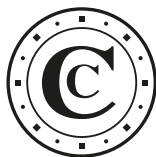


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2018

Résultats et gestion

Synthèse

Mai 2019

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

La réponse du ministre de l'action et des comptes publics figure à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction7

1 Le déficit, plus faible que prévu en LFI grâce à de meilleures recettes, est néanmoins en hausse, contrairement à celui de l'ensemble des administrations publiques. 9

2 Les recettes stagnent, sous l'effet des baisses d'impôts et du ressaut de la contribution française à l'Union européenne13

3 Les dépenses sont conformes au budget voté et leur exécution a été maîtrisée, mais elles continuent à progresser, notamment en ce qui concerne la masse salariale 17

4 La complexité sans cesse croissante du cadre budgétaire de l'État et son manque de lisibilité limitent la portée des grands principes budgétaires d'unité et d'universalité 21

5 La démarche de performance doit être refondée pour améliorer l'efficacité de la dépense publique25

Recommandations..... 27

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

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 un projet de loi de règlement avant le 1^{er} juin de l'exercice suivant. Celui-ci retrace les opérations budgétaires et arrête les comptes de l'exercice écoulé. Il est accompagné du compte général de l'État, 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 d'assistance au Gouvernement et au Parlement confiée à la Cour des comptes aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, le 4^e de l'article 58 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 2018* vise à permettre l'appréciation des résultats de l'exercice et de la qualité de la gestion budgétaire. Sa publication, avancée d'une semaine par rapport à l'année précédente, s'accompagne de la mise en ligne sur le site internet de la Cour des comptes (www.ccomptes.fr) de 61 notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de chacune des missions du budget général et des comptes spéciaux, trois analyses de l'exécution des recettes, fiscales, non fiscales et des dépenses fiscales, et deux analyses consacrées aux prélèvements sur recettes, au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Ces documents constituent une analyse approfondie de l'exécution budgétaire par grande politique publique. Ils sont assortis de recommandations et complètent le diagnostic global formulé par le rapport sur le budget de l'État. 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.

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 2016 et de 2017. En outre, elle présente le suivi des 50 recommandations adressées par le Premier président dans un référé, le 19 juillet 2017, au ministre de l'action et des comptes publics. Ce référé identifiait des recommandations formulées par la Cour dans des NEB des exercices passés et dont la mise en œuvre rapide était considérée comme accessible. La Cour a décidé de suivre les recommandations du référé dans les NEB pendant trois ans.

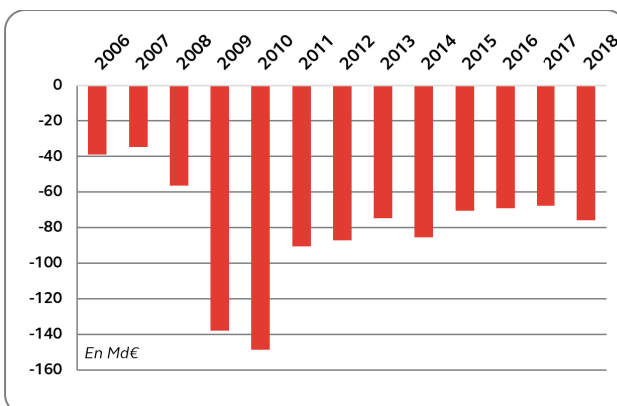
Introduction

L'année 2018 a été marquée par une gestion des dépenses de l'État conforme à la prévision initiale, grâce à la baisse sensible des sous-budgétisations, et maîtrisée en exécution. Aucun décret d'avance en cours d'année n'a été nécessaire alors que les gestions précédentes en avaient connu deux ou trois. Les dépenses continuent néanmoins à progresser, quoiqu'à un rythme ralenti, notamment en ce qui concerne la masse salariale. Les recettes ont été plus élevées que prévu en loi de finances initiale (LFI) en raison du ressaut de la croissance constaté fin 2017 et de l'imputation erronée en 2018 de droits de mutation ressortant de l'exercice 2017. Elles sont stables par rapport à 2017, sous l'effet d'importantes mesures réduisant le rendement de certains impôts et de la hausse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. Globalement, la hausse du déficit a été contenue à un niveau significativement inférieur à celui qui était prévu en LFI.

