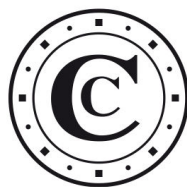


Cour des comptes



LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2015

Résultats et gestion

Mai 2016

Sommaire

Délibéré	9
Introduction.....	15
Chapitre I Les résultats de l'année 2015.....	19
I - Un déficit budgétaire inférieur aux prévisions mais en faible amélioration par rapport à 2014 hors éléments exceptionnels	20
A - Un déficit budgétaire inférieur aux prévisions.....	21
B - Un déficit élevé et en faible amélioration par rapport à 2014 hors éléments exceptionnels	27
II - Une croissance de la dette réduite principalement grâce à la politique d'émission.....	31
A - Un besoin de financement de l'État élevé, bien que lissé dans le temps par les rachats	33
B - Une dynamique d'endettement temporairement ralentie par la politique d'émission	37
C - Une charge de la dette en diminution sous l'effet de la politique monétaire	42
III - Une situation financière profondément dégradée	46
A - Une croissance de la dette qui ne finance que pour une faible part des investissements	48
B - Une nouvelle dégradation de la soutenabilité à long terme des finances de l'État	49
Chapitre II Les recettes de l'État en 2015.....	55
I - Des recettes fiscales et non fiscales proches de celles prévues en LFI	56
A - Des recettes fiscales nettes proches des prévisions, en partie grâce à des éléments non reductibles.....	56
B - Une part des dividendes en diminution dans les recettes non fiscales	68
II - Une augmentation des dépenses fiscales sous l'effet du CICE.....	71
A - Un coût des dépenses fiscales en 2015 révisé à la hausse.....	72
B - Une forte progression par rapport à 2014	75
C - Une loi de programmation dépourvue de portée réelle	76
III - Des prélèvements sur recettes en forte baisse	82
A - Une diminution des PSR au profit des collectivités territoriales mais une progression des autres transferts	82
B - Un PSR au profit de l'UE inférieur de un milliard d'euros à la prévision initiale	86

Chapitre III Les dépenses en 2015.....91

I - Une maîtrise des dépenses en demi-teinte.....92

- A - Des dépenses nettes proches de la LFI mais supérieures à 2014, à périmètre constant..... 92
- B - Des « économies » mal définies et au final faibles 99
- C - Des normes de dépenses assouplies et contournées 102

II - Des évolutions contrastées selon la nature des dépenses111

- A - Une augmentation des dépenses de personnel et des créations d'emplois 111
- B - Des dépenses de fonctionnement de l'État élevées pour des raisons en partie conjoncturelles..... 117
- C - Des concours aux opérateurs presque stabilisés malgré un pilotage encore insuffisant..... 118
- D - Une évolution peu significative des dépenses d'intervention 124
- E - Des investissements militaires en forte progression..... 125

III - Des relations financières entre l'État et la sécurité sociale fortement modifiées par le Pacte de responsabilité et de solidarité.....127

- A - Des versements du budget de l'État à la sécurité sociale majorés par des effets de périmètre 128
- B - Une augmentation des ressources fiscales affectées à la sécurité sociale..... 129
- C - Une dette de l'État envers la sécurité sociale réduite fin 2015..... 131

IV - Les missions *Justice* et *Sécurités* : un impact limité du premier plan de lutte anti-terroriste sur l'exécution 2015131

- A - Deux missions préservées depuis 2012 132
- B - Une priorité renforcée dans le cadre de la lutte anti-terroriste 135

Chapitre IV Vingt ans de normes de dépenses : éléments de bilan141

I - Une pratique largement répandue, un recours accru en France dans la période récente142

- A - Un recours généralisé à des règles budgétaires..... 142
- B - Une extension progressive du périmètre de la norme de dépenses de l'État..... 145
- C - Un ancrage récent dans les lois de programmation des finances publiques 147
- D - La dualité des fonctions de la norme de dépenses 148

II - Un outil ayant contribué à l'infléchissement de l'évolution des dépenses de l'État150

- A - Une inflexion de la progression des dépenses qui est allée de pair avec un durcissement des cibles de la norme 151
- B - Un infléchissement de l'augmentation des dépenses limité par des contournements récurrents de la charte de budgétisation..... 154

III - Les évolutions souhaitables155

- A - Pour un suivi infra-annuel transparent..... 155
- B - Une distinction à approfondir entre une norme de dépenses globale et une norme de gestion 156

Chapitre V L'appréciation de la gestion en 2015	167
I - La régularité	167
A - Des entorses au principe d'unité des lois de finances en dépit de quelques progrès	167
B - Une sincérité de la loi de finances initiale à améliorer.....	170
C - Une utilisation abusive des possibilités d'exceptions au principe d'universalité	174
II - La performance	177
A - Des indicateurs moins nombreux et plus pertinents.....	178
B - Un développement inachevé de la comptabilité analytique au sein de l'État	184
C - Une contribution encore modeste des revues de dépenses.....	185
III - La soutenabilité.....	187
A - Un financement du CICE, du Pacte de responsabilité et de solidarité et des contentieux fiscaux à assurer dans la durée	187
B - Des tensions prévisibles sur la trajectoire pluriannuelle des dépenses.....	190
Conclusion générale	201
Suivi des recommandations des années précédentes.....	207
I - Peu de refus de mise en œuvre	210
II - Des avancées importantes	210
III - Des progrès lents et partiels et un recul regrettable	211
Liste des recommandations de la Cour	213
Annexes	215
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	225

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

- Élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport sur le budget de l'État qui analyse l'exécution de l'année antérieure. Il est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat conjointement au projet de loi de règlement.

Sa publication s'accompagne de la mise en ligne sur le site Internet de la Cour de l'ensemble des analyses détaillées par mission et par programme de l'exécution du budget de l'État auxquelles la Cour a procédé.

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

- l'acte de certification des comptes de l'État, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° 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 (article 58-3° 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 (article 58-6° 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 sept chambres que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurés par une formation commune associant les sept 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 comptes 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 les résultats et la gestion budgétaire de l'État, ainsi que les analyses par mission et par programme de l'exécution du budget de l'État, sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Le rapport est également diffusé par *La documentation française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, réunie en formation plénière, a adopté le présent rapport sur *le budget de l'État en 2015 : résultats et gestion*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations concernées et de la réponse adressée en retour à la Cour.

Ont participé au délibéré : M. Didier Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, MM. Bayle, Bertrand, Levy, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Racine, Pannier, Lebuy, Mme Pappalardo, M. Banquey, Mme Morell, MM. Perrot, Barbé, Bertucci, Gautier, Mme Darragon, MM. Courtois, Vivet, Charpy, Maistre, Ténier, Lair, Mmes Trupin, Podeur, Dos Reis, MM. de Gaulle, Guibert, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Thornary, Urgin, Vialla, Castex, Arnaud d'Andilly, Antoine, Mousson, Guérault, Mmes Bouygard, Vergnet, MM. Feller, Chouvet, Mme Malgorn, MM. Clément, Le Mer, Rousselot, Laboureix, Mme Esparre, M. de Nicolay, Mme Dardayrol, MM. Delaporte, de La Guéronnière, Albertini, Mme Pittet, M. Cazé, Mme Périn, MM. Ortiz, Rolland, Basset, Mme Faugère, MM. Belluteau, Brouder, Lallement, Dubois, Schwartz, Thévenon, Tersen, Fialon, Mmes Saurat, Toraille, Latournerie-Willems, Girardin, Child, Riou-Canals, M. de Puylaroque, conseillers maîtres, MM. Jouanneau, Sarrazin, Delbourg, Galliard de Lavernée, Joubert, Mme Revel, MM. Corbin de Mangoux, Margueron, Jau, Cordet, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Briet, président de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;

- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Blondy, conseiller référendaire, rapporteur général, de MM. Bourquard, conseiller référendaire, et Pelé, rapporteur extérieur, rapporteurs devant la formation interchambres chargée de le préparer, et de M. Charpy, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général.

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

Fait à la Cour, le 18 mai 2016.

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. Ganser, Cazala, Andréani, Barbé, Charpy, Mme Trupin, MM. Rigaudiat, Guibert, Brouder et Lallement, conseillers maîtres. M. Kruger, premier avocat général, représentait le procureur général.

Le rapporteur général était M. Blondy, conseiller référendaire, assisté de M. Bourquard, conseiller référendaire, M. Pelé, rapporteur extérieur, rapporteurs, et de Mme Hado, vérificatrice, avec le concours de MM. Boullanger, Vareille et Degron, conseillers référendaires, de Mme Mac Namara et M. Lancar, auditeurs, de MM. Chapat et Chauffour, Mmes Eloy et Grivel, rapporteurs extérieurs, et de Mme Daros-Plessis, experte.

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

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 10 mai 2016, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Le présent rapport sur les résultats et la gestion du budget de l'État repose notamment sur 58 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 63 analyses sont consultables sur le site internet de la
Cour des comptes

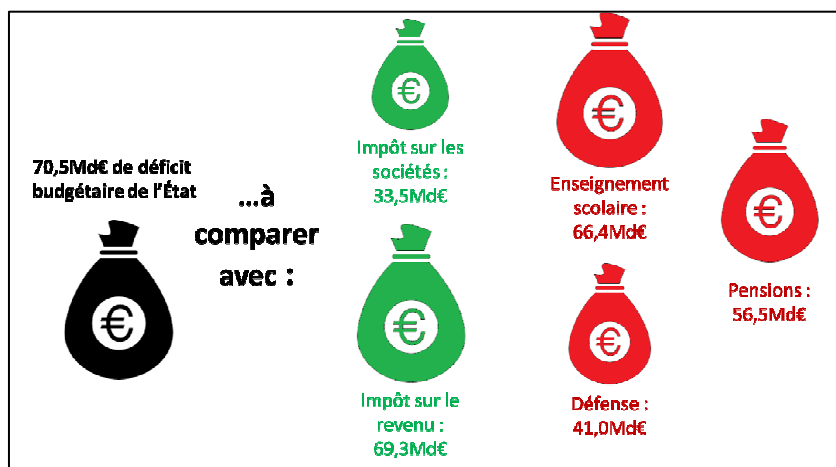
www.ccomptes.fr

Introduction

Le rapport sur le budget de l'État, prévu par l'article 58-4° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), analyse les résultats et la gestion du budget de l'État au cours de l'année antérieure¹.

Le budget de l'État présente un déficit de 70,5 Md€ en 2015, soit presque un trimestre de dépenses nettes du budget général. Celles-ci se sont élevées à 296,5 Md€, pour 224,3 Md€ de recettes, les budgets annexes et comptes spéciaux contribuant positivement au solde à hauteur de 1,8 Md€. Ce déficit est supérieur aux recettes de l'impôt sur le revenu (69,3 Md€) ou aux dépenses de la mission *Enseignement scolaire* (66,4 Md€).

Schéma n° 1 : déficit budgétaire, recettes et dépenses sélectionnées en 2015



Source : Cour des comptes

¹ L'analyse d'ensemble de la situation et des perspectives des finances publiques fera l'objet d'une publication de la Cour en juin 2016.

Le déficit de 2015 est inférieur de 3,9 Md€ à celui prévu en loi de finances initiale (LFI). Trois décrets d'avance, un décret d'annulation et une loi de finances rectificative (LFI) ont modifié les crédits ouverts en cours d'année.

Trois décrets d'avance, un décret d'annulation et une loi de finances rectificative en 2015

Le décret d'avance du 9 avril 2015 a ouvert et annulé 401 M€ d'autorisations d'engagement (AE) et 308 M€ de crédits de paiement (CP). Les ouvertures en CP correspondaient principalement au premier plan de lutte anti-terroriste (247 M€).

Le décret d'annulation du 9 juin 2015 a annulé 608 M€ d'AE et 667 M€ de CP sur le budget général et 10 M€ d'AE et de CP sur un compte spécial. Il matérialisait les économies supplémentaires annoncées par le Gouvernement dans le programme de stabilité d'avril 2015.

Le décret d'avance du 23 octobre 2015 a ouvert et annulé 233 M€ d'AE et 185 M€ de CP sur le budget général. Les ouvertures en CP concernaient notamment l'hébergement d'urgence (130 M€).

Le décret d'avance du 29 novembre 2015 a ouvert 2 161 M€ d'AE et 1 703 M€ de CP sur le budget général dont 442 M€ de crédits de personnel, et, pour les autres catégories de dépenses, 452 M€ sur la mission *Défense* (opérations extérieures et opération Sentinelle) et 641 M€ sur la mission *Travail et emploi* (notamment pour le financement des 100 000 contrats aidés supplémentaires annoncés en juin 2015). En contrepartie, un montant équivalent d'AE et de CP ont été annulés sur les autres missions du budget général.

La LFR du 30 décembre 2015 a augmenté les dépenses nettes du budget général de 3 684 M€ en AE et de 2 141 M€ en CP et ses recettes nettes de 1 208 M€ (hors fonds de concours). Elle a amélioré le solde prévisionnel des budgets annexes et des comptes spéciaux de 1 341 M€. En tenant compte de l'annulation de 677 M€ de juin 2015, elle a porté le solde prévisionnel à 73,3 Md€.

Le premier chapitre de ce rapport analyse le solde budgétaire, la dette et la situation nette de l'État. Le déficit est en diminution apparente de 15,1 Md€ par rapport à 2014 largement en raison des circonstances exceptionnelles de l'année précédente. Le solde budgétaire retraité (74 Md€) ne s'améliore que de 0,3 Md€. La croissance de la dette (48 Md€) est inférieure au déficit budgétaire en raison des spécificités de la politique d'émission dans un environnement de taux très bas. La

soutenabilité à long terme des finances de l'État continue cependant de se dégrader.

Tableau n° 1 : évolution du déficit budgétaire depuis 2010

En Md€	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Solde prévu en LFI	-117,4	-91,6	-78,7	-62,3	-82,6	-74,4
Solde budgétaire effectif	-148,8	-90,7	-87,1	-74,9	-85,6	-70,5
Solde budgétaire retraité	-110,5	-85,2	-80,2	-68,8	-74,3	-74,0

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

Le deuxième chapitre présente les recettes, fiscales et non fiscales, les dépenses fiscales et les prélèvements sur recettes. Contrairement aux années précédentes, les prévisions de recettes se sont avérées réalistes. Les prélèvements sur recettes ont fortement diminué. Les dispositifs de maîtrise des dépenses fiscales restent en revanche inopérants.

Le troisième chapitre étudie les dépenses. Il constate une maîtrise des dépenses en demi-teinte en 2015 et des évolutions contrastées selon les natures de dépenses. Il précise les modifications de périmètre du budget de l'État induites par la mise en place de la compensation à la sécurité sociale du Pacte de responsabilité et de solidarité et consacre des développements spécifiques aux missions *Justice* et *Sécurité*, prioritaires depuis 2012 et fortement concernées par le premier plan de lutte anti-terroriste mis en place en 2015.

La Cour revient dans le quatrième chapitre sur vingt années d'encadrement des dépenses de l'État par des règles budgétaires en France. Elle en constate l'utilité, à la fois externe comme outil de présentation de la stratégie budgétaire et interne pour encadrer la préparation de la loi de finances, mais recommande que leur suivi infra-annuel soit plus transparent et leur périmètre adapté.

Enfin, comme chaque année, le cinquième chapitre présente une appréciation d'ensemble de la gestion selon trois approches : la régularité de l'exécution, la performance de l'action de l'État, et la soutenabilité de son budget à court et moyen terme.

Ces analyses débouchent sur dix recommandations formulées tout au long du rapport. La Cour présente également un suivi des recommandations qu'elle avait formulées au titre des gestions 2013 et 2014.

Chapitre I

Les résultats de l'année 2015

Le déficit budgétaire 2015 (- 70,5 Md€) est inférieur de près de 4 Md€ à celui prévu en loi de finances initiale (LFI). Des recettes fiscales nettes proches des prévisions et des économies de constatation sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR UE), sur certains comptes spéciaux et sur la charge de la dette ont permis ce résultat malgré une maîtrise inégale des autres dépenses. Ce solde est aussi meilleur que l'objectif de la nouvelle loi de programmation pluriannuelle 2014-2019, mais beaucoup plus dégradé que celui envisagé par la précédente programmation pluriannuelle 2012-2017.

L'amélioration apparente du déficit budgétaire (15,1 Md€) par rapport à 2014 résulte largement de l'impact du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA) lancé en 2014 et du versement au mécanisme européen de stabilité (MES) effectué cette même année. Une fois retraité de ces éléments exceptionnels, le solde budgétaire ne s'améliore que de 0,3 Md€. La compensation à la sécurité sociale du pacte de compétitivité et de responsabilité et la montée en charge du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) ont néanmoins pesé sur le déficit à hauteur respectivement de 5,1 et de 5,4 Md€. Le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale (- 71,3 Md€) diminue de 4 Md€. Le solde des opérations de l'exercice en comptabilité générale (- 82,5 Md€) se dégrade (- 8,2 Md€) en raison de dépréciations sur les immobilisations financières de l'État.

Le rythme de progression de la dette de l'État (+ 48 Md€ en 2015) s'est réduit, principalement sous l'effet de la politique d'émission qui a permis d'enregistrer d'importantes primes à l'émission, utilisées pour réduire la dette à court terme. La baisse des taux continue à neutraliser l'effet de la dynamique de l'endettement sur la charge d'intérêts. Cette croissance de la dette ne sert que marginalement à financer de l'investissement. La situation nette de l'État continue donc de se dégrader.

I - Un déficit budgétaire inférieur aux prévisions mais en faible amélioration par rapport à 2014 hors éléments exceptionnels

Le budget de l'État présente un déficit 2015 (- 70,5 Md€) inférieur aux prévisions de la LFI (- 74,4 Md€) et, facialement, à 2014 (- 85,6 Md€). L'amélioration par rapport à l'année précédente est beaucoup plus faible hors éléments exceptionnels (0,3 Md€ au lieu de 15,1 Md€).

