014, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État s'est élevée à 43,2 Md€. Elle est inférieure de 1,7 Md€ à celle de 2013.

L'exécution a été nettement plus favorable qu'anticipé en LFI pour 2014, avec une charge inférieure de 3,5 Md€ à la prévision.

Encours et charge d'intérêt de la dette négociable (base 100 en 1999)



Source : Agence France Trésor

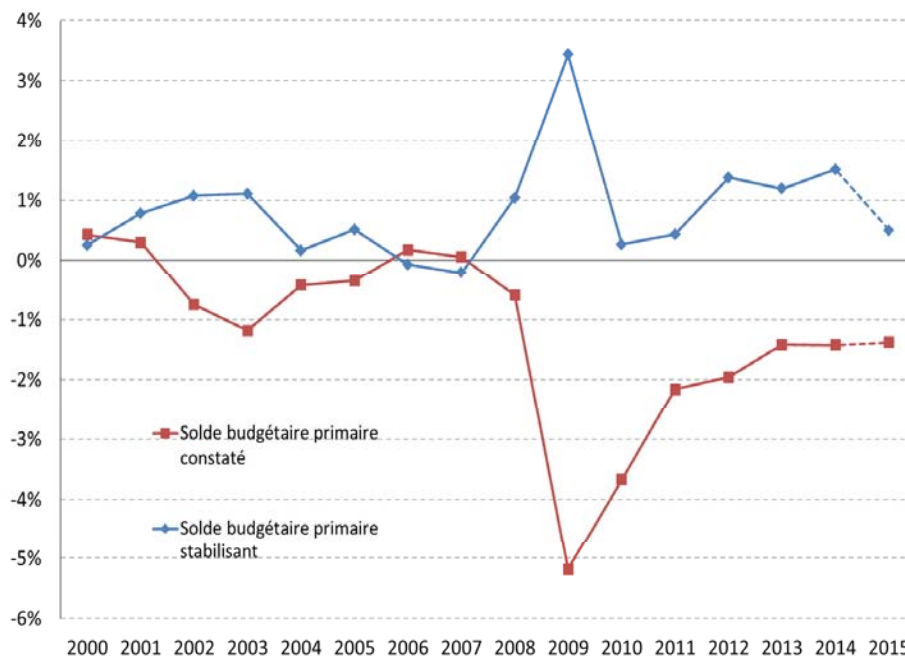
La progression de la dette de l'État n'a pas été enrayée : elle atteint 1 528 Md€ fin 2014

Les taux nominaux très bas ne garantissent pas pour autant la soutenabilité de la dette

Dans un contexte de faible croissance et de faible inflation, le taux

d'intérêt apparent de la dette reste supérieur au taux de croissance de l'économie, entraînant un « effet boule de neige » de la charge de la dette.

Solde budgétaire primaire stabilisant la dette de l'État et solde budgétaire primaire constaté (en % du PIB)



Source : Cour des comptes et prévisions du PLF pour 2015 – Les soldes primaires constatés et stabilisants présentés ci-dessus concernent uniquement l'État et non l'ensemble des administrations publiques. Pour 2010 et 2014, le solde primaire constaté est corrigé des dotations aux PIA 1 et 2.

En 2014, pour seulement stabiliser le poids de la dette dans le PIB, il aurait fallu dégager un excédent budgétaire primaire (hors charge de la dette) de 32 Md€. En prenant

en compte la charge de la dette (43 Md€), le déficit budgétaire aurait dû être limité à 11 Md€, soit sept fois moins que le déficit constaté.



3 Les recettes fiscales se sont à nouveau révélées inférieures aux prévisions

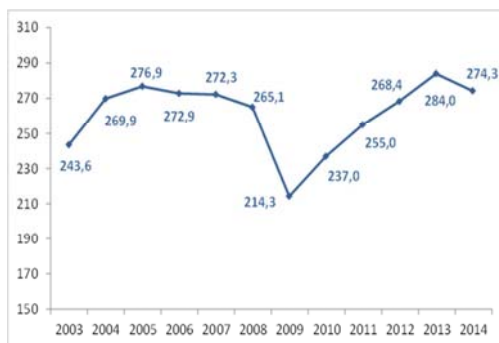
Les recettes fiscales nettes de 2014 sont en baisse pour la première fois depuis 2009 (- 9,7 Md€ par rapport à 2013)

D'importantes mesures de diminution des recettes fiscales expliquent cette baisse. C'est sur l'impôt sur les sociétés (IS) que les mesures ont eu le plus fort impact. L'entrée en vigueur du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) a réduit de 6 Md€ son rendement. D'autres mesures ont eu un impact à la baisse de 5,3 Md€ sur ce rendement.