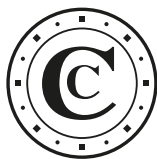
Pourtant, pour la première fois depuis 2014, et après trois ans de quasi-stabilité, le déficit budgétaire de l'État s'est accru en 2018, passant de 67,7 Md€ en 2017 à 76,0 Md€. Le déficit a représenté 23,4 % des dépenses nettes du budget général (contre 21 % en 2017), soit un montant supérieur à celui des recettes de l'impôt sur le revenu (73 Md€) et aux dépenses de la mission *Enseignement scolaire* (71,6 Md€). Ainsi, pour cet exercice, les recettes ne couvrent que neuf mois de dépenses.

Pour l'État, en 2018, le déficit et la dette continuent à augmenter, contrairement à la situation constatée pour l'ensemble des administrations publiques. Ces trajectoires divergentes attestent de son rôle particulier au sein des administrations publiques.

Solde budgétaire de l'État 2007-2018



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



1 Le déficit, plus faible que prévu en LFI grâce à de meilleures recettes, est néanmoins en hausse, contrairement à celui de l'ensemble des administrations publiques

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. En définitive, **le déficit atteint 76,0 Md€ en 2018**, inférieur de 9,7 Md€ (- 11,3 %) au niveau prévu en LFI, 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 s'explique principalement par un niveau plus élevé qu'attendu des recettes fiscales nettes (+ 8,8 Md€).

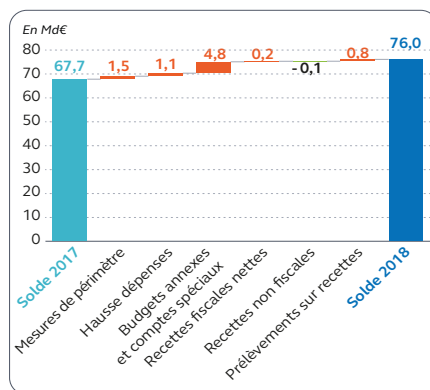
Un résultat budgétaire amélioré par la prise en compte en 2018 de 1,4 Md€ au titre des droits de mutation de l'année 2017

Le déficit affiché en 2018 tient compte d'une recette de 1,4 Md€ de droits de mutation qui n'a pas été comptabilisée à tort en 2017 à la suite de dysfonctionnements au sein de la direction générale des finances publiques. Ainsi, le déficit budgétaire de l'État en 2017 a été supérieur de 1,4 Md€ à ce qu'il aurait dû être ; à l'inverse, le déficit budgétaire de 2018 s'est trouvé réduit de façon artificielle, de 1,4 Md€.

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 %.

Variation du déficit budgétaire entre 2017 et 2018



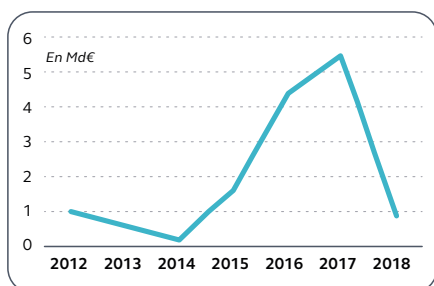
Source : Cour des comptes (données : loi de règlement pour 2017 et direction du budget)

La dégradation du déficit par rapport à 2017 résulte de plusieurs mouvements : une réduction de 4,8 Md€ du solde des budgets annexes et comptes spéciaux (imputable pour l'essentiel à la disparition de la recette exceptionnelle de 2017 sur le compte d'affectation spéciale *Soutien financier au commerce extérieur*) ; une progression de 2,6 Md€ des dépenses

Le déficit, plus faible que prévu en LFI grâce à de meilleures recettes, est néanmoins en hausse, contrairement à celui de l'ensemble des administrations publiques

nettes du budget général (dont 1,5 Md€ imputable à des mesures de périmètre et de transfert) ; et une légère baisse des recettes totales de l'État (- 1,0 Md€). En effet, les recettes fiscales stagnent (- 0,2 Md€) sous l'effet des mesures de baisses d'impôts. Les recettes non fiscales sont stables et les prélèvements sur recettes en légère hausse (0,8 Md€).

Solde des budgets annexes et comptes spéciaux



Source : Cour des comptes

Un résultat plus favorable en comptabilité nationale et surtout en comptabilité générale

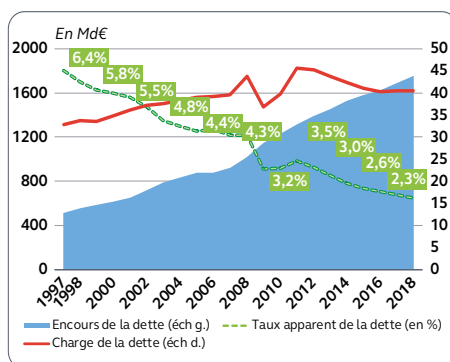
En raison de traitements comptables différents, le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale, utilisée pour l'application du pacte de stabilité prévu par le traité de Maastricht, se dégrade de seulement 3,8 Md€, à 69,9 Md€, et le solde des opérations de l'exercice en comptabilité générale s'améliore de 9,3 Md€, à - 51,9 Md€.