Tableau n° 2 : formation du solde

En M€	Exéc. 2014	LFI 2015	LFR 2015	Exéc. 2015
<i>Recettes fiscales brutes</i>	370 437	378 566	380 548	383 317
<i>Remboursements et dégrèvements sur impôts d'État</i>	-84 629	-87 830	-89 715	-91 509
<i>Remboursements et dégrèvements sur impôts locaux</i>	-11 502	-11 645	-12 074	-11 676
Recettes fiscales nettes	274 306	279 091	278 759	280 132
Recettes non fiscales	13 949	14 234	14 736	14 411
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne	-20 347	-20 742	-19 705	-19 702
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	-54 426	-50 729	-50 729	-50 528
Recettes nettes, hors PSR, fonds de concours et attributions de produits	213 482	221 854	223 061	224 313
Dépenses brutes du budget général	399 013	399 495	404 182	404 759
Remboursements et dégrèvements	-96 131	-99 475	-101 789	-103 185
Fonds de concours et attributions de produits	-3 690	-3 925	-4 825	-5 113
Dépenses nettes du budget général hors fonds de concours et attributions de produits	299 192	296 095	297 568	296 461
Solde du budget général	-85 710	-74 241	-74 507	-72 148
Soldes des budgets annexes	0	16	13	56
Solde des CAS	193	604	644	1 319
Solde des CCF	-295	-1 016	298	88
Solde des comptes de commerce	186	156	156	248
Solde comptes d'opérations monétaires	71	69	69	-31
Solde comptes spéciaux	155	-187	1 167	1 625
Solde général	-85 555	-74 412	-73 327	-70 467

Source : Cour des comptes (données : loi de règlement 2014, lois de finances et rapports annuels de performance 2015).

Note de lecture : pour les budgets annexes, les données de l'exécution 2014 sont conformes à la loi de règlement. Pour l'année 2015, la Cour présente le solde des budgets annexes tel qu'il figure dans les rapports annuels de performances qui lui ont été transmis. Par convention, le projet de loi de règlement présente un solde nul pour les budgets annexes.

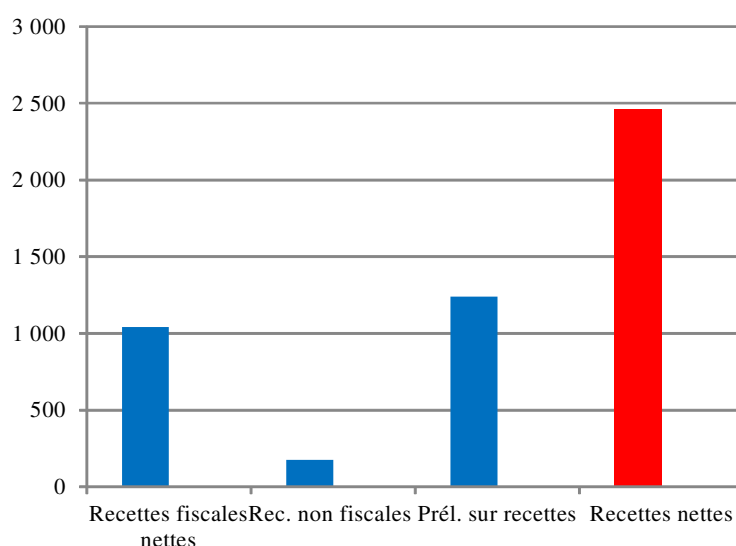
A - Un déficit budgétaire inférieur aux prévisions

L'amélioration du solde de 3,9 Md€ par rapport à la LFI s'explique par des recettes nettes et un solde des budgets annexes et comptes spéciaux supérieurs aux prévisions de, respectivement, 2,5 Md€ et 1,8 Md€. Par ailleurs, les dépenses nettes du budget général sont proches du budget initial (+ 0,4 Md€). Le déficit prévu pour 2015 par le nouveau budget triennal (- 74,5 Md€) est toutefois beaucoup plus dégradé que celui inscrit dans la précédente programmation pluriannuelle (- 33,9 Md€).

1 - Des évolutions favorables pour les recettes fiscales nettes et le prélèvement au profit de l'Union européenne

Les recettes nettes, hors prélèvements sur recettes et fonds de concours, s'établissent à 224,3 Md€ en 2015, soit 2,5 Md€ de plus que la prévision de la LFI. Des évolutions favorables pour les recettes fiscales nettes (1 Md€) et les prélèvements sur recettes (1,2 Md€) expliquent principalement ce dépassement des évaluations initiales.

Graphique n° 1 : recettes nettes - Écart LFI-exécution (M€)



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

a) Des recettes fiscales nettes qui bénéficient de l'amélioration de la situation économique et d'un fort rendement du contrôle fiscal

Les recettes fiscales nettes (280,1 Md€) contribuent à l'amélioration du solde prévu en LFI à hauteur de 1 041 M€. Le dynamisme des recettes brutes (4 751 M€ au-dessus de la LFI) permet de compenser et au-delà les dépassements sur les remboursements et dégrèvements (sous-évalués de 3 710 M€) principalement liés à une montée en charge du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) plus rapide que prévu.

Le dynamisme des recettes brutes résulte en partie d'une amélioration de la situation économique. Comme la Cour l'avait noté dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2015, la prévision de croissance du produit intérieur brut (PIB) de la LFI 2015 (1,0 %) était prudente, contrairement à 2013 et 2014. Elle a été légèrement dépassée (1,3 %)². L'évolution de l'inflation a toutefois joué en sens inverse : la prévision initiale a été révisée de 0,9 % à 0,0 % dès le programme de stabilité d'avril 2015. Ce ralentissement a eu un effet défavorable sur les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) : l'évolution spontanée de cet impôt a été inférieure en exécution de 650 M€ à la prévision sous-jacente à la LFI. Des facteurs spécifiques liés notamment aux rendements élevés du contrôle fiscal ont par ailleurs contribué au léger dépassement des prévisions de la LFI.

Par type d'impôts, les recettes de l'impôt sur le revenu (69,3 Md€), l'impôt sur les sociétés (33,5 Md€), la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (13,8 Md€) et la TVA (141,8 Md€) ont été proches de leur prévision initiale. Les autres recettes fiscales nettes (21,7 Md€) dépassent nettement la LFI (+ 1,8 Md€) en raison d'un coût inférieur aux prévisions des contentieux communautaires.

L'amélioration des recettes de l'État par rapport à la LFI aurait pu être supérieure, si la LFR n'avait pas affecté 646 M€ de recettes de TVA au remboursement de la dette de l'État à la sécurité sociale.

b) Des recettes non fiscales globalement conformes à la LFI

Les recettes non fiscales (RNF) hors fonds de concours et attributions de produits (14,4 Md€) sont globalement conformes à la LFI (+ 0,2 Md€).

² INSEE, *Informations rapides – Principaux indicateurs*, n° 127, mai 2016.

Le niveau exceptionnel des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence (1,4 Md€ au-dessus de la LFI) compense des dividendes moindres que prévu (- 0,5 Md€) et l'absence de prélèvement sur le compte État à la Coface (- 0,5 Md€), lié au rôle joué par cette dernière dans le financement de l'indemnisation de la Russie après l'annulation de la vente des navires *Mistral*.

c) Un prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne inférieur aux prévisions

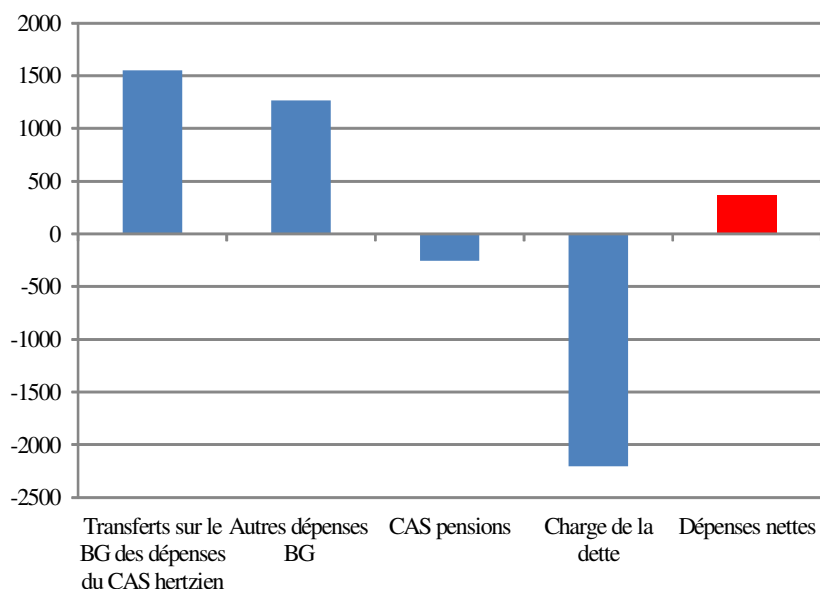
Les prélèvements sur recettes (PSR) ont diminué les recettes de 70,2 Md€, soit un montant inférieur de 1,24 Md€ aux évaluations initiales, principalement grâce à un PSR au titre des ressources propres du budget de l'Union européenne en retrait de 1,04 Md€.

Estimé à 20 742 M€ en LFI 2015, le PSR UE n'a été que de 19 702 M€. Le PSR UE correspond à la part française des ressources de l'Union assises sur la TVA et le revenu national brut (RNB). Il est donc susceptible de varier en cours d'année en fonction de l'exécution des dépenses de l'UE (se traduisant notamment par des budgets rectificatifs), du niveau de ses autres ressources propres dites « traditionnelles » (droits de douane notamment) et de l'évolution de l'assiette de la TVA et du RNB. La révision de 2015 s'explique principalement par la prise en compte sur 2015 d'un budget rectificatif européen adopté fin 2014 (BR5/2014), pour 651 M€, et de ressources propres traditionnelles de l'UE supérieures aux prévisions pour 297 M€.

Le PSR au profit des collectivités territoriales (PSR CT) s'est élevé à 50 528 M€, soit 200 M€ de moins que la LFI. La baisse des investissements des collectivités territoriales observée en 2015 a conduit à une sous-exécution du fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

2 - Des dépenses proches de la prévision grâce à une économie sur la charge de la dette

Les dépenses nettes du budget général (296,5 Md€ hors fonds de concours et attributions de produits) ont été proches de la prévision de la LFI (+ 0,4 Md€).

Graphique n° 2 : dépenses nettes – écart LFI-exécution (M€)

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

La charge de la dette et les contributions au CAS *Pensions* ont été inférieures au budget initial de respectivement 2 201 M€ et 254 M€. Cette forte économie de constatation sur la charge de la dette s'explique par une inflation et des taux d'intérêt inférieurs aux prévisions.

En revanche, le report de l'encaissement du produit de cession des fréquences hertziennes sur les exercices 2016 à 2019 a conduit à la réintégration sur le budget général de l'essentiel des dépenses militaires imputées par la LFI sur le CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* (CAS hertzien). 2 144 M€ de crédits de paiement (CP) ont été ouverts en loi de finances rectificative (LFR) sur la mission *Défense*. Ils n'ont été consommés qu'à hauteur de 1 553 M€, le solde étant reporté sur 2016.

Le dépassement de la LFI sur les autres dépenses du budget général s'élève à 1 267 M€, dont 914 M€ sur les autres dépenses de la mission *Défense* (concernant notamment les opérations extérieures et l'opération Sentinelle). Les écarts nets sur les autres missions ne représentent que 352 M€. Ils sont détaillés au chapitre III et à l'annexe I du présent rapport.

3 - Des économies de constatation sur certains comptes spéciaux

Les budgets annexes et les comptes spéciaux enregistrent un excédent de 1 681 M€ au lieu d'un déficit attendu de 171 M€, améliorant le solde de 1 852 M€ par rapport à la LFI.

Tableau n° 3 : solde des comptes spéciaux (en M€)

en M€	LFI 2015			Exécution 2015		
	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde
Aides à l'acquisition de véhicules propres	242	242	0	302	226	76
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	377	377	0	375	404	-29
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	1 491	1 491	0	1 501	1 497	4
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 377	1 377	0	1 329	1 286	43
Développement agricole et rural	148	148	0	137	131	6
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	521	521	0	622	498	124
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	2 167	2 167	0	16	16	0
Participations financières de l'État	5 000	5 000	0	3 450	3 419	30
Pensions	57 569	56 842	727	57 313	56 534	779
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	309	309	0	509	533	-24
Participation de la France au désendettement de la Grèce	309	433	-124	309	0	309
Total comptes d'affectation spéciale	69 510	68 906	604	65 862	64 543	1 319
Accords monétaires internationaux	0	0	0	0	0	0
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	7 533	7 439	94	7 129	7 042	86
Avances à l'audiovisuel public	3 667	3 667	0	3 667	3 667	0
Avances aux collectivités territoriales	101 257	101 472	-215	97 129	97 055	74
Prêts à des états étrangers	752	1 482	-730	652	692	-40
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	36	201	-164	82	114	-32
Total comptes de concours financiers	113 245	114 261	-1 016	108 658	108 570	88
Total comptes de commerce	49 500	49 344	156	47 279	47 031	248
Total comptes d'opérations monétaires	261	192	69	3 011	4 989	-1 978
<i>dont opérations avec le Fonds monétaire international</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2 729</i>	<i>4 676</i>	<i>-1 947</i>
Total comptes spéciaux	232 515	232 702	-187	224 811	225 134	-323
Total comptes spéciaux hors FMI	232 515	232 702	-187	222 082	220 458	1 625

Source : direction du budget

Cette exécution favorable résulte notamment de la suspension du mécanisme de rétrocession des intérêts à la Grèce après l'arrêt du deuxième plan d'aide financière³ (pour 433 M€), de moindres dépenses du compte de prêts aux États étrangers en raison du report de certains refinancements de dettes⁴ et au décalage de certaines opérations commerciales (se traduisant par une amélioration globale du solde du compte de 690 M€) et d'un solde du compte d'avances aux collectivités territoriales supérieur aux prévisions initiales (de 289 M€).

4 - Une nouvelle programmation pluriannuelle qui entérine le retard pris dans la réduction du déficit

Le déficit budgétaire 2015 a été inférieur à l'objectif prévu par la LPFP pour 2015.

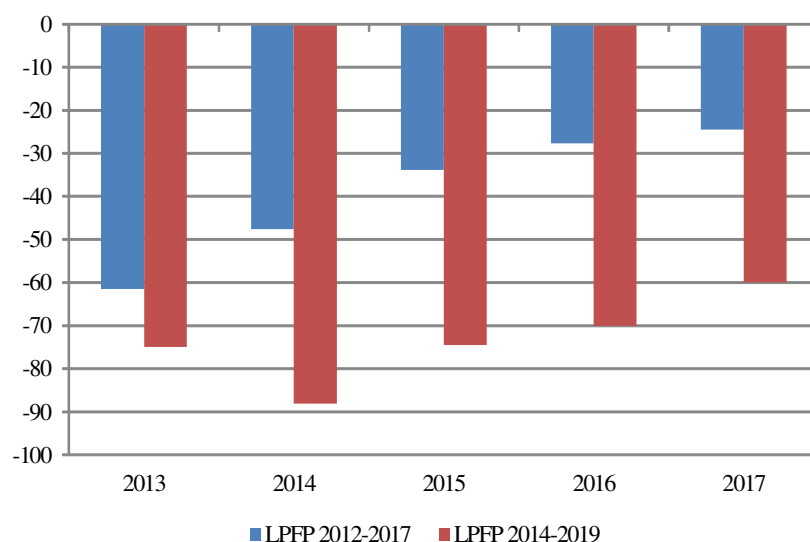
La nouvelle loi de programmation 2014-2019 prévoit un déficit budgétaire de l'État de 74,5 Md€ en 2015, contre 33,9 Md€ pour la programmation précédente 2012-2017. Cette révision de 40,6 Md€ du déficit entre les deux budgets triennaux fait suite au non-respect des objectifs de la LPFP 2012-2017 en 2013 et 2014 : le déficit effectif du budget 2014 (- 85,6 Md€) avait dépassé de 41,3 Md€ la programmation pluriannuelle. Environ la moitié de ce dépassement s'expliquait par des dépenses exceptionnelles (versement au mécanisme européen de stabilité pour 3,3 Md€ et deuxième programme d'investissements d'avenir pour 12 Md€) et le crédit d'impôt compétitivité emploi (6,4 Md€).

La nouvelle LPFP ne prévoit pas de rattrapage du retard pris dans le rétablissement des finances de l'État. En revanche, elle prend en compte la montée en charge des allègements d'impôts et de charges sur les entreprises (31 Md€ entre 2014 et 2017) tout en maintenant, en partant d'un niveau plus élevé, un rythme de réduction du déficit comparable à celui envisagé dans la programmation précédente.

³ Le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* a été créé en 2012 afin de mettre en œuvre le reversement à la Grèce des revenus des titres grecs détenus par la Banque de France. Le CAS retrace ainsi les flux de recettes, provenant d'une contribution spéciale de la Banque de France, et de dépenses, liées à ces restitutions. Ce mécanisme a été suspendu dans le cadre de l'arrêt du deuxième plan d'aide. Il est toutefois susceptible de reprendre après l'évaluation du respect des engagements pris par la Grèce dans le cadre du troisième plan d'aide en 2016. En 2015, la Banque de France a donc procédé à la rétrocession des intérêts sur les titres qu'elle détient à l'État, mais celui-ci ne les a pas reversés à la Grèce.

⁴ Cette réduction des dépenses du compte de prêts se traduit toutefois par de moindres remboursements d'intérêts en recettes non fiscales (- 370 M€).

Graphique n° 3 : comparaison des objectifs de soldes budgétaires entre la LPFP 2012-2017 et la LPFP 2014-2019 (en Md€)



Source : Cour des comptes

B - Un déficit élevé et en faible amélioration par rapport à 2014 hors éléments exceptionnels

L'évolution des résultats de l'État d'une année sur l'autre peut être appréciée selon trois référentiels : la comptabilité budgétaire, la comptabilité nationale et la comptabilité générale. L'articulation des trois résultats est détaillée en annexe III.

Le déficit budgétaire (- 70,5 Md€) est en apparence en forte amélioration (- 15,1 Md€) en 2015. Celle-ci s'explique toutefois pour l'essentiel par les éléments exceptionnels qui avaient affecté l'exécution l'année précédente.

Le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale (- 71,3 Md€) qui ne prenait en compte qu'une partie des dépenses budgétaires exceptionnelles en 2014 n'enregistre qu'une lente amélioration (4 Md€). Le solde des opérations de l'exercice en comptabilité générale (- 82,5 Md€) se détériore (- 8,2 Md€) en raison de dépréciations sur les immobilisations financières de l'État.

1 - Une comparaison pluriannuelle brouillée par les PIA et le MES en comptabilité budgétaire

Le déficit budgétaire effectif 2015 (- 70,5 M€) est inférieur de 15,1 Md€ à celui de 2014 (- 85,6 Md€) et de 4,4 Md€ à celui de 2013. Ces évolutions sont toutefois peu significatives. La comparaison pluriannuelle est en effet affectée, comme les années précédentes, par les dotations aux PIA et les autres dépenses exceptionnelles intervenues en 2014 (versements au MES).

Deux PIA sont en cours : le PIA 1 de 34,6 Md€, lancé en 2010, et le PIA 2 de 12 Md€ dont les crédits ont été inscrits dans la LFI 2014⁵.