S'agissant de l'impôt sur le revenu (IR), la réduction votée en loi de finances rectificative du 8 août 2014 a eu un coût de 1,3 Md€. Hormis les recettes supplémentaires de 2 Md€ résultant du plafonnement du quotient familial et de la suppression de l'exonération de contribution employeur à la prévoyance et qui ont été transférées à la sécurité sociale, les autres mesures ont eu globalement un rendement de 1,7 Md€ (la seule suppression de l'exonération d'IR des majorations de pension pour charges de famille y a contribué pour 1,2 Md€).

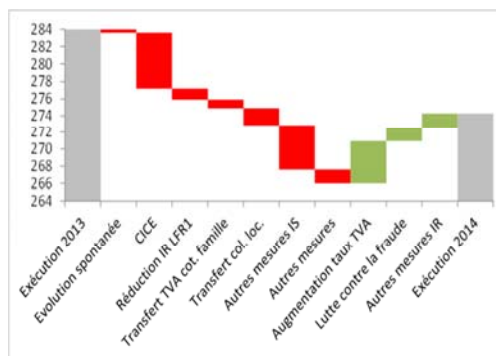
Le rendement de la TVA s'est accru de 4,9 Md€, sous l'effet de la hausse des taux à compter du 1^{er} janvier 2014. En sens inverse, le rendement a été dimi-

Évolution des recettes fiscales nettes sur la période 2003-2014 à périmètre courant (en Md€)



Source : direction du budget

Évolution des recettes fiscales nettes entre 2013 et 2014 (en Md€)



Source : Cour des comptes

nué par un transfert de 1 Md€ à la sécurité sociale pour compenser la baisse des cotisations familiales à compter de la même date.

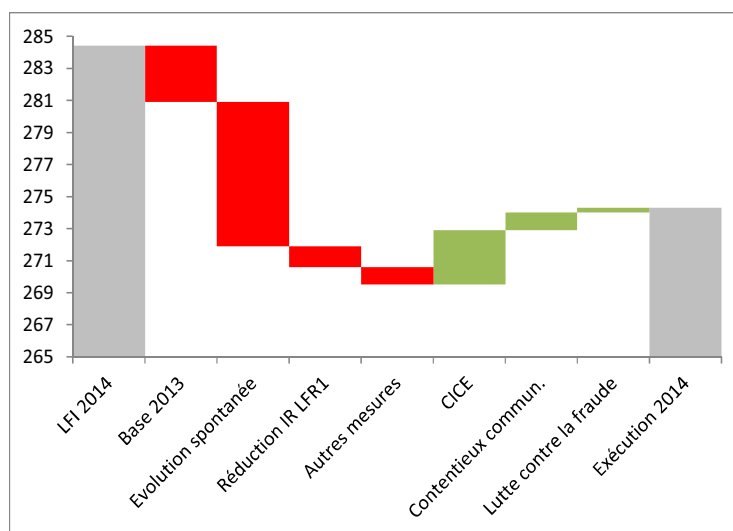
Les recettes fiscales se sont à nouveau révélées inférieures aux prévisions

Les prévisions de recettes fiscales sont toujours aussi fragiles

Les recettes fiscales nettes, de 274,3 Md€, se sont à nouveau révélées inférieures aux prévisions, de 10 Md€. Des moins-values impor-

tantes ont été constatées tant sur le produit de l'impôt sur le revenu que sur celui de l'impôt sur les sociétés, moins-values en partie compensées par le coût plus faible que prévu du CICE.