Une charge d'intérêts toujours stable en dépit de la hausse du besoin de financement et de la dette de l'État

Le besoin de financement de l'État a encore augmenté en 2018 (+ 8,8 Md€

pour atteindre 191,9 Md€) pour financer un déficit budgétaire croissant (+ 8,3 Md€). Il a augmenté de 76 % depuis la crise de 2008. Les taux d'intérêt exceptionnellement bas ont permis à l'État de stabiliser sa charge d'intérêts (40,5 Md€) alors que sa dette a fortement progressé (+ 70,3 Md€ soit + 4,2 %).

Encours et charge de la dette de l'État



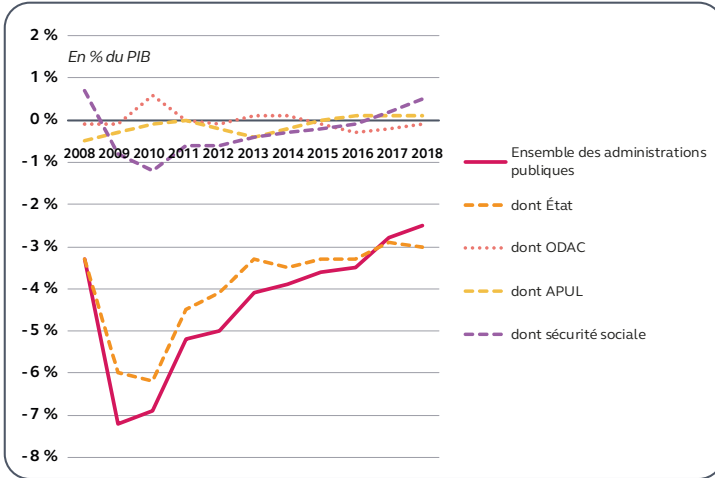
Source : Agence France Trésor, retraitement Cour des comptes

La trajectoire de l'État diverge de celle de l'ensemble des administrations publiques

Le déficit de l'État en comptabilité nationale, qui atteint ainsi 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 par les administrations de sécurité sociale (10,7 Md€, soit 0,5 % du PIB). Les collectivités locales contribuent dans une moindre mesure à la réduction du déficit public.

Le déficit, plus faible que prévu en LFI grâce à de meilleures recettes, est néanmoins en hausse, contrairement à celui de l'ensemble des administrations publiques

Solde des administrations publiques

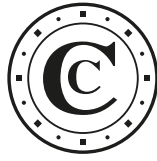


Source : Cour des comptes (données Insee)

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, pour la seconde année consécutive, le déficit de l'ensemble des administrations publiques permet de stabiliser leur dette rapportée au PIB. En conséquence, alors que la dette de l'ensemble des administrations publiques se stabilise à 98,4 points de PIB, celle de l'État atteint à elle seule 78,3 points de PIB (+ 1,2 point de PIB).

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. Comme il compense aux autres administrations les baisses de prélèvements qu'il leur impose, c'est lui qui porte l'essentiel du coût net des baisses 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 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.



2 Les recettes stagnent, sous l'effet des baisses d'impôts et du ressaut de la contribution française à l'Union européenne

Des recettes de l'État en légère baisse

En 2018, les recettes de l'État se sont établies à 248,3 Md€, en légère baisse (- 1,0 Md€) par rapport à 2017, sous l'effet d'une baisse des recettes fiscales nettes de 0,2 Md€ et d'un alourdissement des prélèvements sur recettes de 0,8 Md€. Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne a augmenté de 4,3 Md€, seulement partiellement compensés par la baisse des prélèvements au profit des collectivités locales (-3,5 Md€) qui ont bénéficié, en compensation, d'un

transfert de TVA au profit des régions qui réduit d'autant les recettes fiscales de l'État.

Le rattachement à l'exercice 2018 de 1,4 Md€ de droits de mutation encaissés en 2017 mais non comptabilisés dans le budget de l'État en raison d'un dysfonctionnement administratif (cf. encadré *supra*) majore artificiellement les recettes fiscales. Sans cette erreur de comptabilisation, elles auraient baissé de 3,0 Md€ et non de 0,2 Md€, et les recettes totales de 3,8 Md€ (au lieu de 1,0 Md€).