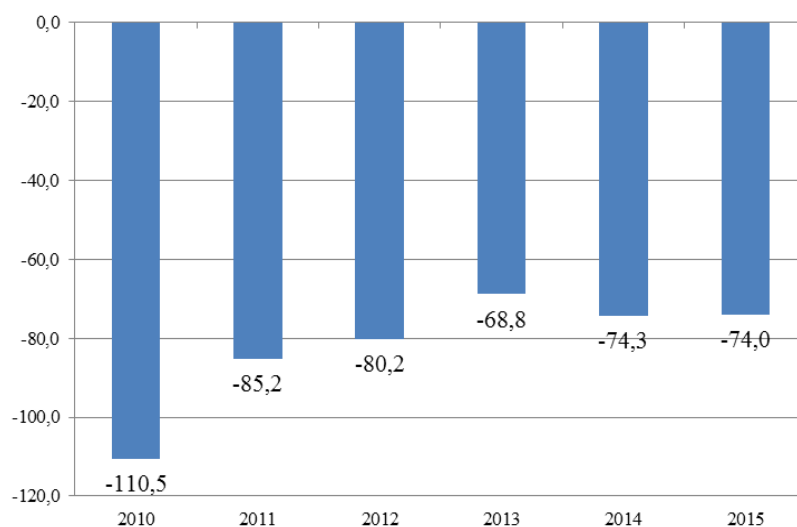
Dans le cadre de la gestion des PIA, des tiers (opérateurs, Caisse des dépôts et consignations, BPI, etc.) reçoivent en totalité les dotations dès la première année, sous deux formes : des dotations consommables (19,6 Md€ pour le PIA 1 et 8,7 Md€ pour le PIA 2) sont reversées, au fil de leurs dépenses, aux porteurs de projets bénéficiaires ; des dotations non consommables (15 Md€ pour le PIA 1 et 3,3 Md€ pour le PIA 2), dont seuls les intérêts peuvent être utilisés par les organismes gestionnaires pour financer des projets⁶.

Contrairement à la dépense budgétaire qui est enregistrée par l'État en une fois l'année de lancement du programme, les décaissements effectifs des gestionnaires au profit des projets ont vocation à s'étaler sur dix ans pour le PIA 1 et sur quinze ans pour le PIA 2. Ce mode d'inscription sur le budget de l'État, qui déroge au principe d'annualité, a alourdi artificiellement les déficits budgétaires en 2010 et 2014.

Depuis le rapport sur le budget de l'État 2014, la Cour présente l'évolution annuelle du déficit budgétaire en éliminant les dépenses exceptionnelles comme le versement au MES, en neutralisant les versements de l'État aux organismes gestionnaires des PIA la première année mais en prenant en compte les décaissements de ces organismes au profit des porteurs de projets. Après ces retraitements, le déficit budgétaire de l'État (- 74,0 Md€) s'établit en 2015 à un niveau voisin de 2014 (- 74,3 Md€) et supérieur à 2013 (- 68,8 Md€).

⁵ La Cour a récemment consacré un rapport public thématique au PIA. Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le programme d'investissements d'avenir : Une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*. La Documentation française, décembre 2015, 187 p., disponible sur www.comptes.fr

⁶ Sur les difficultés soulevées par la gestion en matière de conformité aux principes du droit budgétaire, cf. chapitre V.

Graphique n° 4 : déficit budgétaire retraité (en Md€)

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

Cette quasi-stabilité du déficit a toutefois été obtenue dans un contexte marqué par la montée en charge du crédit d'impôt compétitivité emploi et du Pacte de responsabilité et de solidarité. Le premier s'est traduit par une diminution des recettes fiscales nettes de 5,4 Md€ par rapport à 2014. Le second a aggravé le déficit de 5,1 Md€ en entraînant 7,6 Md€ de dépenses supplémentaires sur le budget de l'État, compensés par une diminution de la TVA affectée à la sécurité sociale pour 2,5 Md€⁷.

2 - Une amélioration limitée du besoin de financement de l'État en comptabilité nationale

La comptabilité nationale calcule un besoin de financement pour l'État et pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC), avec lesquels il forme les administrations publiques centrales (APUC).

⁷ Le détail de ces changements de périmètre est présenté au chapitre III.

En 2015, selon les estimations provisoires notifiées à la Commission européenne le 25 mars 2016, le solde de l'État en comptabilité nationale s'élève à 71,3 Md€, en amélioration de 4 Md€ par rapport à 2014. Le besoin de financement de l'État 2014 en comptabilité nationale était inférieur au solde budgétaire de l'année, notamment car il ne prenait pas en compte les dotations non consommables du PIA 2 (3,3 Md€) et le versement au MES (3,3 Md€).

Le besoin de financement des ODAC (- 1,1 Md€) connaît une dégradation (- 4 Md€) équivalente à l'amélioration de celui de l'État. Le besoin de financement des APUC est donc identique en valeur absolue en 2014 et en 2015 (- 72,4 Md€). Seule l'augmentation du PIB permet d'afficher une réduction de ce besoin de financement en points de PIB (de 3,4 % à 3,2 % du PIB). Ces données seront commentées de façon détaillée par la Cour dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques publié en juin 2016.

L'article liminaire du projet de règlement, comme celui de la LFI, indiquent le solde effectif et le solde structurel des administrations publiques en comptabilité nationale. Afin de mieux relier ces soldes au déficit budgétaire, cet article devrait décomposer le besoin de financement des administrations publiques par sous-secteurs. La Cour reconduit donc sa recommandation visant à 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.

3 - Une dégradation du solde des opérations de l'exercice en comptabilité générale

Le solde des opérations de l'exercice (- 82,5 Md€) se dégrade de 8,2 Md€ à périmètre constant par rapport à 2014 en raison d'une dépréciation de 9,6 Md€ passée sur la valeur de la SNCF dans le bilan de l'État, suite à l'intégration de SNCF Réseau (ex-RFF). En neutralisant cette opération exceptionnelle, le solde des opérations de l'exercice en comptabilité générale (- 72,9 Md€) s'améliore de 1,4 Md€.

Tableau n° 4 : résultat en comptabilité générale (en M€)

En M€	2014 retraité	2015
Charges de fonctionnement nettes	177 978	188 918
Charges d'intervention nettes	143 490	136 752
Charges financières nettes	31 521	38 667
Charges nettes	352 989	364 338
Produits fiscaux nets	291 596	291 596
Autres produits régaliens nets	7 680	8 728
Ressources propres de l'Union européenne RNB et TVA	-20 099	-18 490
Produits régaliens nets	278 681	281 834
Solde des opérations de l'exercice	-74 308	-82 503

Source : compte général de l'État 2015

*
**

Les différences méthodologiques conduisent à des évolutions contrastées des résultats de l'État entre 2014 et 2015 selon le référentiel utilisé : forte réduction apparente du déficit en comptabilité budgétaire, légère amélioration du besoin de financement de l'État en comptabilité nationale et dégradation significative du solde des opérations de l'exercice en comptabilité générale. Le retraitement des opérations qui connaissent les traitements les plus différents (PIA et versements au MES en comptabilité budgétaire, dépréciations d'immobilisations financières en comptabilité générale) permet toutefois de s'accorder sur un diagnostic de faible amélioration des soldes de l'État hors éléments exceptionnels en 2015. Celle-ci a été acquise malgré la montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité qui ont dégradé le solde de 10,5 Md€. Le déficit reste élevé en valeur absolue, représentant près de trois mois de dépenses du budget général.

II - Une croissance de la dette réduite principalement grâce à la politique d'émission

La croissance du besoin de financement de l'État et celle de la dette se sont poursuivies en 2015. Le rythme d'accroissement de la dette financière négociable de l'État s'est toutefois réduit et a été

significativement inférieur au déficit. L'émission des titres issus de souches anciennes, porteurs de coupons plus élevés que les taux en vigueur en 2015, a conduit à enregistrer des ressources de trésorerie en contrepartie d'une charge budgétaire plus élevée à l'avenir⁸. Ces ressources de trésorerie ont été utilisées pour réduire l'encours de la dette. La persistance de taux très bas, voire négatifs, conjuguée à une faible inflation, a par ailleurs conduit à une nouvelle diminution de la charge budgétaire de la dette sur l'année 2015, mais les finances de l'État continuent d'être fortement exposées en cas de remontée des taux.

« Émissions de référence » et « souches anciennes »

Les émissions françaises de dette à moyen et long terme ou « obligations assimilables du Trésor » (OAT) font l'objet d'adjudications régulières. Ces OAT portent un taux d'intérêt facial (ou « coupon ») mais c'est l'adjudication qui détermine l'intérêt effectif payé par l'État sur ces obligations. Cet intérêt se décompose entre le coupon prédéterminé par l'État qui sera versé par celui-ci chaque année à la date d'échéance de l'OAT et une prime ou décote à l'émission payable immédiatement par l'acheteur de l'OAT (prime) ou l'État (décote), représentant la différence entre le taux d'intérêt effectif issu de l'adjudication et le coupon ou taux d'intérêt facial de l'OAT.

Lorsqu'il émet une nouvelle obligation ou « émission de référence », l'État fixe en principe un coupon proche des taux de marché : les primes ou décotes sont alors faibles.

Pour assurer la liquidité de la dette française sur le marché secondaire, l'Agence France Trésor a cependant fait le choix depuis plusieurs années de ne pas présenter une nouvelle émission de référence à chaque adjudication. Elle propose aussi aux investisseurs des obligations dont les caractéristiques sont identiques à des obligations déjà émises (« souches anciennes »). Le montant du coupon qui s'attache à ces dernières peut être éloigné des conditions actuelles du marché, ce qui conduit alors à l'enregistrement d'un niveau élevé de primes (si les taux actuels sont plus bas) ou de décotes (s'ils sont plus élevés).

À titre d'exemple, le 5 février 2015, l'État a procédé à une émission à 10 ans en recourant le même jour à deux souches différentes :

- une nouvelle émission de référence à 10 ans dont il a fixé le coupon à 0,5 % ;

⁸ Elle est en revanche neutre sur la charge de la dette en comptabilité nationale et en comptabilité générale, les primes et décotes étant étalées sur la durée de vie des emprunts concernés dans les deux référentiels.

- une souche ancienne à 31 ans émise pour la première fois en 1994 avec un coupon de 6 %.

Les taux d'intérêt obtenus sur les deux souches ont été voisins : respectivement, 0,61 % et 0,62 %.

Les flux de trésorerie correspondant à la charge de la dette sont cependant très différents. Pour un milliard d'euros émis :

- dans le premier cas, l'État paie une décote de 11 M€ tout de suite et versera chaque année un coupon de 5 M€ pendant 10 ans ;

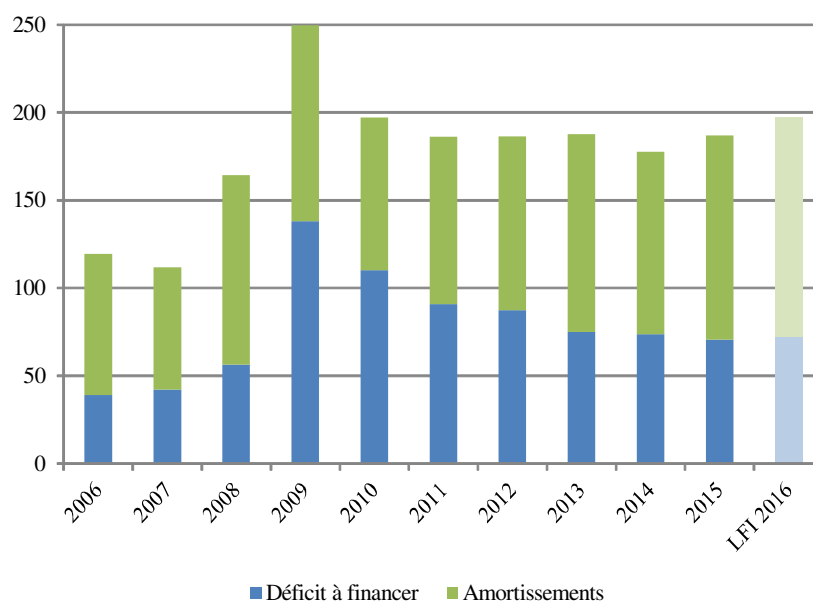
- dans le second cas, l'État reçoit une prime de 538 M€ tout de suite et versera chaque année un coupon de 60 M€ pendant 10 ans.

A - Un besoin de financement de l'État élevé, bien que lissé dans le temps par les rachats

1 - Des amortissements élevés

Le besoin de financement de l'État s'est établi pour 2015 à 189,1 Md€, en hausse de 10 Md€ par rapport à 2014.

Le besoin de financement est principalement constitué de deux éléments : le financement des amortissements de la dette venant à échéance d'une part, le financement du déficit budgétaire d'autre part. Les amortissements ont représenté une part prépondérante du besoin de financement en 2015, atteignant leur montant le plus élevé depuis 2008. Le besoin de financement est toutefois inférieur de 3,2 Md€ à la prévision de la LFI. Cet écart s'explique principalement par un solde budgétaire de l'État inférieur de 3,9 Md€ à la prévision de la LFI.

Graphique n° 5 : besoin de financement de l'État (Md€)

Source : Cour des comptes (données : AFT, LFI 2016)

Pour financer ce besoin, l'AFT a recouru à des émissions de moyen et long terme, les émissions nettes des rachats s'établissant à 187 Md€ comme prévu dans le programme indicatif de financement communiqué en fin d'année 2014. L'année 2015 a été marquée, s'agissant des ressources, par le niveau record des primes à l'émission qui s'établissent à 22,7 Md€. Cette recette de trésorerie, induite par l'émission de titres de dettes à partir de souches anciennes, a permis de réduire l'encours de la dette à court terme d'un montant équivalent par rapport à la fin de l'année 2014.

Tableau n° 5 : tableau de financement en exécution pour 2015

En M€	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	LFR 2015	Exécution 2015
Amortissements de la dette à moyen et long terme	106,7	103,8	116,5	116,4	116,4
Amortissement des autres dettes	6,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Solde à financer	74,9	73,6	74,4	73,3	70,5
Autres besoins de trésorerie	-2,2	1,5	1,3	2,5	2,0
Besoin de financement	185,5	179,1	192,3	192,3	189,1
Émission de dettes à long et moyen terme nettes des rachats	168,8	172,0	187,0	187,0	187,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique	0,0	1,5	4,0	2,0	0,8
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	7,2	1,4	0,0	-23,0	-22,6
Variation des dépôts des correspondants	-4,2	-1,3	0,0	0,0	6,7
Variation du compte du Trésor	7,9	-1,4	0,8	3,9	-5,2
Autres ressources de trésorerie	5,7	6,9	0,5	22,4	22,4
Ressources de financement	185,5	179,1	192,3	192,3	189,1

Source : Agence France Trésor

2 - Un accroissement du besoin de financement lissé par les rachats menés les années précédentes

Afin de réduire le montant des amortissements des années suivantes, et ce faisant de diminuer le risque de refinancement, l'AFT a poursuivi le renforcement de sa politique de rachat de titres en 2015.

Tableau n° 6 : incidence des rachats des années précédentes sur le montant des amortissements annuels (Md€)

titres venant à échéance en	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Rachats opérés en...</i>						
2009	11	2,6				
2010		18,2	4,5			
2011			19,3	4,4		
2012				18	5,2	
2013					13,2	9,9
2014						27,7
Total	11	20,8	23,8	22,4	18,4	37,6
Amortissements en exécution	87	95,5	99,2	112,8	104	116,4
Amortissements en l'absence de rachats	98	116,3	123	135,2	122,4	154,0

Source : Cour des comptes (données : AFT)

En effet, face à des besoins de refinancement importants, et dans un contexte de baisse des taux, l'AFT émet plus que nécessaire afin de rembourser en avance une fraction des titres arrivant à échéance au cours des deux années suivantes. Le risque de refinancement en est réduit, et les montants ainsi refinancés le sont à des conditions de taux favorables. En l'absence des rachats réalisés au cours des deux exercices précédents, la dette à rembourser en 2015 se serait établie à 154 Md€ au lieu de 116 Md€.

La politique de rachats s'est poursuivie en 2015, l'AFT ayant remboursé de manière anticipée 33 Md€ de titres à moyen et long terme arrivant à échéance en 2016 et 2017, contre 31,1 Md€ en 2014 et 23,2 Md€ en 2013. En définitive, pour financer le besoin de l'année d'une part et les rachats d'autre part, l'AFT a effectué en 2015 son plus

important programme d'émissions à moyen et long terme, les émissions brutes s'étant élevées au niveau jamais atteint de 220 Md€.

Tableau n° 7 : montant des émissions de titres à moyen et long terme

En Md€	2013	2014	2015
Émissions à long terme (>5 ans)	92,0	99,7	110,7
Émissions à moyen terme	83,2	85,7	91,6
Titres indexés	16,8	17,7	17,8
Total des émissions moyen et long terme brutes	192,0	203,1	220,0
Rachats	23,2	31,1	33,0
Total des émissions moyen et long terme nettes des rachats	168,8	172,0	187,0

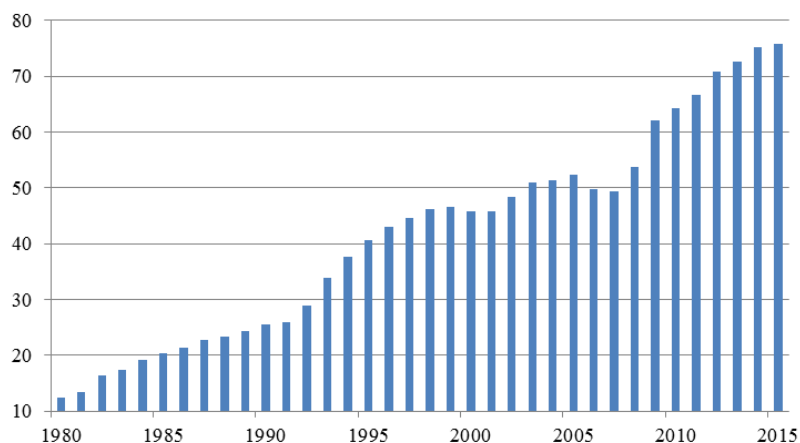
Source : Agence France Trésor, synthèse Cour des comptes

B - Une dynamique d'endettement temporairement ralentie par la politique d'émission

1 - Une dette qui a continué à croître en proportion du PIB en 2015

La dette publique (qui retrace non seulement la dette de l'État mais aussi celle des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales) s'élevait à 95,7 % du PIB fin 2015. La dette de l'État représentait près des quatre cinquièmes de la dette des administrations publiques fin 2015.