Écarts entre la prévision de la LFI et l'exécution (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après direction du budget

Pour la troisième année consécutive, la croissance spontanée des recettes fiscales a été inférieure à la prévision de la LFI, de 9 Md€ en 2014. Cet écart résulte pour partie d'une croissance économique plus faible que prévu, mais aussi d'une hypothèse initiale d'élasticité des recettes fiscales à la croissance du PIB qui manquait de prudence.

L'ampleur de l'écart entre prévision et exécution soulève, comme en 2013, bien qu'à un degré moindre, la

question de la qualité et de la sincérité des évaluations de recettes fiscales. La qualité et la transparence des prévisions de recettes fiscales doivent être fortement améliorées. La publication d'un document de référence sur les méthodes et la production annuelle d'analyses approfondies des écarts sont indispensables. Les premiers efforts accomplis dans ce sens doivent être amplifiés et l'analyse des écarts entre prévisions et exécution de 2013 poursuivie afin d'apprécier dans quelle mesure l'alourdis-

Les recettes fiscales se sont à nouveau révélées inférieures aux prévisions

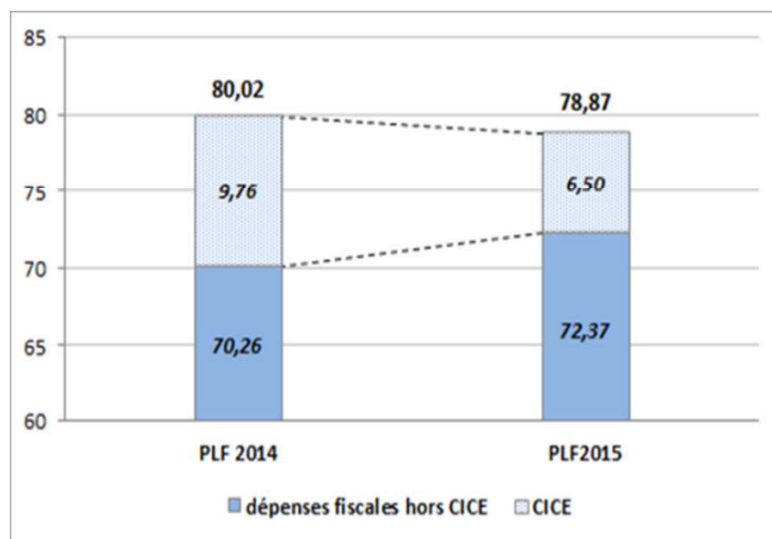
sement prolongé de la fiscalité a pu, dans un contexte de croissance faible, modifier le comportement des agents économiques.

En matière de lutte contre la fraude fiscale, le nouveau service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) a permis de gagner 1,7 Md€, montant supérieur de 0,3 Md€ à la prévision initiale. Ce gain de 0,3 Md€ n'a cependant pas été suffisant pour compenser le coût de 1,3 Md€ de la réduction forfaitaire d'impôt sur le revenu adoptée par la loi de finances rectificative du 8 août 2014 qu'il était supposé financer.

Les dépenses fiscales ont été revues à la baisse en raison du moindre coût du CICE

Le coût du CICE se monte à 6,5 Md€ pour 2014, au lieu de 9,8 Md€ prévu. Hors CICE, le montant des dépenses fiscales a été revu à la hausse dans le PLF 2015. Le montant plafond des dépenses fiscales, fixé par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017, a été atteint.

Révision du coût des dépenses fiscales en 2014, du PLF 2014 au PLF 2015 (en Md€)



Source : projets de lois de finances 2014 et 2015

La maîtrise des dépenses fiscales reste déficiente. L'estimation de leur coût reste partielle et aucune information définitive n'est produite. Les

évaluations de leur efficacité et de leur efficacité, qui devaient être effectuées sur cinq ans, demeurent trop peu fréquentes.



4 Des dépenses de l'État stabilisées en 2014

Les dépenses du budget général sont inférieures de 6,34 Md€ aux dotations de la LFI, notamment grâce à une moindre charge de la dette

Hors charge de la dette et de pensions, les dépenses du budget général ont été inférieures de 2,31 Md€ à ce qui était prévu.