Recettes nettes de l'État en 2018

Md€	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018	Exécution 2018 / LFI 2018	Var. 2018 / 2017
Recettes fiscales nettes	295,6	286,6	295,4	8,8	-0,2
Recettes non fiscales	13,8	13,2	13,9	0,7	0
Union européenne	-16,4	-19,9	-20,6	-0,7	-4,3
Collectivités locales	-43,8	-40,3	-40,3	0	3,5
Recettes nettes	249,3	239,6	248,3	8,7	-1
Dépenses fiscales	93,4		100,2		6,7

NB : les totaux peuvent légèrement différer de la somme des chiffres indiqués, en raison d'arrondis.
Source : données direction du budget, synthèse Cour des comptes

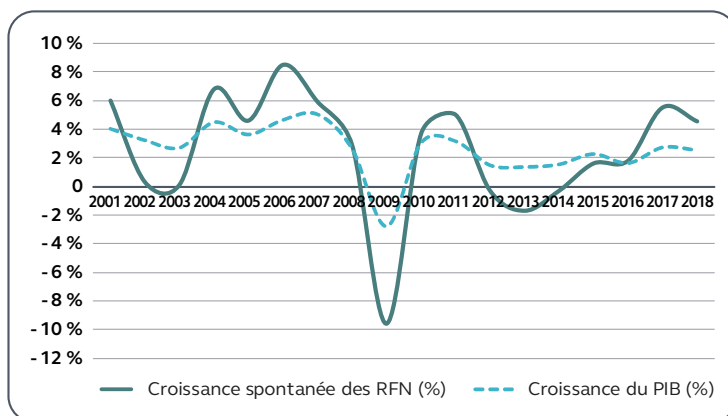
Les recettes stagnent, sous l'effet des baisses d'impôts et du ressaut de la contribution française à l'Union européenne

Des recettes fiscales en stagnation, sous l'effet des baisses d'impôts

Corrigée de l'effet de l'erreur de comptabilisation des droits de mutation, la croissance spontanée des recettes fiscales nettes (à législation constante)

s'établit à 4,5 %, taux qui demeure élevé mais en recul par rapport à 2017 (5,5 %). L'élasticité des impôts d'État (rapport entre la croissance des recettes et celle du PIB) s'établit à 1,8, traduisant, comme en 2017, une progression des recettes fiscales plus rapide que celle de l'activité.

Croissance spontanée des recettes fiscales nettes (%)



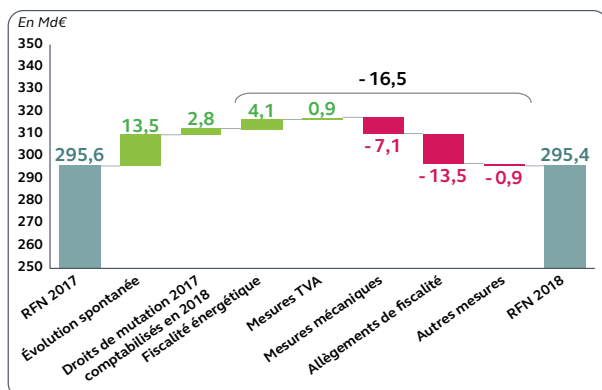
Source : PLF année n+2 de 2001 à 2017 ; ministère de l'économie et des finances pour 2018. Les droits de mutation budgétairement comptabilisés en 2018 ont été rattachés à la gestion 2017

La dynamique de ces recettes est toutefois annulée par les mesures fiscales, qui les réduisent de 16,5 Md€. Pour partie (-7,1 Md€), cette baisse est la traduction mécanique en 2018 de dispositifs exceptionnels mis en œuvre sur 2017 (notamment contentieux sur la taxe à 3 % sur les dividendes). Elle résulte toutefois largement des allègements fiscaux (-13,5 Md€), qu'ils aient été 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 normal de l'IS, crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile). 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 stagnent, sous l'effet des baisses d'impôts et du ressaut de la contribution française à l'Union européenne

Décomposition de l'évolution des recettes fiscales nettes de 2017 à 2018



RFN : recettes fiscales nettes.

Source : données direction du budget, synthèse Cour des comptes

Des recettes fiscales nettement supérieures aux prévisions

Bien qu'en stagnation, les recettes fiscales sont nettement supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale (+ 8,8 Md€), principalement en raison d'une base 2017 plus élevée

que prévu, résultant de la croissance des recettes enregistrées en fin d'année 2017, période marquée par un pic de croissance (+ 4,3 Md€), d'une évolution spontanée plus forte qu'anticipé (+1,9 Md€) et du rattachement erroné des droits de mutation 2017 (+ 2,8 Md€).