Depuis 1980, le poids de la dette de l'État dans le PIB a été multiplié par six. Il n'a diminué que trois années, en 2000, 2006 et 2007. L'augmentation s'est poursuivie en 2015, la dette de l'État représentant en valeur nominale 75,8 % du PIB à la fin de l'année, un niveau inédit depuis l'après-guerre.

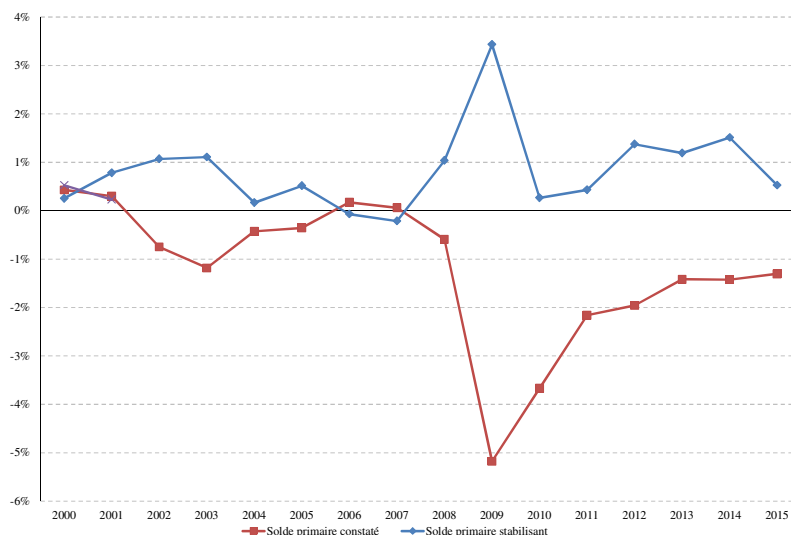
Graphique n° 6 : dette de l'État (% du PIB)

Source : Cour des comptes (données : INSEE, SEC 1995 jusqu'en 2012, SEC 2010 ensuite)

Pour stabiliser le poids de la dette dans le PIB, l'État doit, à taux de croissance donné, dégager un solde primaire (hors charge d'intérêts) suffisant. Or le solde primaire constaté a été systématiquement inférieur au solde primaire stabilisant depuis 2008. En 2015, l'écart entre le solde budgétaire primaire stabilisant et le solde budgétaire primaire constaté s'élève à 1,8 % du PIB⁹.

⁹ Le solde budgétaire primaire stabilisant considéré est ici celui de l'État, en comptabilité budgétaire. Il correspond au niveau de solde budgétaire primaire qui permet de maintenir stable le niveau de la dette en proportion du PIB. Il se calcule de la manière suivante : dette de l'État multiplié par l'écart entre le taux d'intérêt apparent et le taux de croissance du PIB en valeur.

**Graphique n° 7 : solde primaire stabilisant et solde primaire constaté
(en % du PIB)**



Source : Cour des comptes

2 - Une réduction de la croissance de la dette qui résulte principalement d'une inflexion de la politique d'émission

L'encours de la dette financière négociable de l'État s'élève en fin d'année 2015, charge d'indexation du capital comprise, à 1 576 Md€ au lieu de 1 528 Md€ à la fin de l'année 2014. Elle a donc augmenté de 48 Md€, soit une progression nettement inférieure à celle des années précédentes.

L'AFT a en effet mené un important programme d'émissions de titres sur des souches anciennes porteuses de coupons plus élevés pour les investisseurs qui, en contrepartie, acquièrent ces titres à un prix dépassant leur valeur nominale, dégageant ainsi des primes à l'émission.

Selon l'AFT, les achats réguliers de titres français par l'Euro-système dans le cadre de son programme de rachat de titres publics ont rendu nécessaire ce ré-abondement régulier des souches anciennement émises afin de répondre à la demande des investisseurs et maintenir la meilleure liquidité possible sur l'ensemble des OAT. L'AFT estime que, si elle n'avait pas répondu à cette demande, les taux obtenus sur ces émissions à long et moyen terme auraient été globalement plus élevés.

Ces émissions à partir de souches anciennes sont pratiquées depuis septembre 2007 et ont été systématisées à partir de 2008. En 2015, elles ont représenté 33 % des émissions de moyen et long terme après 22 % en 2014 (67,3 Md€ en 2015 contre 40,5 Md€ en 2014). Il s'agit d'une proportion élevée mais déjà atteinte en 2011 (37 %).

Dans le contexte de baisse rapide des taux, l'écart entre les coupons des souches anciennes et celui des souches les plus récentes est en revanche particulièrement important. Les primes à l'émission qui en ont résulté ont été très élevées. Elles ont atteint le niveau record de 22,7 Md€ en 2015 (contre 7,4 Md€ en 2014).

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

en Md€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Primes à l'émission nettes	-2,3	4,4	8,2	2,5	9,2	6	7,4	22,7

Source : rapports d'activité de l'AFT

L'État a fait le choix de mettre à profit ces ressources de trésorerie pour diminuer la dette à court terme, dont l'encours a baissé de 22,6 Md€. Ce choix, malgré des taux d'intérêt à court terme aujourd'hui négatifs, est justifié par l'AFT par la volonté de limiter le risque de taux sur la dette de l'État, la dette à court terme étant la plus sensible à une remontée des taux, et de ne pas modifier le programme d'émission à moyen et long terme annoncé aux investisseurs.

Tableau n° 9 : encours de la dette à court terme

	fin 2007	fin 2008	fin 2009	fin 2010	fin 2011	fin 2012	fin 2013	fin 2014	fin 2015
BTF (Md€)	78	138	214	187	178	167	174	175	153
% dette totale	8,5	13,6	18,7	15,2	13,5	12,0	11,9	11,5	9,7

Source : PLF 2016, AFT

L'infléchissement de la croissance de la dette qui résulte de la stratégie d'émission à partir de souches anciennes, dans un contexte de baisse rapide des taux depuis 2012, ne reflète donc pas principalement une amélioration du déficit de l'État. Si l'État n'avait pas émis à partir de souches anciennes, il aurait bénéficié de primes à l'émission beaucoup

plus faibles et la dette aurait augmenté d'un montant plus proche du déficit budgétaire de l'année, soit 70 Md€.

Cette stratégie qui peut trouver sa justification dans la situation actuelle des marchés conduit temporairement à une déconnexion partielle entre l'évolution du déficit et celle de la dette, cette dernière progressant moins vite. Cette déconnexion n'est toutefois que temporaire. Dans les années à venir, le versement de coupons plus élevés créera un besoin de financement accru et la dette retrouvera progressivement le niveau qu'elle aurait atteint dans l'hypothèse théorique où l'AFT n'aurait pas émis à partir de souches anciennes.

Cette politique d'émission a également comme contrepartie, au cours des exercices à venir, une charge de la dette plus élevée en comptabilité budgétaire. Elle est en revanche neutre sur la charge de la dette en comptabilité nationale et en comptabilité générale, les primes et décotes étant étalées sur la durée de vie des emprunts concernés dans les deux référentiels.

3 - Une contribution des programmes de désendettement qui plafonne à des niveaux peu élevés

Des programmes intitulés « *Désendettement* » figurent dans quatre CAS : *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* (« CAS contrôles routiers »), CAS hertzien, *Gestion du patrimoine immobilier* (« CAS immobilier ») et *Participations financières de l'État* (CAS PFE).

Ces CAS peuvent contribuer au désendettement de deux manières. D'une part, les dépenses des programmes mentionnés ci-dessus sont utilisées directement pour rembourser ou racheter des emprunts antérieurs. D'autre part, comme tous les CAS, leur solde, lorsqu'il est positif, vient réduire le déficit et donc le besoin de financement de l'État.

Tableau n° 10 : affectation de crédits aux programmes de désendettement en 2015

En M€	CAS <i>Immobilier</i>	CAS <i>hertzien</i>	CAS PFE	CAS <i>Contrôles routiers</i>	Total
Affectation de crédits au programme de désendettement	86	0	800	411	1297
Solde 2015 du CAS	124	0	30	44	198
Contribution nette au désendettement	210	0	830	455	1495

Source : Cour des comptes

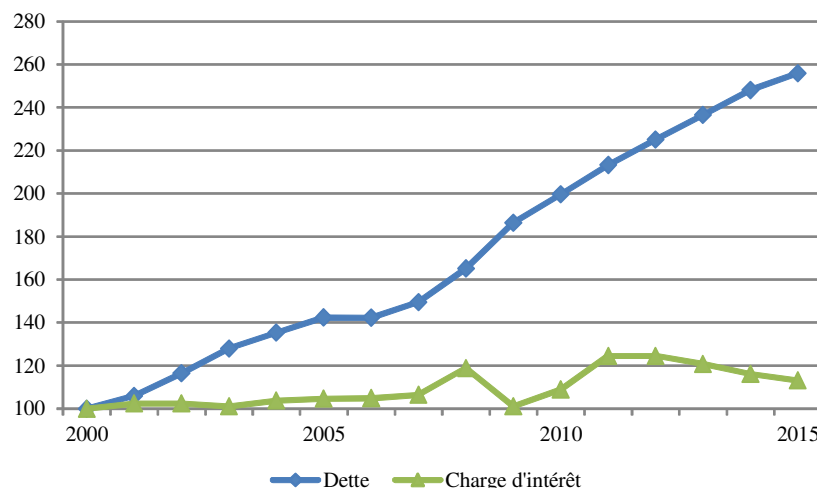
En 2015, 1 297 M€ ont été affectés aux programmes de désendettement des CAS, ce qui est inférieur au montant atteint en 2014 (1 992 M€) en raison notamment d'une contribution du programme « désendettement » du CAS PFE en baisse (de 1 500 à 800 M€). En revanche, le solde des quatre CAS en 2015 (198 M€) est positif, alors qu'ils avaient enregistré un déficit cumulé en 2014 (- 479 M€). Leur contribution globale au désendettement s'élève donc à 1 495 M€, soit un montant proche de celui atteint en 2014 (1 513 M€).

C - Une charge de la dette en diminution sous l'effet de la politique monétaire

1 - Une nouvelle économie sur la charge de la dette en 2015 grâce à la baisse des taux et de l'inflation

En 2015, la charge de la dette et de la trésorerie (avant opérations d'échange de taux), s'établit à 42,1 Md€, en baisse de 1 Md€ par rapport à l'exécution 2014. Elle est en diminution depuis le pic atteint en 2012 (46,3 Md€).

Graphique n° 8 : encours et charge d'intérêts de la dette négociable de l'État (base 100 en 2000)



Source : Cour des comptes

La baisse de la charge de la dette par rapport à 2014 tient principalement à des taux courts, devenus négatifs, qui permettent d'enregistrer des recettes et de ne plus verser des intérêts sur les BTF. La charge de la dette à court terme est ainsi inférieure de plus de 400 M€ à son niveau de 2014. La charge d'indexation du capital des titres indexés diminue également de moitié et contribue à réduire la charge de la dette de l'ordre de 400 M€ par rapport à 2014. Enfin, les intérêts versés sur la dette à moyen et long terme diminuent de plus de 200 M€.

La charge de trésorerie s'établit à près de 1 Md€ et continue à augmenter en 2015 par rapport à 2014 (+ 86 M€) en raison, d'une part du plein effet de la rémunération des dotations non consommables des PIA, qui représente une charge de trésorerie de 751 M€, et d'autre part, du résultat négatif des opérations de trésorerie au cours de l'année. Les taux courts étant négatifs, le placement par l'État de ses liquidités à la Banque de France ou sur les marchés financiers engendre pour lui non un gain mais une charge d'intérêts.

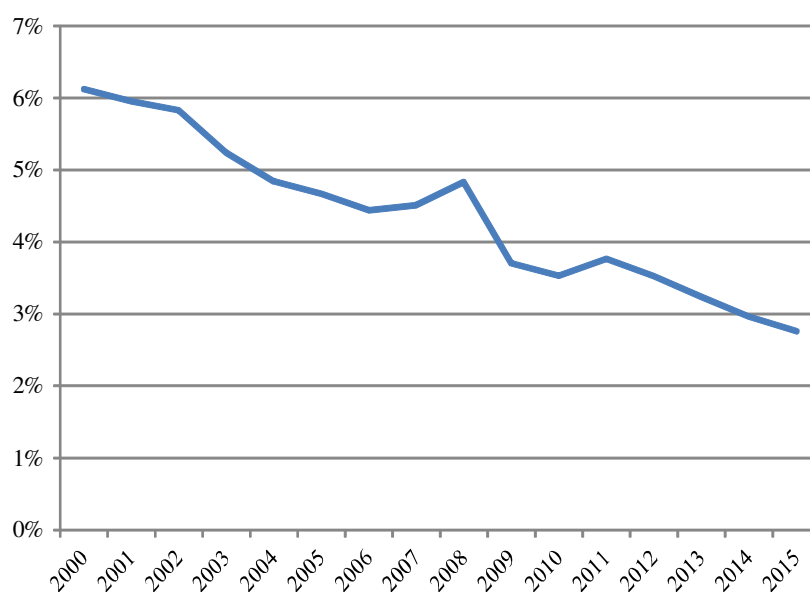
Cette situation inédite résulte des taux négatifs sur le marché monétaire. Cette charge doit néanmoins être mise en regard des recettes enregistrées au titre des intérêts négatifs obtenus par l'AFT pour la rémunération des BTF.

Tableau n° 11 : charge de la dette et de la trésorerie (avant swaps)

En M€	Exécution 2014	Exécution 2015	Évolution
Dette négociable	42 193	41 094	-1 099
<i>Intérêts des OAT et BTAN nets des coupons courus</i>	<i>41 118</i>	<i>40 897</i>	<i>-221</i>
<i>Intérêts des BTF</i>	<i>142</i>	<i>-301</i>	<i>-443</i>
<i>Charge d'indexation du capital des titres indexés</i>	<i>932</i>	<i>499</i>	<i>-433</i>
Dettes reprises et frais de gestion de la dette négociable	97	87	-10
Dette non négociable	0	0	0
Trésorerie	869	955	86
Charge de la dette et de la trésorerie (avant swaps)	43 159	42 136	-1 022

Source : Agence France Trésor

Au total, le taux d'intérêt « apparent » c'est-à-dire la charge budgétaire d'intérêts payée par l'État rapportée au stock total de dette, s'établit à 2,8 % en 2015, en légère baisse par rapport à 2014 (3 %). Ainsi, malgré la poursuite de l'augmentation de l'encours de dette, la charge de la dette continue à baisser en 2015 du fait de la baisse des taux, en particulier des taux courts, et du faible niveau de l'inflation.

Graphique n° 9 : taux apparent sur la dette de l'État (en %)

Source : Cour des comptes

2 - Une politique monétaire favorable aux emprunteurs mais une forte exposition de la France au risque de taux

La baisse des taux d'intérêt sur longue période dont bénéficient la France et la plupart des emprunteurs souverains des économies développées s'explique en partie par des causes structurelles : baisse de l'inflation, affaiblissement de la croissance à long terme dans les économies développées, ou encore croissance de l'épargne en provenance des pays émergents. Au-delà de ces facteurs de long terme, les banques centrales notamment la Réserve fédérale américaine et la Banque centrale européenne (BCE) ont mené des politiques monétaires accommodantes depuis 2008, accentuant la baisse des taux.

La BCE a procédé à une baisse rapide de son principal taux directeur (le taux d'intérêt des opérations principales de refinancement) à partir de la mi-2011, passé de 1,50 % en juillet 2011 au niveau historique de 0 % en mars 2016. Elle a également progressivement abaissé ses autres taux directeurs, en particulier le taux de la facilité de dépôt, négatif depuis juin 2014 et encore abaissé en mars 2016, au niveau inédit de - 0,40 %.

La banque centrale a par ailleurs conduit depuis 2010 des opérations de politique monétaire dites non conventionnelles. À cette fin, elle a utilisé deux principaux outils : les opérations de refinancement à long terme des banques commerciales d'une part, et des programmes de rachats de titres obligataires sur le marché secondaire en zone euro d'autre part. Depuis le 22 janvier 2015, la BCE a ainsi lancé un programme étendu d'achat de titres de dettes souveraines en zone euro. En mars 2016, elle a décidé d'augmenter ces achats à hauteur de 80 Md€ par mois et de les étendre aux titres obligataires d'entreprises non financières bien notées. Le programme d'achats d'actifs devrait durer au moins jusqu'en mars 2017 et perdurera jusqu'à ce que l'inflation marque un retour vers l'objectif de 2 %.

Les interventions massives de la BCE et des banques centrales de l'Eurosystème ont pour effet direct de faciliter l'endettement des agents économiques, publics ou privés, en abaissant leur coût de financement. Les États de la zone euro, qui sont fortement endettés, en sont bénéficiaires. À titre d'illustration, la Banque de France achète pour le compte de l'Eurosystème près de 10 Md€ de titres de dette française chaque mois sur le marché secondaire. Elle détient à la fin février 2016 112 Md€ de dette publique française soit l'équivalent de près de 7 % de la dette de l'État.

Alors que la dette de l'État a augmenté de 700 Md€ au cours de la période 2005-2015, la charge de la dette n'a augmenté que de 3 Md€ au cours de la même période, en raison de l'amélioration des conditions de financement.

Une remontée des taux entraînerait un accroissement de la charge de la dette et, toutes choses égales par ailleurs, une dégradation du déficit. L'AFT estime qu'une remontée des taux de 1 % sur l'ensemble de la courbe des taux conduirait à augmenter la charge de la dette de 2,1 Md€ la première année, puis de 4,8 Md€ la deuxième année, 6,9 Md€ la troisième année, et de 16,5 Md€ au bout de 10 ans.

III - Une situation financière profondément dégradée

Depuis 2007, l'article 3 de la loi de règlement approuve le résultat, le bilan et l'annexe du Compte général de l'État de l'année précédente. La régularité, la sincérité et la fidélité des informations présentées sont

examinées par la Cour des comptes dans l'acte de certification publié en même temps que le présent rapport¹⁰.

La comptabilité générale complète la comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale¹¹. Elle permet notamment d'apprécier si la dette financière à moyen et long terme a financé des investissements ou des charges et d'analyser la soutenabilité à long terme des finances de l'État au travers de la situation nette. Les provisions et les engagements hors bilan apportent un éclairage sur les risques pesant sur les budgets futurs.