Exécution des dépenses nettes du budget général

En Md€	LFI 2014	Exéc. 2014	LFI-Exéc. 2014
Dépenses nettes du budget général	309,22	302,88	-6,34
<i>dont charge de la dette</i>	<i>46,65</i>	<i>43,16</i>	<i>-3,49</i>
<i>dont contribution au CAS</i>	<i>45,44</i>	<i>44,90</i>	<i>-0,54</i>
<i>Pensions</i>			
Dépenses du budget général (hors charge de la dette et pensions)	217,13	214,82	-2,31

Source : Cour des comptes

Par rapport à 2013, les dépenses du budget général ont été stabilisées

Corrigées des dépenses exceptionnelles (notamment le lancement du PIA 2 en 2014), les dépenses nettes du budget général ont été stabilisées à hauteur de 291,9 Md€ par rapport à 2013, dès lors qu'on y ajoute les décaissements effectués au titre des PIA par les opérateurs pour le compte de l'État mais en dehors de son budget (voir tableau ci-après).

En excluant la charge de la dette et la contribution au CAS Pensions, dépenses dont l'évolution à court terme est subie, les dépenses nettes du budget général (retraitées des décaissements du PIA et hors charge de la dette et pensions) ont augmenté de 0,85 Md€.

Des dépenses de l'État stabilisées en 2014

Dépenses nettes retraitées du budget général

En Md€	Exéc. 2012	Exéc. 2013	Exéc. 2014	Exéc14 - Exéc13
Dépenses nettes du budget général	299,54	298,65	302,88	+4,23
Dépenses exceptionnelles	-9,31	-8,14	-14,26	+6,12
Mécanisme européen de stabilité	-6,52	-6,52	-3,26	-3,26
Banque européenne d'investissement		-1,62	0	-1,62
DEXIA et versements à la Grèce	-2,79			
Lancement du PIA 2			-11,00	+11,00
Dépenses nettes du budget général hors dépenses exceptionnelles	290,23	290,51	288,62	-1,89
Décaissements effectués au titre des PIA (2)	+1,74	+1,34	+3,31	+1,97
Dépenses nettes du budget général retraitées des décaissements des PIA	291,97	291,85	291,93	+0,08
<i>Charge de la dette</i>	<i>46,30</i>	<i>44,89</i>	<i>43,16</i>	<i>-1,73</i>
<i>Contribution au CAS Pensions</i>	<i>37,69</i>	<i>43,94</i>	<i>44,90</i>	<i>+0,96</i>
Dépenses nettes du budget général retraitées des décaissements au titre du PIA et hors charge de la dette et pensions	207,98	203,02	203,87	+0,85

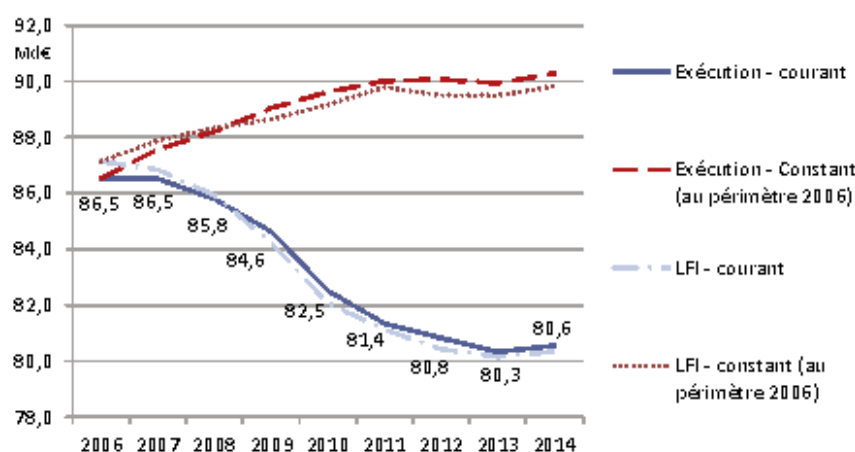
Source : Cour des comptes

Des dépenses de l'État stabilisées en 2014

Certains postes de dépenses croissent de nouveau : c'est le cas des dépenses de personnel (masse salariale et contribution pour les pensions)

Avec la stabilisation des effectifs, les dépenses de personnel (80,6 Md€) ont augmenté de 1 % en 2014.