Recettes fiscales nettes de l'État

Md€	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018	Écart LFI	Écart 18/17	Écart 18/17 hors droits mutation
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
Recettes fiscales nettes	295,6	286,6	295,4	8,8	- 0,2	- 3,0

Source : direction du budget

Des recettes non fiscales en légère progression

Les recettes non fiscales s'élèvent à 13,9 Md€, supérieures de 0,7 Md€ à

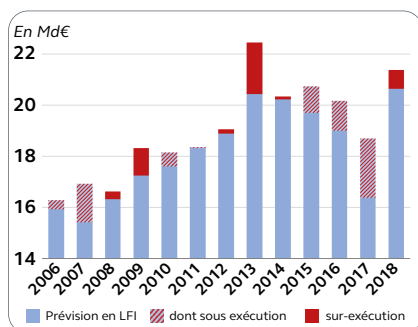
la prévision. Elles correspondent à hauteur de 40 % à des dividendes, en grande partie versés par la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations.

Les recettes stagnent, sous l'effet des baisses d'impôts et du ressaut de la contribution française à l'Union européenne

Un ressaut confirmé du prélèvement au profit de l'Union européenne

Le ressaut de la contribution française à l'Union européenne par rapport à 2017 atteint 4,3 Md€, un montant un peu plus élevé qu'attendu. Ce redémarrage à la hausse de ce prélèvement sur recettes s'inscrit dans un cycle qui s'observe à chaque programmation financière pluriannuelle de l'Union européenne. L'écart à la prévision s'explique partiellement par un changement de méthode en cours d'année.

Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne



Source : données direction du budget

Une reprise de la progression des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

La baisse de 3,5 Md€ des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales résulte essentiellement de la suppression de la DGF des régions (3,9 Md€), qui est plus que compensée par le transfert aux régions d'une part de TVA (4,2 Md€). Par ailleurs, l'État prend en charge le dégrèvement de taxe d'habitation à hauteur de 3 Md€ en 2018. Au total, les transferts financiers destinés aux

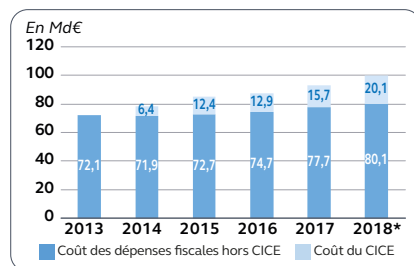
collectivités locales ont fortement progressé, s'établissant à 106,6 Md€ en 2018, contre 101 Md€ en 2017. Ils dépassent pour la première fois leur montant de 2014 (103,4 Md€).

Des dépenses fiscales en nette progression, ni pilotées, ni évaluées

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. Elles ont augmenté de 5,6 % en moyenne 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.

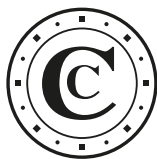
Les dispositifs de plafonnement des dépenses fiscales sont aujourd'hui inopérants : le plafond retenu par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a ainsi été fixé près de 15 Md€ au-dessus du coût estimé pour l'année 2018. Leur évaluation demeure en outre très lacunaire, alors qu'elles 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.

Coût des dépenses fiscales



Source : PLF 2010 à 2019, retraitement Cour des comptes

* Données PLF 2019



3 Les dépenses sont conformes au budget voté et leur exécution a été maîtrisée, mais elles continuent à progresser, notamment en ce qui concerne la masse salariale

Un budget exécuté conforme à la LFI grâce à l'amélioration de la programmation des dépenses

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

Exécution des normes de dépenses

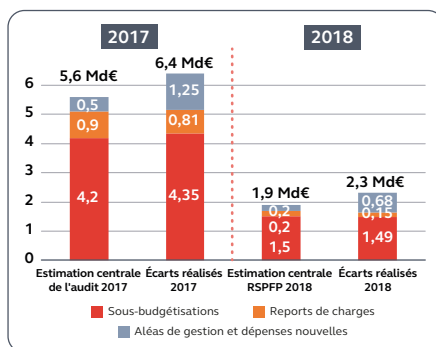
En Md€	LFI 2018	Exécution 2018 *	Exécution 2018 / LFI 2018
Norme de dépenses pilotables	257,9	256,5	- 1,4
Objectif de dépenses totales de l'État (ODETE)	425,4	425,4	- 0,1

* Hors fonds de concours et attributions de produits

Source : Cour des comptes

La recherche d'une plus grande sincérité des dépenses budgétées a conduit à une augmentation importante des crédits des ministères entre la LFI 2017 et la LFI 2018 (+ 7,7 Md€). Les sous-budgétisations sont limitées à 1,5 Md€ en 2018 contre 4,4 Md€ en 2017.