Tableau n° 12 : bilan de l'État à la fin de l'exercice

En Md€ (format 2015)	2013	2014	2015
Immobilisations corporelles et incorporelles	501,8	499,5	493,7
Immobilisations financières	325,7	330,0	324,9
Actif circulant et comptes de régularisation	122,3	133,8	134,8
Trésorerie	21,8	22,7	28,8
Total actif	971,6	986,0	982,2
Dettes financières	1 480,7	1 551,1	1 601,6
<i>dont dettes négociables à moyen et long terme</i>	<i>1 302,4</i>	<i>1 370,9</i>	<i>1 442,1</i>
Dettes non financières	164,9	172,3	204,1
Provisions pour risques et charges	125,6	133,4	134,9
Autres passifs, trésorerie et comptes de régularisation	141,7	150,9	156,6
Total passif	1 912,9	2 007,7	2 097,2
Situation nette	-941,3	-1 021,7	-1 115,0

Source : Compte général de l'État 2015

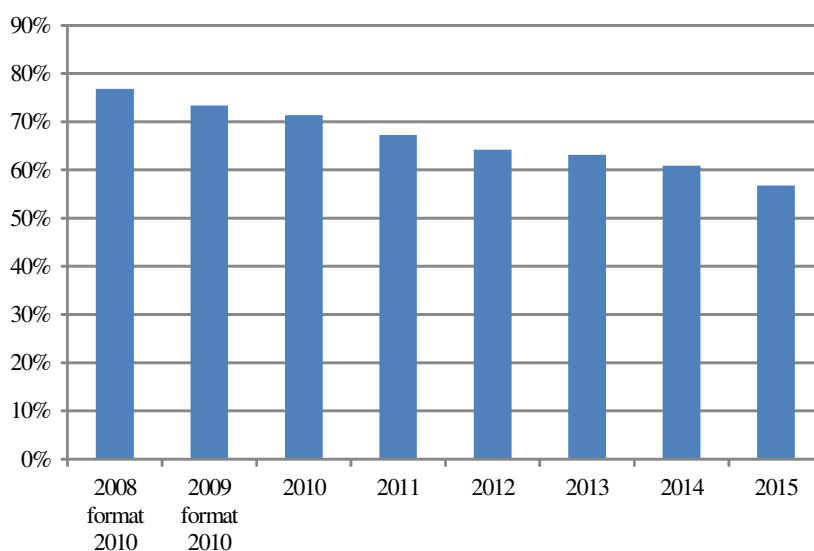
¹⁰ Compte tenu des importants travaux de fiabilisation du bilan effectués en 2009 et 2010, les comparaisons pluriannuelles effectuées dans cette partie utiliseront pour 2008 et 2009 les données retraitées au format 2010 publiées dans le compte général de l'État de 2010.

¹¹ Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : La comptabilité générale de l'État dix ans après : une nouvelle étape à engager*. La Documentation française, février 2016, 145 p., disponible sur www.ccomptes.fr

A - Une croissance de la dette qui ne finance que pour une faible part des investissements

Dans le cas des collectivités territoriales, seules les dépenses d'investissement peuvent être financées par le recours à l'emprunt¹². Le bilan de l'État présente en revanche une situation très différente. Fin 2015, l'actif immobilisé de l'État (818,6 Md€) ne représente que 57 % de la dette financière négociable à moyen et long terme (1 442,1 Md€) contre 77 % fin 2008.

Graphique n° 10 : immobilisations rapportées aux dettes à moyen et long terme



Source : Cour des comptes (données : comptes généraux de l'État 2010 à 2015)

S'agissant de 2015, les acquisitions nettes d'immobilisations se limitent à 11,3 Md€. Les émissions de dettes financières à moyen et long terme nettes des amortissements et des rachats représentent 93 Md€ (y

¹² L'application de cette règle ne préjuge pas de l'efficacité des dépenses d'investissement ainsi financées qui doivent comme les autres dépenses être priorisées. L'évaluation de leur rentabilité financière et socio-économique constitue un moyen d'aide à la sélection des projets les plus utiles (cf. chapitre III).

compris primes à l'émission). Elles n'ont donc financé de l'investissement qu'à hauteur de 12 % et ont principalement servi à payer les charges d'activité de l'État (personnel, fonctionnement, intervention, intérêts de la dette) non couvertes par ses autres ressources notamment fiscales (64 %), le solde (24 %) servant à rembourser ou racheter de la dette à court terme.

L'alourdissement de la dette de l'État en 2015 a donc principalement servi à financer non des investissements mais des charges courantes de l'État.

B - Une nouvelle dégradation de la soutenabilité à long terme des finances de l'État

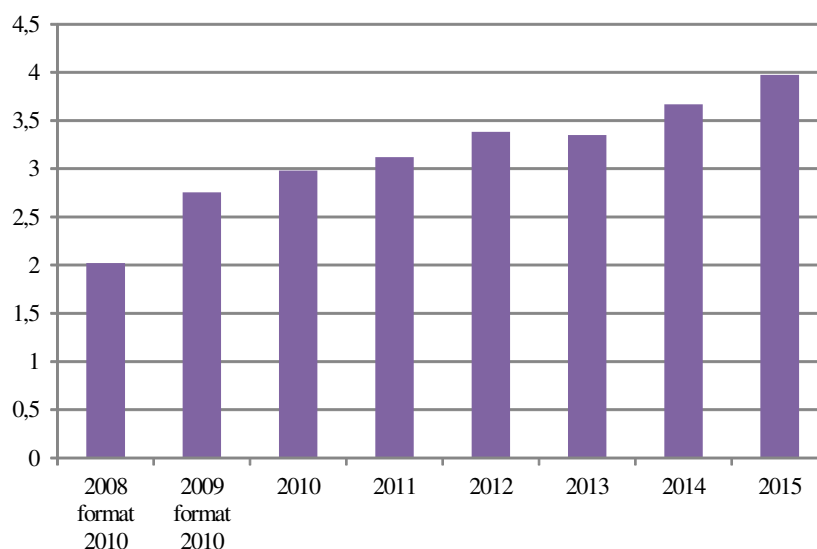
La dégradation de la situation nette de l'État, continue depuis 2006 s'est poursuivie en 2015. Ses engagements hors bilan sont en revanche en légère baisse, malgré de nouvelles dettes éventuelles vis-à-vis des collectivités territoriales et la reprise, dans le cadre de la compensation du Pacte de responsabilité et de solidarité, de certains engagements de la sécurité sociale.

1 - Une situation nette de plus en plus négative

La situation nette de l'État correspond à la différence entre ses actifs et ses passifs. Fin 2015, elle est négative à hauteur de 1 115 Md€¹³, soit l'équivalent d'environ quatre années de produits régaliens nets. La situation nette s'est dégradée de 93,3 Md€ en 2015. Cette dégradation est continue depuis 2008.

¹³ Le bilan de de l'État ne retrace pas son principal actif incorporel, la capacité à lever l'impôt. Plus que le niveau de la situation nette, c'est donc son évolution qui doit être analysée.

**Graphique n° 11 : nombre d'années de produits régaliens nets
nécessaire pour couvrir la situation nette**



Source : Cour des comptes

2 - De nouveaux engagements vis-à-vis des collectivités territoriales et en matière sociale

La situation nette constitue un indicateur de la soutenabilité à long terme des finances de l'État. Son examen peut être utilement complété par celui des engagements hors bilan qui retracent des passifs éventuels, susceptibles de peser à long terme sur les finances de l'État. Ils résultent notamment d'accords passés avec des tiers (garanties, contrats de cofinancement ou engagements budgétaires pour lesquels le service fait n'est pas intervenu), de sa mission de régulateur économique et social, ou de son rôle d'employeur (engagements de retraite).

Tableau n° 13 : engagements hors bilan

En Md€	2013	2014	2015
Engagements pris dans le cadre d'accords bien définis	1 070	1 080	1 084
<i>dont dette garantie</i>	202	194	187
<i>dont livrets d'épargne réglementés</i>	416	412	403
<i>dont contrats de cofinancement</i>	22	25	30
<i>dont engagements budgétaires sans service fait</i>	93	88	94
Engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État	364	455	482
<i>dont aides au logement</i>	109	136	160
<i>dont subventions aux régimes spéciaux</i>	203	274	270
Engagements de retraite	1 302	1 561	1 535
Autres engagements	84	101	91

Source : Cour des comptes (données : compte général de l'État)

Les engagements liés aux pensions (engagements de retraite des fonctionnaires et des ouvriers d'État, subventions aux régimes spéciaux) et aux livrets d'épargne réglementée qui constituent, en montant, les principaux engagements de l'État, sont en légère diminution en 2015.

La dette garantie avait fortement augmenté à la suite de la crise financière et des plans d'aide à certains États de la zone euro. La normalisation de la situation entraîne une diminution progressive des encours garantis dans ce cadre. Les dettes garanties diminuent en 2015, notamment celles du Fonds européen de stabilité financière (- 4,3 Md€), de Dexia (- 5,3 Md€), et de PSA Finance (- 1,2 Md€). L'augmentation des dettes garanties de l'Unedic et de la Caisse nationale des industries électriques et gazières constitue néanmoins un point de vigilance.

La réorganisation des relations entre l'État et la sécurité sociale engagée dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité se traduit par une augmentation des engagements de l'État en tant que régulateur économique et social. L'inscription sur le budget de l'État en LFI 2016 de l'allocation de logement familial (ALF), prestation jusqu'alors incluse dans le périmètre de la sécurité sociale, les accroît de 20,6 Md€.

Les engagements nouveaux pris vis-à-vis des collectivités territoriales sont aussi significatifs en 2015. L'augmentation des engagements au titre des contrats de cofinancement (+ 4,9 Md€) reflète la

signature d'une nouvelle génération de CPER (+ 6,3 Md€¹⁴), tandis que l'accroissement des engagements budgétaires sans service fait (+ 5,7 Md€) résulte notamment du Fonds de soutien aux collectivités ayant contracté des emprunts à risques et du plan France très haut débit (cf. analyse des restes à payer dans le chapitre V).

Au total, les engagements hors bilan quantifiés dans le compte général de l'État représentent 153 % du PIB en 2015 (contre 155 % en 2014).

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le déficit budgétaire (70,5 Md€) est inférieur de près de 4 Md€ à celui prévu par la LFI. Des recettes fiscales nettes légèrement supérieures aux prévisions ainsi que des économies de constatation sur le PSR UE, sur certains comptes spéciaux et sur la charge de la dette ont permis ce résultat, malgré une maîtrise inégale des autres dépenses. Ce solde est meilleur que l'objectif de la LPFP 2014-2019, mais beaucoup plus dégradé que celui de la précédente programmation pluriannuelle 2012-2017 (33,9 Md€).

Par rapport à 2014, le déficit ressort en forte diminution apparente mais, après neutralisation des éléments exceptionnels de 2014 (lancement du PIA 2 et versement au MES), la réduction du déficit budgétaire n'est plus que de 0,3 Md€.

Le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale (71,3 Md€) diminue de 4 Md€.

Le solde des opérations de l'exercice en comptabilité générale (82,5 Md€) se dégrade (8,2 Md€) en raison d'une dépréciation de 9,6 Md€ des actifs de SNCF-réseau (ex-RFF) constatée à l'occasion de la constitution du groupe ferroviaire public sous l'égide de la SNCF.

En retraitant cette opération exceptionnelle, le solde des opérations de l'exercice, comme le solde budgétaire retraité et le besoin de financement en comptabilité nationale, ressortent en faible amélioration par rapport à 2014.

Le retour à des conditions économiques plus satisfaisantes (croissance de 1,2 %) aurait pu faciliter une réduction plus importante du déficit. L'État a dû néanmoins prendre en charge le coût du Pacte de

¹⁴ Ce montant correspond à la variation des seuls engagements de l'État, hors opérateurs.

responsabilité et de solidarité (5,1 Md€) et la montée en charge du CICE qui s'est traduite par une perte de recettes de 5,4 Md€.

Même en légère amélioration, le déficit budgétaire de l'État en 2015 reste à un niveau très élevé et représente près d'un trimestre de dépenses du budget général.

La dette financière négociable de l'État a continué d'augmenter, atteignant 1 576 Md€. Compte tenu des conditions de croissance et de taux, un excédent budgétaire primaire (c'est-à-dire hors charge de la dette) de 0,5 % aurait été nécessaire pour stabiliser la dette, alors qu'un déficit primaire de 1,3 % du PIB a été enregistré en 2015.

Si la progression de la dette, inférieure à celle du déficit budgétaire, s'est ralentie, c'est principalement sous l'effet d'une politique d'émission faisant une large part aux souches anciennes. Celle-ci a permis d'encaisser un montant élevé de primes d'émission qui ont été mises à profit pour réduire l'encours de dette à court terme, entraînant ainsi une déconnexion entre le niveau du déficit et l'évolution de la dette, qui n'est toutefois que temporaire.

Cette politique d'émission a aussi pour contrepartie une charge d'intérêts plus élevée en comptabilité budgétaire dans les prochaines années. Elle est en revanche neutre sur la charge de la dette en comptabilité générale et en comptabilité nationale.

Le principal risque sur la charge d'intérêts des années futures demeure celui d'une remontée des taux. Une hausse des taux de 1 % sur l'ensemble des maturités conduirait à augmenter la charge de la dette de 2 Md€ la première année, et de 16,5 Md€ au bout de 10 ans.

En 2015, la croissance de la dette à moyen et long terme n'a financé que pour une faible part des investissements (12 %) et majoritairement des dépenses courantes de personnel, de fonctionnement et d'intervention (64 %). Elle se traduit donc par une détérioration de la soutenabilité à long terme des finances de l'État, comme l'illustre la nouvelle dégradation de sa situation nette, négative de 1 115 Md€, soit environ quatre années de produits régaliens.

Au terme de ses analyses, la Cour reconduit la recommandation suivante :

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

Chapitre II

Les recettes de l'État en 2015

Les recettes fiscales, nettes des remboursements et dégrèvements, constituent avec les recettes non fiscales les recettes nettes de l'État. En 2015, ces dernières se sont élevées à 294,5 Md€, dont 280,1 Md€ pour les recettes fiscales nettes (5,8 Md€ de plus qu'en 2014 et 1,0 Md€ de mieux que les prévisions de la LFI) et 14,4 Md€ pour les recettes non fiscales.

Tableau n° 14 : recettes du budget de l'État

En M€	Exéc. 2014	LFI 2015	LFR 2015	Exéc. 2015
<i>Recettes fiscales brutes</i>	370 437	378 566	380 548	383 317
<i>Remboursements et dégrèvements sur impôts d'État</i>	-84 629	-87 830	-89 715	-91 509
<i>Remboursements et dégrèvements sur impôts locaux</i>	-11 502	-11 645	-12 074	-11 676
Recettes fiscales nettes	274 306	279 091	278 759	280 132
Recettes non fiscales	13 949	14 234	14 736	14 411
Recettes nettes, hors fonds de concours et attributions de produits	288 255	293 325	293 495	294 543
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne	-20 347	-20 742	-19 705	-19 702
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	-54 426	-50 729	-50 729	-50 528
Recettes nettes, hors PSR, fonds de concours et attributions de produits	213 482	221 854	223 061	224 313

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

En 2015, les dépenses fiscales, c'est-à-dire les dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et pour les contribuables un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application des principes généraux du droit fiscal, ont représenté 84,4 Md€. Ces dépenses fiscales sont supérieures de 6 Md€ à leur niveau de 2014 et de 2,5 Md€ aux évaluations du PLF 2015 en raison de la montée en charge du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Les dispositifs de maîtrise de ces dépenses fiscales sont largement inopérants.

Les recettes nettes hors prélèvements sur recettes (50,5 Md€ pour les collectivités locales et 19,7 Md€ pour l'Union européenne), fonds de concours et attributions de produits se sont élevées à 224,3 Md€. Les deux PSR sont en forte baisse en 2015 par rapport à 2014 (respectivement - 3,9 Md€ et - 0,6 Md€). La baisse du PSR au profit des collectivités est conforme à la programmation pluriannuelle. En revanche, la diminution du PSR UE correspond à une économie de constatation qui a facilité la fin de gestion.

I - Des recettes fiscales et non fiscales proches de celles prévues en LFI

A - Des recettes fiscales nettes proches des prévisions, en partie grâce à des éléments non reconductibles

Avec un montant de 280,1 Md€ en 2015, les recettes fiscales nettes¹⁵ ont été supérieures de 1,0 Md€ à la prévision initiale et progressent de 5,8 Md€ par rapport à 2014.

¹⁵ Dans cette partie sont analysées les recettes fiscales comptabilisées en recettes du budget général de l'État et non les recettes totales liées à un impôt et bénéficiant à une administration publique. Les éventuelles modifications apportées à la répartition des impôts et taxes entre les différentes administrations publiques sont mentionnées, lorsqu'elles concernent l'État, dans les mesures de transfert. Ces dernières concernent principalement la TVA et la TICPE.

Les composantes de l'évolution des recettes fiscales

L'évolution des recettes fiscales nettes au cours d'une année s'analyse selon deux composantes : l'évolution spontanée (à législation constante), qui dépend largement des évolutions de l'activité économique, et les mesures de hausse ou de baisse des impôts (principalement des modifications législatives ou réglementaires mais aussi des événements exceptionnels), parmi lesquelles sont distinguées les mesures antérieures à la LFI de l'année dont l'incidence budgétaire se modifie¹⁶, les mesures nouvelles (de la LFI et des LFR de l'année), et les mesures de périmètre et de transfert de ressources entre administrations publiques.

1 - Des recettes fiscales nettes légèrement supérieures à la prévision de la LFI

Selon la loi de finances initiale pour 2015, les recettes fiscales de l'État devaient atteindre 279,1 Md€. En exécution, elles s'élèvent à 280,1 Md€, soit 1,0 Md€ de plus que la prévision initiale et 1,4 Md€ par rapport à la LFR.

L'écart entre la prévision initiale et l'exécution s'explique par une exécution 2014 supérieure de 1,9 Md€ à la prévision qui était retenue dans la LFI 2015, ce gain étant partiellement compensé par une perte de 0,8 Md€ sur les effets de l'ensemble des mesures (antérieures, nouvelles, de périmètre et de transfert). L'évolution spontanée des recettes fiscales a pour sa part été conforme à la prévision retenue dans la LFI.

¹⁶ Il peut s'agir d'une mesure entrée en vigueur au cours d'un exercice antérieur mais dont la montée en charge se poursuit. C'est le cas notamment du CICE qui a eu une première incidence budgétaire en 2014 et donc le coût s'accroît significativement en 2015. Cette augmentation est considérée comme l'effet d'une mesure.