Évolution de la masse salariale (hors pensions) depuis 2006, à périmètre courant et à périmètre constant (en Md€)



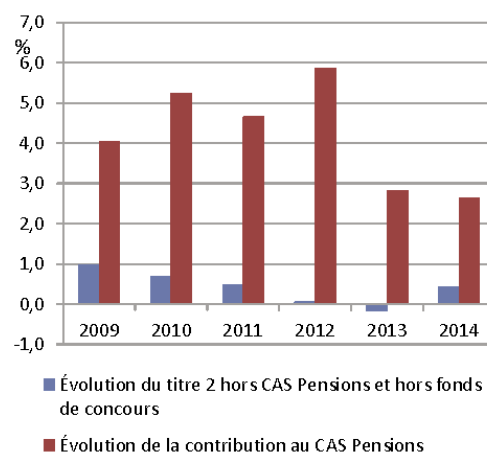
Source : Cour des comptes d'après direction du budget

Les contributions au CAS pensions connaissent une hausse importante et sont financées par une part croissante du budget général (13,6 % en 2014 contre 11,3 % en 2006), le taux de cotisation ayant fortement augmenté pour les agents civils et militaires.

L'ajustement automatique des contributions aux dépenses de pension masque la question de la soutenabilité des dépenses qu'elles financent : l'État est engagé à hauteur de 1 561 Md€ au titre du paiement des pensions futures.

Quant aux opérateurs, le suivi consolidé de leurs dépenses reste impossible à ce jour en l'absence de données d'exécution à périmètre constant.

Évolution annuelle de la masse salariale et de la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions depuis 2009 (en Md€)



Source : Cour des comptes. Évolution au périmètre de l'année précédente.

Des dépenses de l'État stabilisées en 2014

Les normes de dépenses, plus strictes qu'en 2013, ont été respectées, au prix toutefois de débudgétisations importantes et de reports de charges accrus

Le plafond de la norme de dépense « 0 valeur », inférieur de 3,3 Md€ à celui de l'année précédente, a été respecté, l'exécution de 2014 lui étant inférieure de 0,12 Md€.

La définition restrictive du périmètre de cette norme a conduit à en exclure certaines dépenses, au premier rang desquelles les décaissements effectués dans le cadre des PIA tandis que plusieurs opérations budgétaires, notamment des reports de charges sur 2015, ont réduit la dépense sous norme d'un montant largement supérieur à l'écart d'exécution affiché avec le plafond de celle-ci.

Le dispositif dérogatoire mis en place dans le cadre des PIA a eu pour conséquence d'effectuer 3,3 Md€ de dépenses en dehors du budget de l'État. En outre, il a été utilisé large-

ment pour combler des insuffisances de crédits budgétaires en contradiction avec son objectif initial, en particulier au profit du ministère de la défense, à hauteur de 2 Md€, essentiellement via le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

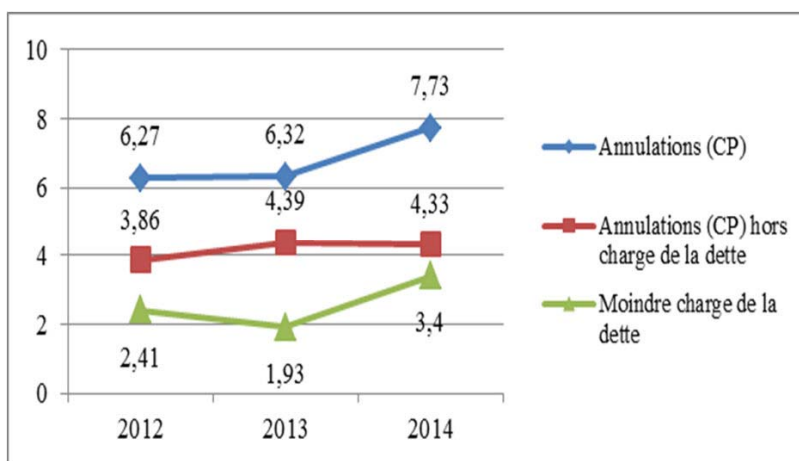
Ces opérations de débudgétisation et de substitution de crédits, qui dérogent aux principes d'annualité, d'universalité et d'unité budgétaires, faussent l'appréciation des résultats de l'exécution de 2014.