Suivi des écarts identifiés en 2017 et en 2018



Source : Cour des comptes

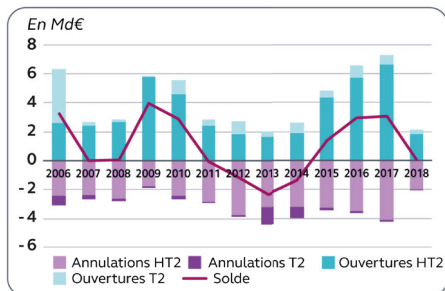
RSPFP : Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques

Une exécution maîtrisée des dépenses et des progrès dans la gestion des risques budgétaires

Grâce à cette sincérité accrue, aucun décret d'avance n'a été nécessaire en cours de gestion et le calendrier de la LFR a pu être largement anticipé. Les ouvertures (2,13 Md€) et les annulations de crédits (- 2,05 Md€) sont parmi les plus basses depuis l'entrée en vigueur de la LOLF et leur solde est presque nul.

Les dépenses sont conformes au budget voté et leur exécution a été maîtrisée, mais elles continuent à progresser, notamment en ce qui concerne la masse salariale

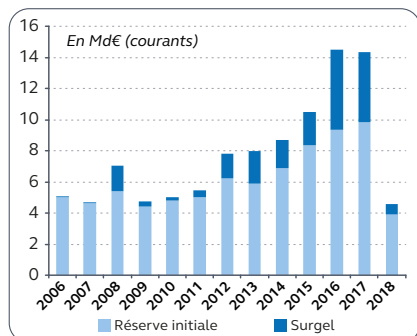
Annulations et ouvertures de crédits en cours de gestion (CP)



Source : Cour des comptes

Afin de couvrir les aléas de gestion, la LOLF prévoit la mise en réserve d'une partie des crédits des missions budgétaires (« gel »). La Cour avait relevé l'année dernière le niveau très élevé de la réserve, pratique affectant la portée de l'autorisation parlementaire et déresponsabilisant les gestionnaires. En 2018, le taux de mise en réserve a été fortement abaissé sur les crédits hors masse salariale, passant de 8 % en 2017 à 3 % en 2018. Le montant de la réserve initiale sur ces crédits (3,9 Md€) est le plus bas depuis 2006 ; celui des gels complémentaires réalisés en cours de gestion (« surgels ») est resté limité.

Mise en réserve des crédits hors masse salariale (CP)



Source : direction du budget, calculs Cour des comptes

Malgré ces progrès, des pratiques critiquables persistent : comme les années précédentes, une partie de la réserve a été imputée sur des dépenses en réalité inéluctables ; par ailleurs, la dotation pour dépenses accidentelles ou imprévisibles (124 M€ en 2018) a été utilisée de façon inappropriée. En effet, elle n'a financé aucune dépense accidentelle ou imprévisible, mais a servi à couvrir des sous-budgétisations.

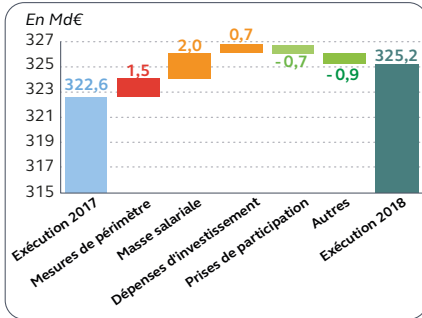
Un ralentissement de la hausse des dépenses

Par rapport à 2017, les dépenses du budget général de l'État (325,2 Md€) augmentent de 2,6 Md€, dont 1,5 Md€ au titre de mesures de périmètre et de transfert. À périmètre constant, la progression des dépenses est donc limitée à 0,3 %, soit une hausse beaucoup moins marquée qu'entre 2016 et 2017 (+ 3,2 %).

La hausse de la dépense porte essentiellement sur la masse salariale (+ 2 Md€), qui représente 39 % des dépenses du budget général. Les dépenses hors personnel sont globalement stables, avec une légère reprise de l'investissement (+ 0,7 Md€), et une baisse du coût des prises de participation (- 0,7 Md€) et des autres catégories de dépenses (- 0,9 Md€).