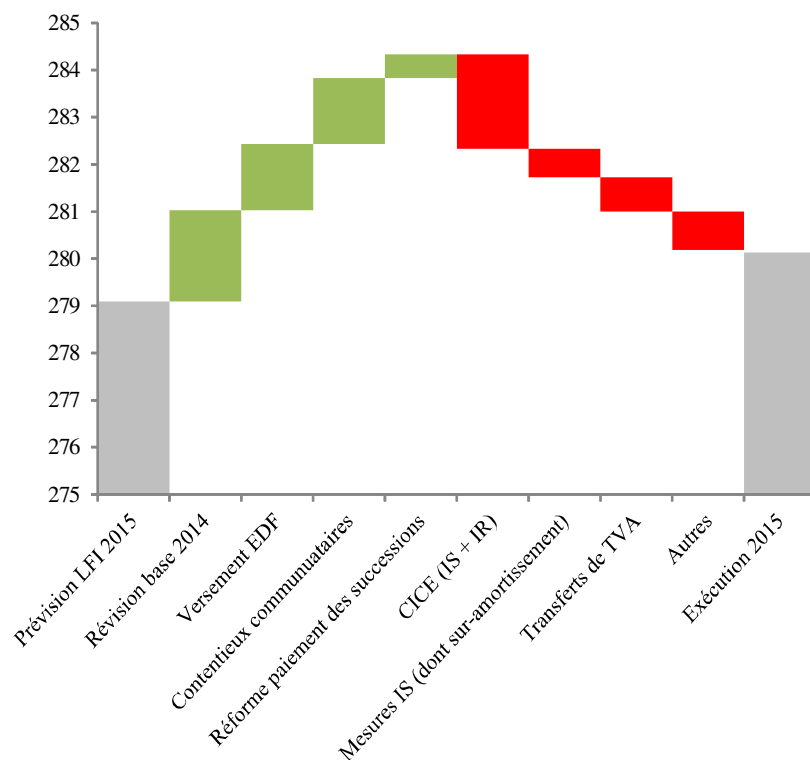
Tableau n° 15 : décomposition de l'évolution des recettes fiscales en 2015, en prévision et en exécution

en Md€	2014	Effet de l'évolution spontanée	Mesures antérieures au présent PLF	Mesures nouvelles du présent PLF	Mesures de périmètre et de transfert	2015
LFI 2015	272,4*	4,8	1,5	-0,6	1,0	279,1
Exécution	274,3	4,7	1,3	-0,4	0,2	280,1
Écart	1,9	-0,1	-0,2	0,2	-0,8	1,0

*LFR2 2014

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

Graphique n° 12 : décomposition de l'écart entre la prévision de recettes fiscales de la LFI 2015 et l'exécution (Md€)



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

a) Une base 2014 plus élevée que prévu

En exécution, les recettes fiscales en 2014 se sont élevées à 274,3 Md€, soit un niveau supérieur de 1,9 Md€ à la prévision de la seconde loi de finances rectificative pour 2014, qui avait servi de base à la construction de la prévision des recettes fiscales en 2015 dans la LFI 2015. Cet écart s'explique principalement par plusieurs gains : + 0,9 Md€ sur l'IR, + 0,8 Md€ sur l'IS (principalement en raison d'une plus-value de 1,0 Md€ sur le cinquième acompte), + 0,7 Md€ sur la TVA en raison du dynamisme de la recette en fin d'année.

b) Une évolution spontanée en ligne avec la prévision initiale

La prévision de recettes fiscales de la LFI 2015 reposait sur une hypothèse d'évolution spontanée (à législation constante) de 1,7 %. Compte tenu de l'hypothèse de croissance économique en valeur de 1,9 %, l'élasticité des recettes fiscales ressortait à 0,9. Cette valeur était nettement supérieure à celles qui figuraient dans le PLF 2015 au titre de 2013 (- 1,6) et 2014 (- 0,4). Elle signifiait un retour à la valeur moyenne de l'élasticité, égale à 1, cohérente avec l'hypothèse de croissance du PIB en valeur en 2015 (1,9 %), plus forte qu'en 2013 (1,1 %) et 2014 (1,2 %).

Tableau n° 16 : élasticité des recettes fiscales nettes à la croissance du PIB dans le PLF 2015

	PIB en valeur	PIB en volume	IPC hors tabac	Évolution spontanée	Élasticité
2013	1,1 %	0,3 %	0,7 %	- 1,7 %	- 1,6
2014	1,2 %	0,4 %	0,5 %	- 0,4 %	- 0,4
2015	1,9 %	1,0 %	0,9 %	1,7 %	0,9

Source : PLF 2015, annexe Voies et moyens (tome I)

En cours d'année, peu de révisions ont été apportées à la prévision d'évolution spontanée des recettes fiscales, et en exécution les résultats ont été très proches des prévisions.

Tableau n° 17 : révisions des hypothèses

	PIB en valeur	PIB en volume	IPC hors tabac	Évolution spontanée	Élasticité
LFI 2015	1,9 %	1,0 %	0,9 %	1,7 %	0,9
Programme de stabilité	2,0 %	1,0 %	0,0 %	1,8 %	0,9
LFR 2015	2,0 %	1,0 %	0,1 %	1,7 %	0,8
Exécution	1,9 %	1,3 %	0,0 %	1,7 %	0,9

Source : Cour des comptes (données : PLF 2015, programme de stabilité d'avril 2015, direction du budget)

Le taux de croissance spontanée des recettes fiscales est donc égal à celui qui était prévu en LFI. Il en est de même pour l'élasticité (0,9). Cette conformité de l'évolution spontanée à la prévision initiale contraste avec les constats des années précédentes. L'évolution spontanée des recettes fiscales avait en effet été inférieure de 10,6 Md€ à la prévision de la LFI en 2012, de 11,6 Md€ en 2013 et de 9,0 Md€ en 2014. Au cours de ces trois années, la croissance du PIB en valeur avait été sensiblement inférieure à la prévision initiale ; il en était de même pour l'élasticité qui avait même été négative. En 2015, la prévision de croissance économique s'est révélée plus exacte, et celle de l'élasticité, plus prudente que lors des années précédentes, s'est confirmée en exécution.

Tableau n° 18 : croissance du PIB en valeur et élasticité des recettes fiscales, en prévision et en exécution, sur les années 2012 à 2015

	LFI		Exécution	
	PIB en valeur	Élasticité	PIB en valeur	Élasticité
2012	2,7 %	1,5	1,5 %	-0,2
2013	2,6 %	1,0	1,1 %	-1,6
2014	2,3 %	1,3	0,8 %	-0,4
2015	1,9 %	0,9	1,9 %	0,9

Note : les chiffres en prévision sont repris des PLF de chaque année ; les chiffres en exécution pour 2012 à 2014 sont ceux publiés dans les PLF de l'année n+2. Ils ne tiennent pas compte des chiffres publiés par l'INSEE en mai 2016.

Source : Cour des comptes (données : projets de lois de finances, direction du budget)

Si l'évolution spontanée des recettes fiscales a été conforme à la prévision initiale, le rendement de l'impôt sur les sociétés a bénéficié en 2015 d'un niveau exceptionnel des encaissements « sur avis de mise en recouvrement » correspondant pour l'essentiel à des recouvrements suite à des contrôles fiscaux¹⁷ : ils ont atteint 3,6 Md€ après 2,1 Md€ en 2014. En l'absence de ces encaissements, l'évolution spontanée des recettes fiscales n'aurait pas atteint le montant prévu en LFI.

Par ailleurs, la conformité de l'évolution spontanée à la prévision initiale pour l'ensemble des recettes fiscales dissimule quelques écarts au niveau des impôts¹⁸. En particulier, la croissance spontanée de la TVA n'a été que 0,9 % alors que la prévision de la LFI 2015 était de 1,4 %, cet écart résultant de l'inflation, qui a été nulle en 2015 alors que la LFI retenait une hypothèse de 0,9 %.

c) Un impact des mesures moins favorable que prévu

Les différentes mesures affectant les recettes en 2015 (mesures antérieures, nouvelles, de périmètre et de transfert) ont eu un impact sur le rendement des recettes fiscales de + 1,1 Md€, inférieur de 0,85 Md€ à la prévision de la LFI.

Parmi les principales sources de cet écart figure le coût du CICE, qui a été supérieur de 2,0 Md€ à la prévision de la LFI 2015 (12,0 Md€ au lieu de 10 Md€). Ce surcoût s'explique par une montée en charge plus rapide que prévu (*cf. infra*, l'analyse des dépenses fiscales en 2015).

De même, alors que la modification des relations financières avec la sécurité sociale devait se traduire par un gain en TVA de 1,7 Md€¹⁹ pour l'État, le surcroît de recettes en exécution n'a été que de 1,0 Md€. Cette révision à la baisse de 0,7 Md€ est essentiellement liée à la décision en LFR 2015 d'affecter 646 M€ de TVA à la sécurité sociale pour solder la dette de l'État.

¹⁷ L'impôt sur les sociétés est un impôt auto-liquidé. Il ne donne lieu à l'émission d'un avis d'imposition par l'administration qu'en cas de correction du montant de l'impôt dû, et donc en particulier en cas de redressement suite à un contrôle fiscal.

¹⁸ *Cf.* la note d'analyse de l'exécution budgétaire en 2015 des recettes fiscales.

¹⁹ Les différentes mesures de périmètre entre l'État et la sécurité sociale, notamment celles liées à la prise en charge du Pacte de responsabilité et de solidarité incluaient une diminution du transfert de TVA à la sécurité sociale de 2,9 Md€. En sens inverse, l'attribution à la sécurité sociale du rendement de la fiscalisation des majorations de pensions conduisait à une augmentation de cette affectation de 1,2 Md€. Le gain net pour l'État ressortait ainsi à 1,7 Md€ initialement (*cf.* chapitre III sur les dépenses).

Mais en sens inverse, quelques éléments exceptionnels ont contribué à améliorer le rendement des recettes fiscales par rapport à la prévision initiale. Ainsi l'État a bénéficié en 2015 d'un versement d'impôt sur les sociétés de 1,4 Md€ d'EDF²⁰ consécutif à une décision de la Commission européenne²¹. Ce gain a été partiellement compensé par l'adoption en cours d'année²² de la mesure autorisant une majoration de l'amortissement sur certains équipements (- 0,4 Md€).

De même, le coût des contentieux communautaires a été inférieur de 1,4 Md€ à la prévision initiale.

Enfin, dans une moindre mesure, la réforme des délais de paiement pour les successions a eu un rendement inattendu, supérieur de 0,5 Md€ à celui qui était prévu en LFI (1,0 Md€ au lieu de 0,5 Md€ prévu initialement).

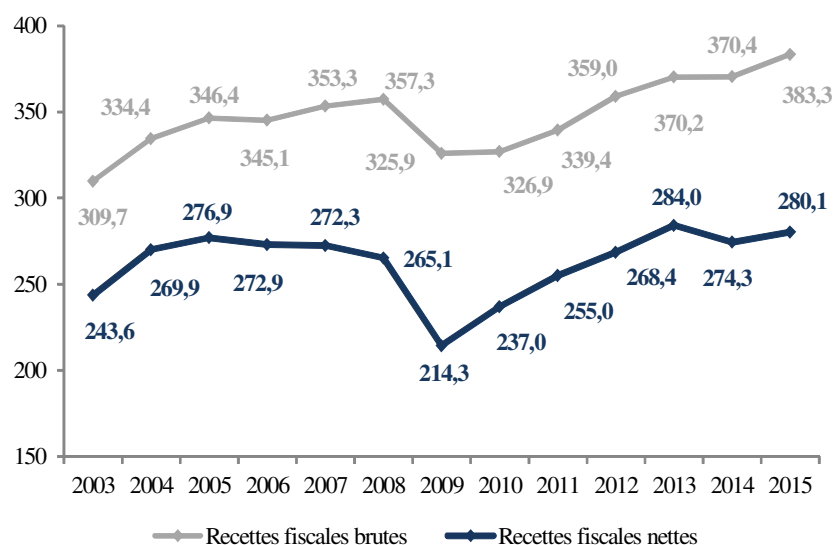
²⁰ Cette recette exceptionnelle est classée par le ministère des finances dans les « mesures », bien qu'elle ne résulte pas d'une modification de la législation fiscale, afin de ne pas altérer le calcul de l'évolution spontanée des recettes fiscales. Cette dernière doit en effet être évaluée à législation constante, et plus généralement en excluant tous les événements exceptionnels intervenant en 2015. Pour la même raison, le coût des contentieux communautaires (qui vient en déduction des recettes fiscales) est rattaché aux mesures.

²¹ Le 22 juillet 2015, la Commission européenne a adopté une nouvelle décision qualifiant d'« aide d'État incompatible avec les règles de l'Union européenne » le traitement fiscal des provisions créées entre 1987 et 1996 pour le renouvellement des ouvrages du Réseau d'Alimentation Générale (RAG) d'EDF. L'entreprise, tout en payant la somme due, conteste la décision de la Commission. La recette n'est donc pas définitivement acquise pour l'État.

²² Dans la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

2 - Une augmentation par rapport à 2014 due en grande partie à l'évolution spontanée

Graphique n° 13 : évolution des recettes fiscales brutes et nettes²³ sur la période 2003-2015 (Md€)



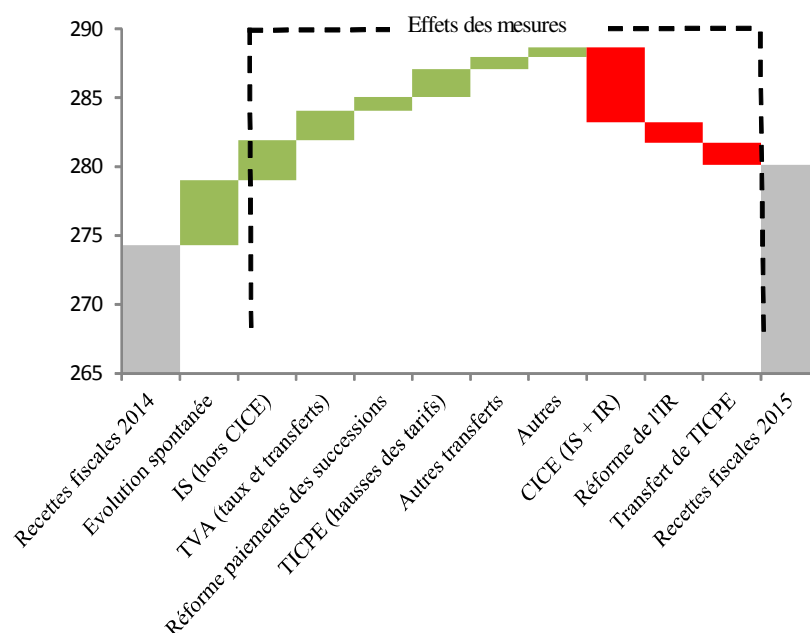
Note : Les recettes fiscales de l'année 2010 sont diminuées de 16,6 Md€, montant correspondant au rendement des impôts locaux affectés transitoirement à l'État dans le cadre du remplacement de la taxe professionnelle par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Source : direction du budget

²³ L'écart entre les recettes fiscales brutes et nettes correspond aux remboursements et dégrèvements, qui se sont élevés à 103,2 Md€ en 2015. Les remboursements et dégrèvements sont des dépenses (brutes) du budget général de l'État (voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission). Le passage des dépenses brutes aux dépenses nettes du budget général se fait en retirant les dépenses de remboursements et dégrèvements. De même, les recettes fiscales nettes de l'État sont calculées en déduisant les remboursements et dégrèvements des recettes fiscales brutes. La Cour considère que seuls les remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État devraient être déduits des recettes fiscales brutes, qui ne concernent que des impôts d'État. Le calcul des dépenses nettes s'obtiendrait également par la déduction des seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux étant rattachés aux dépenses nettes de l'État.

Par rapport à 2014, les recettes fiscales ont augmenté de 5,8 Md€ en 2015, pour l'essentiel sous l'effet de leur évolution spontanée (à législation constante) qui a été de + 4,7 Md€. Les différentes mesures affectant les recettes en 2015 ont eu un impact net de + 1,1 Md€, essentiellement sous l'effet de mesures antérieures à la LFI 2015 (+ 1,3 Md€).

Graphique n° 14 : évolution des recettes fiscales entre 2014 et 2015 (Md€)



Source : direction du budget – Cour des comptes

a) Une évolution spontanée de nouveau positive après trois années de valeurs négatives

L'évolution spontanée des recettes fiscales a été positive en 2015, de 4,7 Md€ (+ 1,7 %). C'est la première fois depuis 2011 que l'évolution spontanée des recettes fiscales est positive, les années 2012 à 2014 ayant connu des évolutions de - 0,3 %, - 1,7 % et - 0,3 %²⁴. L'élasticité des recettes fiscales au PIB ressort en 2015 à + 0,9, soit une valeur encore inférieure à l'unité (considérée comme la moyenne sur longue période) mais sensiblement supérieure aux valeurs des trois années précédentes (cf. *supra*).

**Tableau n° 19 : élasticité des recettes fiscales
sur la période 2001-2015**

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
+1,8	+0,1	+0,1	+1,7	+1,5	+2,0	+1,3	+1,0

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	prévision 2016
+4,5	+1,6	+1,6	-0,2	-1,6	-0,4	+0,9	+1,3

Sources : Rapport économique social et financier du PLF n+2 pour l'élasticité de l'année n, Cour des comptes pour l'année 2015, PLF 2016 (Voies et moyens, tome 1) pour 2016.

b) De nombreuses mesures dont l'effet reste au total limité

Les différentes mesures intervenues en 2015 ont eu un effet positif sur les recettes fiscales de 1,1 Md€, après - 8,9 Md€ en 2014 et + 20,2 Md€ en 2013.

La mesure ayant l'impact le plus important en 2015 est le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), dont la montée en

²⁴ À l'exception de l'année 2015, les données rétrospectives présentées ici, qu'il s'agisse de l'évolution spontanée, de l'élasticité ou de la croissance économique, sont pour une année donnée n celles qui figurent dans le PLF de l'année n+2 (dans le rapport économique, social et financier). Cette convention s'impose pour l'élasticité puisque la valeur du PLF n+2 est la dernière publiée. En cohérence, les taux de croissance spontanée des recettes fiscales et de croissance économique sont repris de la même source, même si la croissance économique fait l'objet de révisions ultérieures dans les comptes nationaux. Pour l'année 2015, les chiffres cités sont ceux communiqués par la direction du budget.

charge se poursuit. En 2015, le coût budgétaire du CICE a augmenté de 5,4 Md€ par rapport à son coût en 2014.

Le montant de l'impôt sur le revenu (IR) a été réduit par la mesure d'allègement de l'impôt pour les ménages à faibles revenus adoptée dans la LFI 2015 (- 2,8 Md€), qui s'est substituée à la réduction forfaitaire intervenue en 2014 (- 1,3 Md€). L'impact net en 2015 a donc été de - 1,5 Md€.