Comme les années précédentes, les dépenses ont été contenues par la régulation infra-annuelle plus que par des économies pérennes et structurelles

Malgré une réserve de précaution d'un montant inégalé (9,3 Md€), les annulations de crédits, nettes de celles résultant d'une moindre charge de la dette (3,4 Md€), sont restées stables à 4,3 Md€, contre 4,4 Md€ en 2013.

Des dépenses de l'État stabilisées en 2014

Analyse des annulations de crédits de paiement (CP) depuis 2012 (en Md€)

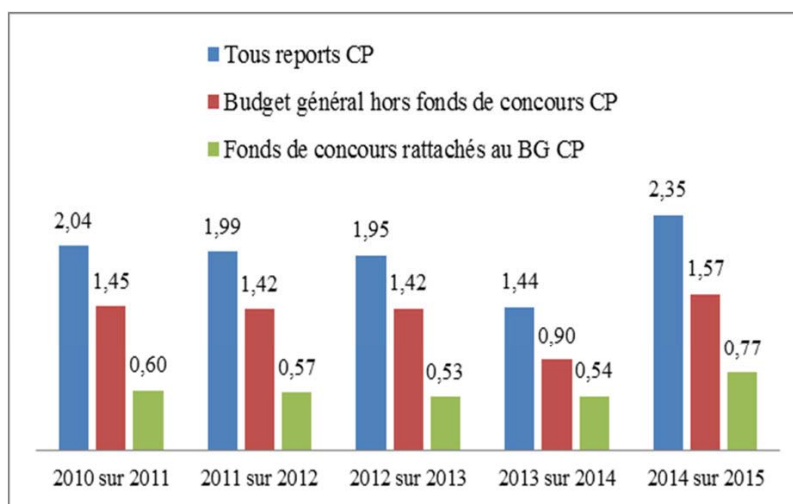


Source : Cour des comptes

Les annulations de crédits ont donc atteint leurs limites, expliquant le recours accru à deux autres modalités : les débudgétisations, notamment dans le cadre des PIA, et les

reports de charges sur les gestions suivantes, à commencer par la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale, qui a augmenté de 119 M€ en un an.

Montant des crédits de paiement (CP) reportés depuis 2010 (en Md€)



Source : Cour des comptes



5 Les conditions de l'exécution budgétaire : régularité, soutenabilité budgétaire et démarche de performance

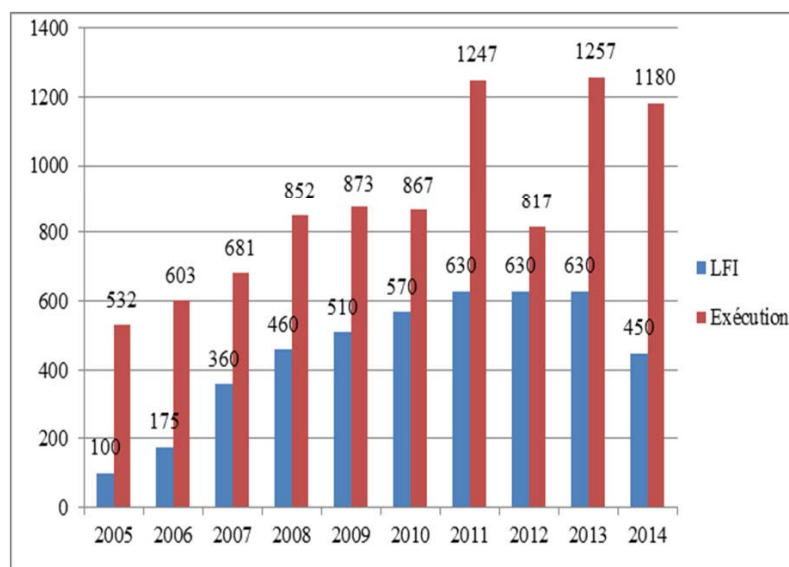
Des sous-budgétisations persistantes

Les sous-budgétisations présentent un caractère ponctuel et sont circonscrites à certaines missions (*Défense* notamment) ou à certains dispositifs : hébergement d'urgence, aides personnelles au logement, allocation aux

adultes handicapés, allocation temporaire d'attente, aide médicale d'État, revenu de solidarité active.