Les dépenses sont conformes au budget voté et leur exécution a été maîtrisée, mais elles continuent à progresser, notamment en ce qui concerne la masse salariale

Évolution des dépenses du budget général entre 2017 et 2018



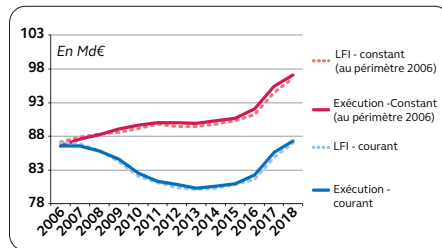
Source : Cour des comptes (données direction du budget)

Malgré la stabilisation des effectifs, des dépenses de personnel qui continuent d'augmenter

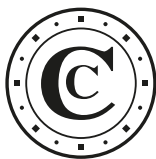
Le ralentissement de la dépense est moins marqué s'agissant de la masse salariale que des autres dépenses. Les dépenses de personnel, hors

cotisations pour pensions, progressent de 2 % entre 2017 et 2018, malgré la stabilisation globale des effectifs (+206 équivalents temps plein). Cette augmentation est principalement due à l'impact sur 2018 des créations d'emplois et des mesures salariales de l'année précédente.

Évolution de la masse salariale de l'État (hors compte d'affectation spéciale Pensions)



Source : direction du budget - retraitement Cour des comptes



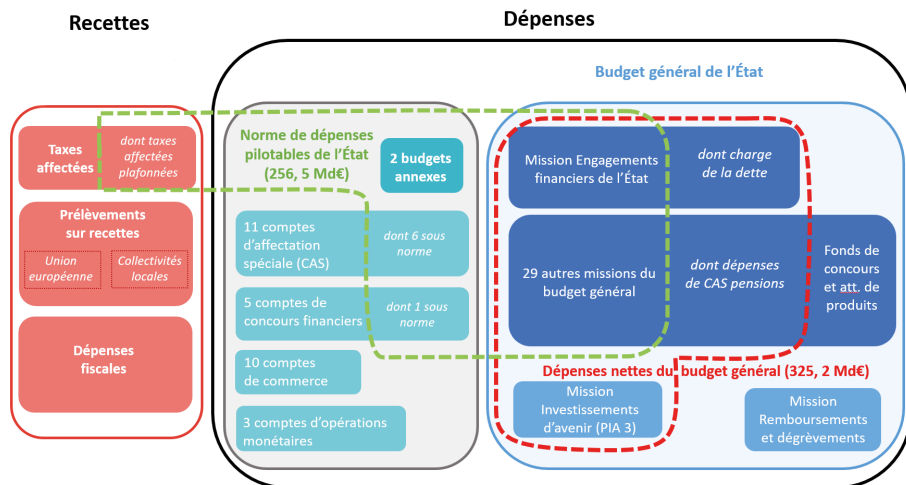
4 La complexité sans cesse croissante du cadre budgétaire de l'État et son manque de lisibilité limitent la portée des grands principes budgétaires d'unité et d'universalité

Un cadre budgétaire complexe, lacunaire et instable, qui nuit à l'analyse de la dépense et de son efficacité

Le périmètre des dépenses du budget général ne correspond pas à une vision complète et cohérente des

dépenses de l'État. Celles-ci forment un ensemble hétérogène et peu lisible, brouillé par l'ajout en cours d'année des fonds de concours et attributions de produits, et, en outre, instable d'année en année compte tenu des changements importants de périmètre.

Cadre des dépenses du budget de l'État



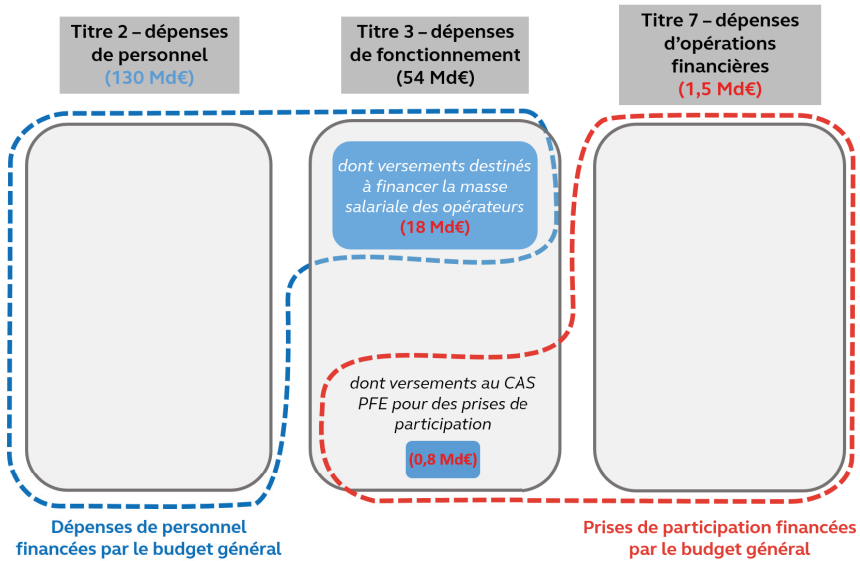
Source : Cour des comptes

La complexité sans cesse croissante du cadre budgétaire de l'État et son manque de lisibilité limitent la portée des grands principes budgétaires d'unité et d'universalité