S'agissant de l'IS, les mesures hors CICE ont eu un impact globalement positif de + 2,9 Md€. Outre le versement de 1,4 Md€ par EDF consécutif à la décision de la Commission européenne (*cf. supra*), la réduction des possibilités de déduction des charges financières, adoptée en LFI 2013, s'est poursuivie en 2015 et a contribué à augmenter l'IS de 1,4 Md€. Par ailleurs, les baisses de cotisations sociales et la suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) résultant du Pacte de responsabilité et de solidarité se traduisent par une augmentation de l'IS de 0,8 Md€. En sens inverse, la mesure de majoration de l'amortissement a diminué les recettes d'IS de 0,4 Md€ en 2015.

La TVA a bénéficié d'une hausse de son rendement de 1,2 Md€, résultant en grande partie d'effets reports des hausses de taux intervenues en 2014. Son montant a également été augmenté de 1,0 Md€ en raison de la réduction du montant affecté à la sécurité sociale en 2015.

Le rendement de la TICPE a également progressé, de 0,5 Md€. Des augmentations ont été décidées dans la LFI 2014 (introduction d'une composante carbone) et dans la LFI 2015 (hausse de 2 centimes par litre sur le gazole), pour un gain total en 2015 de 2,0 Md€. Mais l'essentiel de ce gain a été transféré à des tiers : 1,1 Md€ au bénéfice de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et 0,5 Md€ au profit des régions au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

La réforme des modalités de paiement des droits de succession (augmentation du taux d'intérêt en cas de paiement différé ou fractionné et réduction des délais de fractionnement) a un impact positif estimé à 1,0 Md€. Ce rendement significatif s'explique sans doute, au-delà de l'augmentation du taux d'intérêt, par le renoncement de certains redevables au bénéfice du paiement fractionné dès lors que le dispositif devient moins intéressant.

Enfin, le rendement du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)²⁵, qui traite les dossiers des contribuables ayant des avoirs non déclarés à l'étranger et souhaitant régulariser leur situation, a connu en 2015 une augmentation de 0,4 Md€ (en recettes fiscales). Ce gain se concentre sur l'impôt sur le revenu, le rendement sur les autres recettes fiscales (ISF, donations, successions) étant globalement identique à sa valeur de 2014²⁶.

Tableau n° 20 : rendement du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) en 2014 et 2015 (droits et pénalités)

En Md€	2014	2015	Écart
IR	0,3	0,7	0,4
ISF	0,9	0,8	-0,1
Donations	0,2	0,2	0,0
Successions	0,3	0,4	0,1
Total des recettes fiscales	1,7	2,1	0,4
Recettes non fiscales (amendes)	0,1	0,3	0,2
Contributions sociales	0,1	0,3	0,2
Recettes totales STDR	1,9	2,7	0,7

Source : direction du budget – Cour des comptes

**

Au total, les recettes fiscales ont dépassé de 1 Md€ la prévision initiale et progressé de 5,8 Md€ par rapport à 2014. Contrairement aux années précédentes, la croissance économique a été proche des prévisions du PLF et l'élasticité des recettes à la croissance du PIB a retrouvé une valeur (0,9) proche de sa tendance de long terme (1).

Par ailleurs, plusieurs événements favorables ont permis de compenser une montée en charge du CICE plus rapide que prévu, en particulier le rendement des contrôles fiscaux, le versement d'EDF, le rendement supérieur aux prévisions de la réforme des délais de paiement des droits sur les successions et des dépenses inférieures au titre des contentieux communautaires. Leur impact se limite néanmoins à l'année 2015.

²⁵ Les recettes en provenance du STDR sont classées dans les effets des mesures, pour ne pas altérer l'estimation de l'évolution spontanée des recettes fiscales (*cf. supra*).

²⁶ Le total des avoirs déclarés au STDR s'élevait à 14 Md€ au 31 décembre 2014 et à 27 Md€ au 31 décembre 15.

B - Une part des dividendes en diminution dans les recettes non fiscales

Les recettes non fiscales de l'État, de 14,4 Md€ en 2015, sont en légère augmentation par rapport à la LFI (14,2 Md€) et par rapport à l'année précédente (13,9 Md€). Elles sont supérieures de 0,2 Md€ au montant prévu par la LPFP 2014-2019 (14,2 Md€). Le surcroît de recettes se concentre pour l'essentiel sur les *Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites* (1,7 Md€ au-dessus de la LFI), principalement du fait des amendes très élevées prononcées par l'Autorité de la concurrence. Les dividendes et recettes assimilées (- 0,5 Md€), l'absence de versement de Coface à l'État en 2015 (- 0,5 Md€) et les moindres intérêts reçus (- 0,4 Md€) ont joué en sens inverse.

Tableau n° 21 : présentation des recettes non fiscales

En Md€	2014	LFI 2015	LFR 2015	2015
Dividendes et recettes assimilées	6,3	5,9	5,7	5,4
Produits du domaine	1,9	1,9	1,9	1,8
Produits de la vente de biens et services	1,1	1,2	1,1	1,1
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,4	0,9	0,5	0,5
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	1,1	1,2	2,7	2,9
Divers	3,2	3,2	2,8	2,7
Recettes non fiscales	13,9	14,2	14,7	14,4
<i>Hors loyers budgétaires</i>	<i>12,9</i>	<i>13,1</i>	<i>13,7</i>	<i>13,4</i>

Source : direction du budget

1 - Des dividendes en diminution sensible

Les dividendes et recettes assimilées (5,4 Md€ en 2015, hors rémunération de la garantie sur le fonds d'épargne), représentaient, traditionnellement, de l'ordre de la moitié des recettes non fiscales (45 % en 2014). En 2015, ils ne correspondent qu'à un peu plus d'un tiers de ces dernières, soit le deuxième niveau le plus bas constaté depuis 2010.

a) Les dividendes des entreprises non financières en net recul

Les dividendes versés par les entreprises non financières s'élèvent à 3,0 Md€ en 2015, en baisse de près de 0,7 Md€ par rapport à la LFI 2015, et 1,1 Md€ par rapport à l'exercice 2014.

Ces dividendes proviennent principalement d'EDF (1,1 Md€ versé et 0,9 Md€ sous forme de titres) et de Engie (ex-GDF Suez) (pour 0,8 Md€) et, de manière plus marginale, d'Orange (0,2 Md€), d'ADP (157 M€), de La Poste (126 M€), de Renault (111 M€) de SAFRAN (87 M€) et de la SNCF (63 M€). Les dividendes de ces huit entreprises représentent 90 % des dividendes reçus par l'État en 2015.

EDF est la seule entreprise non financière ayant versé des dividendes sous forme de titres, pour un montant de 896 M€ payés par l'entreprise sous la forme d'actions nouvelles²⁷. Le ministère des finances et des comptes publics justifie ce versement en titres par la volonté de l'actionnaire de contribuer aux marges de manœuvre nécessaires à l'entreprise, dans une phase d'investissements importants sur son parc de production historique comme dans des secteurs qualifiés de « développement » (transition énergétique, nouveau nucléaire...). Il faut par ailleurs rappeler qu'EDF a dû s'acquitter en parallèle d'un versement en numéraire de 1,4 Md€ en 2015 au titre de la régularisation d'impôts sur les années antérieures suite à une décision de la Commission européenne concernant ses méthodes de provisionnement entre 1987 et 1996.

b) Une légère augmentation du produit des entreprises financières

Les produits et dividendes des entreprises financières (2,4 Md€) sont principalement constitués du dividende de la Banque de France et des produits de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). Ces derniers sont composés d'un versement au titre du résultat du groupe CDC et de la contribution de la CDC représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS). Ils seront ici analysés conjointement avec la rémunération de la garantie de l'État sur le Fonds d'épargne (0,8 Md€), imputée en recettes non fiscales diverses.

²⁷ Ces versements sous forme de titres ne sont pas considérés comme des recettes en comptabilité budgétaire. Ils améliorent en revanche le solde de l'État en comptabilité nationale.

Le dividende versé par la Banque de France, de 1,2 Md€ en 2015, est d'un montant supérieur à celui prévu en LFI pour 2014 (1,0 Md€) et en légère diminution (- 0,1 Md€) par rapport à 2014.

Les produits totaux versés en 2015 par la CDC (1,9 Md€, dont 0,8 Md€ au titre du Fonds d'épargne) sont globalement en augmentation de près de 0,5 Md€ par rapport à 2014 et en hausse de 0,1 Md€ par rapport à la LFI 2015.

2 - Les autres recettes non fiscales en progression grâce aux amendes de l'Autorité de la concurrence

Les recettes non fiscales qui ne proviennent pas de produits de participations de l'État (9,0 Md€, y compris rémunération de la garantie du Fonds d'épargne) sont en hausse de 0,6 Md€ par rapport à la LFI 2015. Cette augmentation est principalement liée au montant record des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence (1,6 Md€ contre 200 M€ en LFI). Ces amendes ont toutefois fait l'objet de recours et ne sont pas acquises définitivement à l'État à ce jour.

Le niveau élevé des amendes est en partie compensé par l'absence de versement de la Coface au budget de l'État (- 0,5 Md€) après la contribution de celle-ci au financement de l'indemnisation de la Russie dans le cadre de l'annulation de la vente des bâtiments de projection et de commandement (BPC) *Mistral* (cf. encadré), et des intérêts des prêts à des banques et à des États étrangers inférieurs aux prévisions (- 0,5 Md€).

L'impact budgétaire en 2015 de l'annulation de la vente des *Mistral* à la Russie

Le 4 août 2015, un accord est intervenu entre les gouvernements russe et français sur le règlement des obligations liées à la cessation de l'accord inter-gouvernemental relatif à la coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement (BPC). Un montant de 950 M€ a été versé à la Russie le 5 août à partir de la mission *Défense*.

La mission *Défense* a été abondée le 11 août par un fonds de concours versé par DCNS de 893 M€. DCNS a été remboursée de son côté par un acompte d'indemnisation Coface de même montant versé le 17 août. Une ouverture de crédits sur la mission *Défense* correspondant aux 57 M€ non compensés restants et une révision de l'évaluation des fonds de concours a été réalisée en LFR. Compte tenu du déficit des procédures de soutien à l'exportation gérées par la Coface en 2015 en raison de cette opération, l'État a en outre prévu en LFR qu'il n'effectuerait aucun prélèvement sur la Coface en 2015, alors qu'un versement de 500 M€ étaient prévus en LFI.

À fin 2015, l'impact net sur le budget de l'État est donc une aggravation du déficit de 557 M€. L'impact de la revente des bâtiments à l'Égypte sur le budget 2016 n'est pas encore connu.

**

Comme pour les recettes fiscales, les éléments qui ont conduit à la bonne tenue des recettes non fiscales en 2015, notamment les amendes de l'Autorité de la concurrence, ne sont pas reconductibles en 2016. La décision de l'État de ne pas prélever de dividende en numéraire sur EDF pour les trois prochaines années annoncée en avril 2016 fragilise aussi les prévisions de la LFI 2016 (15,7 Md€ de recettes non fiscales, dont 3,3 Md€ de dividendes des entreprises non financières).

II - Une augmentation des dépenses fiscales sous l'effet du CICE

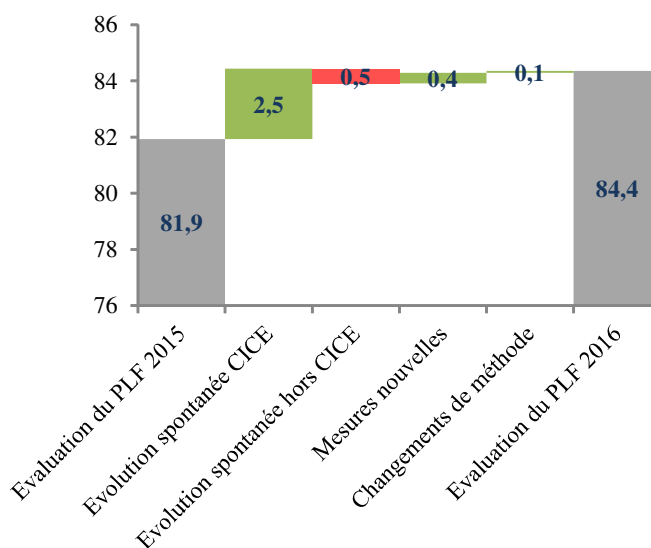
Le montant des dépenses fiscales en 2015 est estimé à 84,4 Md€ dans le PLF 2016²⁸, soit l'équivalent de 30 % des recettes fiscales nettes de l'État. L'année 2015 a été marquée par une accélération de la montée en charge du CICE, dont l'évaluation du coût 2015 a été révisée de 2,5 Md€ dans le PLF 2016. Les autres dépenses fiscales ont été stables. Les dispositions de la LPFP 2014-2019 visant à la maîtrise des dépenses fiscales demeurent dépourvues de portée réelle.

²⁸ Dans le PLF pour une année *n*, le tome II de l'annexe *Voies et moyens* présente l'ensemble des dépenses fiscales, ainsi qu'une évaluation de leur coût pour les années *n-2*, *n-1* et *n*. Les dépenses fiscales au titre d'une année donnée sont donc évaluées de manière exhaustive à trois reprises, dans le PLF de l'année puis dans les deux PLF suivants. Les dépenses fiscales de l'année 2015 ont ainsi été évaluées deux fois pour le moment, dans les PLF 2015 et 2016.

A - Un coût des dépenses fiscales en 2015 révisé à la hausse

Le PLF 2015 évaluait le coût total des dépenses fiscales en 2015 à 81,9 Md€, et à 71,9 Md€ hors CICE. Dans le PLF 2016, les dépenses fiscales en 2015 sont évaluées à 84,4 Md€, dont 71,9 Md€ hors CICE. Le coût total des dépenses fiscales en 2015 a donc été révisé à la hausse de 2,4 Md€, cette augmentation correspondant essentiellement à celle du CICE. Le montant total des autres dépenses est, quant à lui, presque inchangé (- 0,1 Md€).

Graphique n° 15 : décomposition de la révision du coût des dépenses fiscales en 2015 entre les PLF 2015 et 2016 (Md€)



Source : PLF 2015 et 2016 – Direction de la législation fiscale - Cour des comptes

1 - Une montée en charge du CICE plus rapide que prévu

Le coût du CICE en 2015²⁹ a été révisé à la hausse de 2,5 Md€, passant de 10,0 Md€ dans le PLF 2015 à 12,5 Md€ dans le PLF 2016. Cette révision a deux causes principales.

La possibilité offerte aux entreprises d'imputer leur créance de CICE sur les acomptes d'impôt sur les sociétés³⁰ a accéléré la consommation des créances de CICE, puisqu'elle a permis d'imputer sur les acomptes payés en 2015 une fraction de la créance dont dispose l'entreprise et qui n'aurait été imputée que lors du paiement du solde de l'impôt, donc au mois de mai 2016. L'effet de cette accélération sur le coût du CICE en 2015 est estimé à 1,0 Md€.

La montée en charge du CICE a été plus rapide que prévu. Les évaluations du coût budgétaire du CICE reposent sur plusieurs paramètres difficiles à anticiper : le montant de la créance totale, le taux de recours des entreprises et le rythme des demandes de remboursement. Selon les analyses du comité de suivi du CICE³¹, l'accélération constatée résulte de plusieurs effets : l'accroissement des montants déclarés par les entreprises, l'accélération du rythme de déclaration par les entreprises et une cadence plus soutenue du traitement des déclarations par les services de l'administration fiscale.

Le coût du CICE en 2015 s'est finalement établi à 12,0 Md€, légèrement en retrait de l'estimation révisée du PLF 2016.

2 - Une stabilité des dépenses fiscales hors CICE

Le PLF 2016 revoit à la baisse de 528 M€ (- 0,7 %) l'évolution spontanée en 2015 des dépenses fiscales autres que le CICE par rapport à l'estimation du PLF précédent. Si cette correction globale est modeste, elle est toutefois la résultante de corrections sur de nombreuses dépenses fiscales.

²⁹ Il s'agit du coût total du CICE, qu'il soit imputé par les contribuables sur leur impôt (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés) ou qu'il leur soit restitué (les PME peuvent obtenir le remboursement immédiat de la fraction de la créance qui dépasse leur impôt). Le CICE se traduit dans le budget de l'État soit par de moindres recettes fiscales brutes soit par des dépenses rattachées à la mission *Remboursements et dégrèvements* (voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire de cette mission).

³⁰ *Bulletin officiel des finances publiques - Impôts* du 4 février 2015.

³¹ France Stratégie, Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, Rapport de septembre 2015.

Parmi les mesures ayant fait l'objet de révisions importantes entre les PLF 2015 et 2016 figurent notamment deux mesures de taux réduit de TVA pour travaux de rénovation des logements qui font l'objet de corrections de sens inverse (- 650 M€ pour l'une, + 340 M€ pour l'autre)³².

Par ailleurs, conformément à la recommandation de la Cour, les dépenses fiscales relatives à la taxe sur les transactions financières, qui n'étaient pas mentionnées dans le PLF 2015, font à nouveau l'objet d'un chiffrage dans le PLF 2016³³. Cette réintégration contribue à réviser à la hausse le coût des dépenses fiscales en 2015. Alors que la taxe elle-même a un rendement de 900 M€ en 2015, le coût total des dépenses fiscales est désormais estimé à 535 M€.

Quelques mesures nouvelles, décidées après le dépôt du PLF 2015, ont contribué à augmenter les dépenses fiscales de l'année 2015 de 379 M€. Il s'agit notamment, pour un coût de 350 M€ en 2015, de la mesure relative à l'impôt sur les sociétés autorisant une majoration de l'amortissement de 40 % sur certains équipements, adoptée dans la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Enfin, sept dépenses fiscales font l'objet d'un changement de méthode d'évaluation dans le PLF 2016, entraînant une révision à la hausse de leur coût en 2015 de 73 M€.

³² Les dépenses fiscales relatives à la TVA ont fait l'objet d'une analyse dans un rapport récent du Conseil des prélèvements obligatoires. Conseil des prélèvements obligatoires, « *La taxe sur la valeur ajoutée* », décembre 2015.