Sur la mission *Défense*, les crédits de masse salariale et les crédits destinés aux opérations extérieures (OPEX) se sont une nouvelle fois révélés insuffisants.

Écart entre budgétisation et exécution pour les OPEX de la mission *Défense* (en M€)



Source : Cour des comptes et ministère de la défense

Les conditions de l'exécution budgétaire : régularité, soutenabilité budgétaire et démarche de performance

Des irrégularités ponctuelles mais récurrentes

C'est particulièrement vrai pour le
compte d'affectation spéciale (CAS)
Participations financières de l'État.

La plupart des irrégularités déjà rele-
vées par la Cour sur les comptes spé-
ciaux ont persisté.

Le CAS *Participations financières de l'État* et la Sogepa

Les statuts de Sogepa (ex-Société de gestion de participations aéronau-
tiques), entité relevant du périmètre de l'Agence des participations de l'État
(APE) et initialement dédiée aux interventions de l'État dans les secteurs
aéronautique et de défense, ont été modifiés le 15 avril 2014 afin de permet-
tre des prises de participations indirectes de l'État, sans passer par le CAS
Participations financières de l'État.

Deux opérations ont été effectuées en 2014, sans passer par le CAS : la ces-
sion de 1 % du capital d'Airbus Group (451 M€) et l'acquisition de 500 M€ d'ac-
tifs PSA Peugeot-Citroën.

Cette modification des statuts met en péril le respect des règles de transpa-
rence et d'universalité budgétaires des interventions patrimoniales de l'État
que le CAS devrait garantir.

La gestion des fonds de concours est en progrès même si la traçabilité reste
insuffisante.

Les conditions de l'exécution budgétaire : régularité, soutenabilité budgétaire et démarche de performance

La soutenabilité des missions budgétaires : les points de vigilance pour 2015 et au-delà

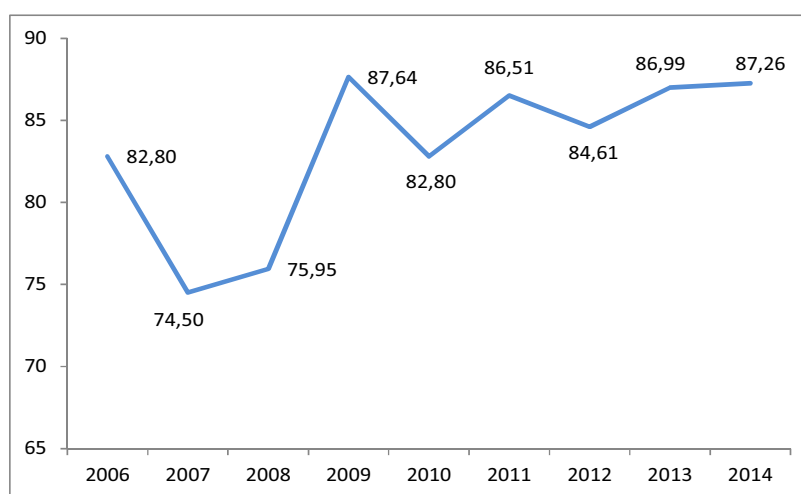
Des risques pèsent sur les recettes fiscales, avec notamment une incertitude sur la montée en charge du CICE et sur les modalités de financement du Pacte de responsabilité et de solidarité, non assurées de manière pérenne à ce jour.

Sur les dépenses, la gestion de 2014 se caractérise par une augmentation de la dette de l'État envers les organismes de sécurité sociale, qui est passée de 249 M€ fin 2013 à 368 M€ fin 2014.