Au sein même du budget général, certaines dépenses sont comptabilisées selon une typologie qui diffère de leur nature réelle. Par exemple, les dépenses de personnel des opérateurs de l'État ou encore les versements destinés à des prises de participation sont comptabilisés au

sein du budget général comme des dépenses de fonctionnement. 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 parfois complexes.

Dépenses du budget général par nature en 2018



Source : Cour des comptes à partir des données Chorus et PAP

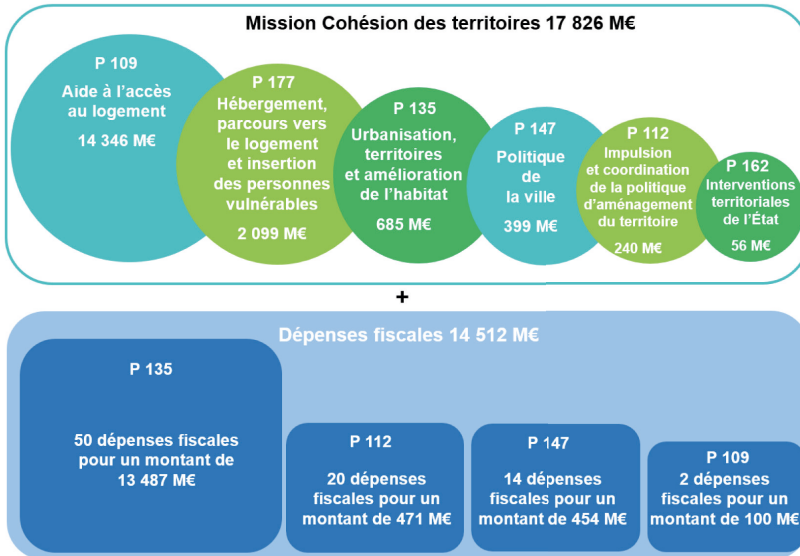
Les crédits budgétaires ne retracent qu'une partie du financement de certaines politiques publiques, ce qui limite la portée de l'autorisation parlementaire que constitue le vote des crédits du budget général. Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) 2018 se sont attachées à présenter l'ensemble des moyens consacrés par l'État à chacune des politiques publiques couvertes par les missions budgétaires. Pour un grand nombre d'entre elles, comme

par exemple la mission *Cohésion des territoires*, une partie significative 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.

Cette situation limite la capacité du Parlement à appréhender dans leur globalité les enjeux financiers associés à l'action de l'État, notamment sur longue période.

La complexité sans cesse croissante du cadre budgétaire de l'État et son manque de lisibilité limitent la portée des grands principes budgétaires d'unité et d'universalité

Mission Cohésion des territoires - dépenses 2018



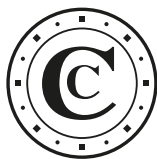
Source : Cour des comptes à partir des données Chorus et PAP

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. Ces fonds s'affranchissent largement des grands principes budgétaires : ils sanctuarisent des financements et les soustraient à l'examen du Parlement et aux règles de la gestion budgétaire. La Cour 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 complet 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'il se présente sous la forme d'une dotation en capital, permettant de percevoir des dividendes qui sont eux-mêmes utilisés pour financer des projets. Cette mécanique budgétaire est inutilement complexe et injustifiée. Elle n'a conduit à aucun versement en 2018. Ce dispositif de soutien à l'innovation devrait trouver sa place dans le budget général.



5 La démarche de performance doit être refondée pour améliorer l'efficacité de la dépense publique

Malgré certaines avancées, la démarche de performance mise en place par la LOLF présente un bilan décevant

L'environnement créé par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (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.

Une démarche qui doit être refondée pour améliorer l'efficacité de la dépense, à l'instar de réformes menées dans les pays de l'OCDE

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 sur des indicateurs dont l'évolution dépend de leur action.

La démarche de performance doit être refondée pour améliorer l'efficacité de la dépense publique

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.

Recommandations

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 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

Recommandations

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.