Des sous-budgétisations pour 2015 peuvent déjà être identifiées sur les missions *Défense* et *Enseignement scolaire* tandis que l'abandon de l'écotaxe poids lourds pose la question du financement des investissements en matière de transport dans le long terme.

Les restes à payer, c'est-à-dire les autorisations d'engagement n'ayant pas donné lieu à paiement, demeurent d'un montant toujours aussi élevé (87,26 Md€).

Les restes à payer sur le budget général entre 2006 et 2014 (en Md€)



Source : Cour des comptes

Les conditions de l'exécution budgétaire : régularité, soutenabilité budgétaire et démarche de performance

La qualité des indicateurs de performance s'améliore mais les outils d'analyse des coûts font toujours défaut

Les résultats des indicateurs de performance devraient être rapprochés des coûts afin d'éclairer au mieux les choix budgétaires.

Tel est par exemple le cas du suivi de la performance des missions prioritaires *Enseignement scolaire* et *Travail et emploi*, dont les indicateurs n'ont pas été complétés pour mesurer les effets des moyens supplémentaires attribués.

Les normes de dépenses ne suffisent pas, à elles seules, à assurer le respect des engagements budgétaires. **Elles doivent être complétées par des décisions permettant des économies structurelles qui, conduites sur plusieurs années, sont seules à même d'infléchir durablement la progression des dépenses.**

Les rapports annuels de performance (RAP), qui devraient y contribuer, ne se sont pas imposés comme outils de mesure de la performance. Ils ne sont pas assez utilisés lors des débats parlementaires et des échanges avec les ministres à l'occasion du vote de la loi de règlement, pour le contrôle *a posteriori* de la dépense.

Dans le rapport sur « La mise en œuvre de loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives » de novembre 2011¹, la Cour avait recommandé d'améliorer le contrôle de l'exécution des dépenses, notamment par des revues triennales de mission et de programmes, au cours desquelles les gestionnaires rendraient compte de la mise en œuvre des politiques publiques dont ils ont été chargés.

Cette recommandation, qui n'a pas été suivie d'effet, reste d'actualité.

¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*. La Documentation française, novembre 2014, 231 p., disponible sur www.ccomptes.fr

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'exécution budgétaire de 2014 démontre qu'une loi de finances initiale construite à partir de prévisions de recettes fiscales surestimées et de dotations budgétaires trop souvent sous-calibrées ne peut permettre une exécution budgétaire conforme aux engagements de la France.

Elle met en évidence les limites des techniques traditionnelles visant à contenir la dépense : les crédits annulés plafonnent, les reports de charges s'accroissent et des opérations de l'État sont financées en dehors de son budget.

Elle atteste, plus que jamais, **d'une double nécessité : asseoir les prévisions de recettes fiscales sur des hypothèses prudentes, réduire la dépense par des choix explicites et des économies durables.**

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

Recommandation n° 2 : modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite).

Recommandation n° 3 : établir et rendre public un document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts (recommandation reconduite).

Recommandation n° 4 : réaliser et publier, dans l'annexe Voies et moyens du projet de loi de finances, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales (recommandation reconduite).

Recommandation n° 5 : procéder à l'évaluation exhaustive des dépenses fiscales au cours des cinq années de la loi de programmation 2015-2019 (recommandation reconduite).

Recommandation n° 6 : compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en classant les dépenses fiscales en fonction des objectifs du programme auquel elles se rattachent (recommandation reconduite).

Recommandation n° 7 : élargir le périmètre des normes de dépenses aux comptes d'affectation spéciale dont les dépenses ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général (une fraction des dépenses de *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, la totalité des dépenses de *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*), et à la variation du solde du CAS *Pensions* (recommandation reconduite).

Recommandation n° 8 : élargir le périmètre des normes de dépenses aux décaissements annuels effectués par les opérateurs au titre des dotations consommables ainsi qu'aux intérêts versés au titre des dotations non consommables, dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (recommandation nouvelle).

Recommandation n° 9 : produire des données consolidées relatives aux dotations budgétaires ainsi qu'aux plafonds et schémas d'emplois des opérateurs, en cours de gestion comme en exécution (recommandation nouvelle).