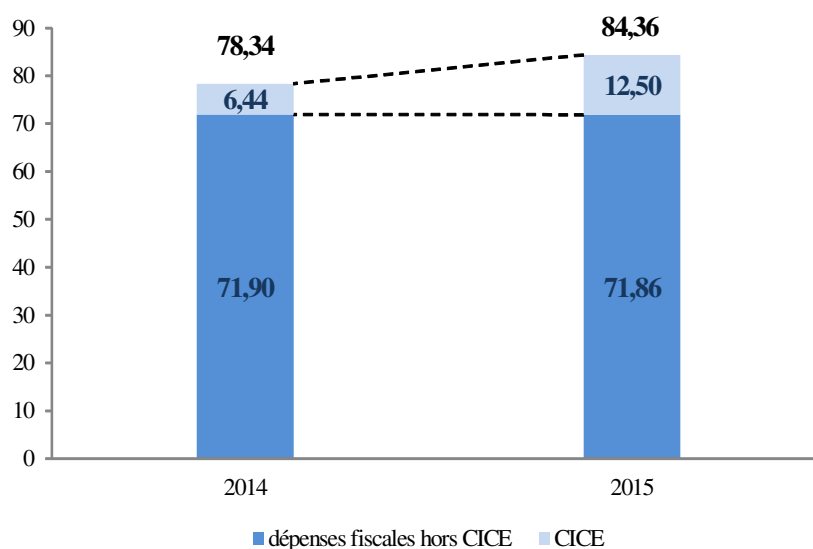
³³ Le traitement des dépenses fiscales relatives à la TTF a varié plusieurs fois depuis leur création. Ces dépenses fiscales sont applicables, comme la taxe elle-même, depuis août 2012. Elles n'étaient pourtant pas mentionnées dans le PLF 2013. Elles l'ont été pour la première fois dans le PLF 2014, puis ont été supprimées dans le PLF 2015, les données nécessaires à leur chiffrage étant considérées comme non fiables. Selon la direction de la législation fiscale, la qualité des données a été améliorée en 2015, ce qui a permis de réintégrer leur chiffrage dans le PLF 2016.

B - Une forte progression par rapport à 2014

Dans le PLF 2016, le coût des dépenses fiscales en 2015 (84,4 Md€) est en progression de 6 Md€ par rapport à 2014. Cette hausse s'explique uniquement par celle du CICE dont le coût augmente de 6,1 Md€ entre les deux années³⁴.

Au-delà des deux effets à l'origine de l'accélération de la montée en charge du CICE en 2015 (*cf. supra*), la progression du coût du CICE entre 2014 et 2015 résulte également de l'augmentation de son taux, de 4 % sur les salaires de l'année 2013 à 6 % à partir de l'année 2014.

Graphique n° 16 : évaluation des dépenses fiscales en 2014 et 2015 dans le PLF 2016 (Md€)



Source : annexe Voies et moyens (tome II) du PLF 2016

³⁴ Dans les dernières estimations obtenues par la Cour, le coût du CICE pour 2014 a été révisé à la hausse (6,6 Md€) tandis que l'estimation pour 2015 était ramenée à 12 Md€, soit une augmentation de 5,4 Md€. Cette actualisation n'est pas disponible pour les autres dépenses fiscales. Par cohérence, les développements ci-dessus utilisent donc les estimations du PLF 2016 pour toutes les dépenses, y compris le CICE. Lorsque le CICE est évoqué seul dans le reste du rapport, c'est en revanche la dernière estimation disponible qui est privilégiée.

Hors CICE, les dépenses fiscales sont stables entre 2014 et 2015. D'après les évaluations du PLF 2015, elles devaient légèrement diminuer entre les deux années (- 0,4 Md€), mais les mesures nouvelles (postérieures au PLF 2015) et, dans une moindre mesure, les changements de méthode, ont conduit à stabiliser leur niveau.

C - Une loi de programmation dépourvue de portée réelle

La maîtrise des dépenses fiscales repose sur la fixation d'un plafond dans les LPFP, ainsi que sur l'organisation depuis 2013 de conférences fiscales qui visent à rationaliser et réduire le nombre de ces mesures dérogatoires. Dans les faits, ces différents outils n'ont eu jusqu'à présent qu'une portée très limitée en raison notamment, s'agissant des conférences fiscales, de la rareté des évaluations des dépenses fiscales et de l'insuffisante articulation de ces dépenses avec les objectifs des politiques publiques.

1 - Un plafond de dépenses fiscales dépassé en 2015

a) La mise en place d'un double plafonnement

La LPFP pour la période 2014-2019 a prévu un double plafonnement des dépenses fiscales et des crédits d'impôt.

Les dépenses fiscales et les crédits d'impôt

Les dépenses fiscales se définissent³⁵ comme « des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français ».

³⁵ PLF 2015, annexe *Voies et moyens* (tome II).

Les crédits d'impôt constituent une catégorie particulière de dépenses fiscales. Un crédit d'impôt est une créance sur l'État que le contribuable déduit du montant de son impôt. Cette créance peut avoir des origines diverses : pour une entreprise, le paiement de salaires (CICE) ou les dépenses de recherche ; pour un ménage, les travaux de rénovation dans un logement ou les frais de garde d'enfant... Si le montant du crédit d'impôt dépasse celui de l'impôt, l'excédent est restitué au contribuable (éventuellement après un certain délai).

Tableau n° 22 : plafonds applicables aux dépenses fiscales et aux crédits d'impôt prévus par la LPFP 2014-2019

en Md€	2015	2016	2017
Dépenses fiscales hors CICE	70,6	70,6	70,6
Prévision du CICE	10,0	11,2	15,4
Plafond des dépenses fiscales	80,6	81,8	86,0
Crédits d'impôt hors CICE	14,7	14,7	14,7
Prévision du CICE	10,0	11,2	15,4
Plafond des crédits d'impôt	24,7	25,9	30,1

Source : Direction de la législation fiscale

S'agissant des dépenses fiscales, la LPFP 2014-2019 (article 19) a fixé un plafond qui s'applique à un périmètre incluant le CICE, contrairement à la précédente LPFP. Le plafond augmente ainsi au cours des années successives au rythme de la montée en charge prévue pour le CICE fin 2014. Par ailleurs, la LPFP a institué pour la première fois un plafond pour les crédits d'impôt, qui constituent un sous-ensemble des dépenses fiscales (*cf.* encadré). Comme pour les dépenses fiscales, le périmètre du plafond des crédits d'impôt inclut le CICE. Les deux plafonds n'ont toutefois pas été définis selon les mêmes méthodes d'évaluation³⁶, cette différence de traitement ne trouvant aucune justification.

³⁶ Le calcul du plafond des dépenses fiscales a été réalisé selon les méthodes en vigueur au moment de la préparation du PLF 2013 alors que celui des crédits d'impôt utilise les méthodes du PLF 2015. S'agissant des dépenses fiscales, la référence aux méthodes du PLF 2013 interdit en particulier la comparaison des chiffrages des dépenses fiscales de l'année 2015 présentés simultanément dans le PLF 2015 (81,9 Md€) et le projet de LPFP 2014-2019 (80,6 Md€).

La mise en œuvre du plafond, pour l'année 2016, soulève par ailleurs une question de principe, en lien avec la norme de dépenses. D'après l'article 1^{er} du PLF 2016, le coût des dépenses fiscales en 2016 est évalué à 82,1 Md€ selon les méthodes du PLF 2013, soit 0,3 Md€ de plus que le plafond fixé par la LPFP 2014-2019 (81,8 Md€). Si ces chiffres conduisent à considérer que le plafond est à peu de chose près respecté, il convient de souligner que l'année 2016 voit la disparition de la prime pour l'emploi (PPE), d'un coût de 2,1 Md€ en 2015, et son remplacement par la prime d'activité. Du point de vue des dépenses, cette opération est considérée comme un changement de périmètre³⁷ : le plafond de la norme de dépenses pour 2016 a donc été augmenté de 2,1 Md€. Un ajustement symétrique aurait dû être opéré sur le plafond des dépenses fiscales, pour le réduire de 2,1 Md€. En l'absence de cette réduction, la disparition de la PPE dégage une marge de 2,1 Md€ pour créer de nouvelles dépenses fiscales tout en respectant le plafond, ce qui dégraderait d'autant les recettes fiscales et donc le solde budgétaire.

La Cour recommande que, à l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales et des crédits d'impôts (« charte d'évaluation des dépenses fiscales et des crédits d'impôts ») soumis au plafond de la LPFP soient établies.

b) Un dépassement significatif des plafonds en 2015 qui n'a donné lieu à aucune correction en LFI 2016

Le plafond des dépenses fiscales prévu pour 2015 par la LPFP 2014-2019, soit 80,6 Md€, serait dépassé de 2,6 Md€ selon les chiffrages présentés dans le PLF pour 2016 (83,2 Md€). Le plafond des crédits d'impôt (24,7 Md€) serait également dépassé de 2,4 Md€ (27,1 Md€). Ces deux écarts s'expliquent par la réévaluation de 2,5 Md€ du coût du CICE.

La Cour observe toutefois que, bien qu'un dépassement du plafond des dépenses fiscales en 2015 ait été prévu dans le PLF 2016, aucune conséquence n'en a été tirée. En particulier, aucune mesure correctrice n'a été prise dans le cadre de la LFI 2016. Le dispositif de plafonnement des dépenses fiscales voté dans la loi de programmation des finances publiques est donc en pratique inopérant.

³⁷ Une dépense fiscale est supprimée et remplacée par une dépense sur crédits budgétaires. Cette substitution est neutre sur le solde budgétaire.

2 - Des évaluations toujours insuffisantes

En raison de leur incidence budgétaire, les dépenses fiscales devraient faire l'objet d'évaluations destinées à mesurer leur efficacité.

Comme la Cour l'avait souligné dans sa note d'analyse des dépenses fiscales en 2014, l'ambition d'une évaluation exhaustive qui figurait dans la LPFP pour 2012-2017 a été abandonnée dans la LPFP pour 2014-2019. Les dépenses fiscales sont désormais incluses dans le champ des revues de dépenses, mais aucun objectif en termes de nombre de dépenses fiscales à examiner chaque année ne figure dans la nouvelle loi de programmation. Malgré l'absence d'obligation découlant de la LPFP, la Cour avait invité le gouvernement à procéder à l'évaluation de l'ensemble des dépenses fiscales d'ici à 2019.

Pourtant, aucune évaluation de dépenses fiscales n'a été réalisée en 2015 à l'occasion des revues de dépenses. Le PLF 2016 prévoit une revue de dépenses sur les zones franches d'activité outre-mer qui examinera notamment les dépenses fiscales attachées à ce dispositif.

Les analyses conduites par la Cour ne font que confirmer la rareté des évaluations des dépenses fiscales. Ainsi, dans son référentiel sur la dépense fiscale ISF-PME³⁸, la Cour a particulièrement souligné l'absence d'évaluation de l'efficacité de ce dispositif et a recommandé de mettre en place un suivi régulier de l'efficacité économique de la mesure. De même, le crédit d'impôt pour la transition énergétique, rattaché à la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, dont le coût est passé de 0,6 Md€ en 2014 à 0,9 Md€ en 2015 puis 1,4 Md€ en 2016, a été prorogé sans aucune évaluation de l'efficacité économique de cette dépense.

Ces constats conduisent la Cour à reconduire sa recommandation invitant à procéder à une évaluation exhaustive des dépenses fiscales au cours des cinq années de la loi de programmation.

3 - Un résultat des conférences fiscales décevant

Depuis 2013 sont organisées des conférences fiscales associant les ministères concernés, la direction de la législation fiscale (DLF) et la direction du budget, au cours desquelles est prévu un examen conjoint des

³⁸ Cour des comptes, Référentiel, *La dépense fiscale ISF-PME*. 26 novembre 2015.

crédits budgétaires et des dispositifs fiscaux, afin d'assurer un pilotage cohérent et coordonné des efforts entre recettes et dépenses.

Pour la préparation du PLF 2016, les conférences fiscales ont fait l'objet pour la première fois d'une circulaire de cadrage du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget en avril 2015. À l'occasion de celles-ci, les ministères étaient invités à proposer la réduction en nombre et en valeur des dépenses fiscales de leur ressort, identifier des taxes à faible rendement qui pourraient être supprimées ou fusionnées, et évoquer avec le ministère des finances et des comptes publics les projets de mesures pour le prochain PLF.

Le bilan des conférences fiscales organisées en 2015 apparaît toutefois très modeste : seules deux mesures de réduction ou de suppression ont été décidées, pour un gain financier de l'ordre de 3 M€ dans chaque cas. De même, certaines mesures, bornées dans le temps et qui arrivaient à échéance, n'ont pas été prorogées. En sens inverse, les conférences fiscales ont pu aboutir dans certains cas à la prorogation d'une dépense fiscale bornée dans le temps, voire à l'extension de certaines dépenses fiscales.

La légère tendance à la baisse de nombre des dépenses fiscales observée depuis quelques années, objectif recherché par les conférences, s'est inversée dans le PLF 2016, puisque leur nombre est en augmentation³⁹.

Tableau n° 23 : évolution du nombre des dépenses fiscales

	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses fiscales	491	464	460	453	449
Dépenses fiscales ayant un impact budgétaire ⁴⁰	449	433	427	420	430

Source : PLF 2012 à 2016

L'amélioration des résultats des conférences fiscales supposerait qu'elles puissent s'appuyer sur des évaluations de l'efficacité des dépenses fiscales et qu'une réflexion sur leur articulation avec les crédits

³⁹ Cinq des dix dépenses fiscales supplémentaires sont relatives à la taxe sur les transactions financières.

⁴⁰ Le PLF 2016 présente les chiffrages des dépenses fiscales en 2014, 2015 et 2016, et recense 449 dépenses fiscales ayant un impact budgétaire au moins l'une de ces trois années. Parmi ces 449 dépenses fiscales, seules 430 ont un impact budgétaire en 2016, les 19 autres n'étant plus en vigueur et ayant eu leur dernier impact en 2014 ou 2015.

budgétaires concourant aux mêmes politiques publiques soit engagée. Or dans ces deux domaines, des progrès importants restent à accomplir.

En matière d'évaluation des dépenses fiscales, les travaux restent rares (*supra*). La Cour a pu constater, par exemple, que pour la mission *Économie* (dont les dépenses fiscales sont évaluées dans le PLF 2016 à 19,8 Md€, dont 12,5 Md€ pour le CICE), aucune évaluation n'a été réalisée en amont des conférences fiscales.

S'agissant de l'articulation entre les dépenses fiscales et les objectifs des programmes auxquels elles se rattachent, la Cour observe depuis plusieurs années qu'elle n'est pas toujours assurée.

C'est notamment le cas pour la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Trois dépenses fiscales du programme 203 - *Infrastructures et services de transports* apparaissent ainsi sans lien direct avec l'objectif de « développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport de marchandises ».

De même, certaines dépenses de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* restent déconnectées de ses objectifs, notamment celles en faveur de la forêt⁴¹, qui intègrent deux mesures d'optimisation des droits de succession et de l'ISF anciennes sans rapport avec les objectifs de la politique forestière.

Une meilleure articulation entre les dépenses fiscales et les crédits budgétaires est une condition préalable à l'amélioration des résultats des conférences fiscales, qui visent précisément à examiner conjointement ces deux modalités des politiques publiques. L'évaluation systématique des dépenses fiscales en est une autre.

**

En 2015 comme lors des années précédentes, les dispositifs de maîtrise des dépenses fiscales apparaissent peu opérants : le plafond prévu par la LPFP a été dépassé sans qu'aucune mesure correctrice ne soit décidée ; les évaluations restent rares ; les résultats des conférences fiscales sont encore très modestes. Tous ces constats témoignent d'une absence de volonté réelle de maîtriser les dépenses fiscales.

⁴¹ Cour des comptes, « *Les soutiens à la filière forêt-bois* », enquête demandée par la commission des finances du Sénat, novembre 2014.

III - Des prélèvements sur recettes en forte baisse

Les PSR au profit des collectivités territoriales et de l'UE représentent respectivement 50,5 Md€ et 19,7 Md€. Ils sont tous deux en diminution importante par rapport à 2014 (- 3,9 Md€ et - 0,6 Md€).

La baisse des PSR CT correspond à une orientation de la programmation pluriannuelle. Celle-ci a été respectée. D'autres transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales restent cependant dynamiques.

La diminution du PSR UE en 2015 apparaît au contraire comme une économie de constatation qui a facilité la fin de gestion.

A - Une diminution des PSR au profit des collectivités territoriales mais une progression des autres transferts

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ont vu leur montant diminuer de 3,9 Md€ en 2015, conformément à ce qui était prévu en LFI, mais les autres transferts financiers aux collectivités progressent.

Au total, les transferts financiers de l'État au profit des collectivités territoriales se sont élevés à près de 102,8 Md€ en 2015, en hausse par rapport à la LFI 2015 (+ 1,4 Md€), et légèrement inférieurs à l'exécution 2014 (- 0,6 Md€).

Tableau n° 24 : évolution des transferts de l'État aux collectivités territoriales (en Md€)

En Md€	2013	2014	LFI 2015	2015
PSR au profil des collectivités territoriales	55,6	54,4	50,7	50,5
Mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i> (hors « réserve parlementaire »)	2,6	2,6	2,7	2,7
Dégrèvements d'impôts locaux	10,5	10,7	10,6	10,9
Autres missions budget général	3,3	2,5	2,5	2,7
Comptes d'affection spéciale	1,4	1,5	2,2	2,1
Fiscalité transférée	26,4	27,9	28,8	29,6
Frais de gestion rétrocédés	2,2	3,7	3,9	4,3
Transferts de l'État aux collectivités territoriales	101,9	103,3	101,3	102,8

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

1 - Des prélèvements sur recettes conformes à la programmation pluriannuelle

Le plan d'économies présenté par le Gouvernement dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017 adopté le 29 avril 2014, décliné dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019, a prévu une réduction des concours financiers aux collectivités territoriales de 11 Md€ à l'horizon 2017. Cette diminution porte uniquement sur les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, précisément sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont le montant doit baisser de 3,7 Md€ par an entre 2015 et 2017 (après une première baisse de 1,5 Md€ en 2014).

En exécution, les PSR se sont élevés à 50,5 Md€ contre une prévision en LFI de 50,7 Md€. Par rapport à l'exécution 2014, la diminution est de 3,9 Md€, légèrement supérieure à celle prévue initialement. Le montant de la DGF est passé de 40,1 Md€ en 2014 à 36,7 Md€ en 2015, très proche du montant prévu en LFI 2015 (36,6 Md€). Les crédits du FCTVA consommés en 2015 se sont élevés à 5,6 Md€, en baisse de 0,3 Md€ par rapport à 2014 et à la LFI 2015. Cette évolution du FCTVA provient de la diminution des investissements des bénéficiaires du fonds entre 2014 et 2015.

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

Outre les prélèvements sur recettes, les transferts financiers de l'État au profit des collectivités territoriales comprennent des versements en provenance du budget général (en particulier, ceux de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*) et des comptes spéciaux, la fiscalité transférée et la rétrocession des frais de gestion de la fiscalité directe locale⁴².

Ces autres transferts ont tous été orientés à la hausse en 2015, qu'il s'agisse des dépenses du budget général (+ 0,2 Md€), des dégrèvements d'impôts locaux (+ 0,2 Md€)⁴³, des frais de gestion rétrocédés (+ 0,6 Md€) des versements du CAS *Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage* (+ 0,6 Md€) et surtout de la fiscalité transférée (+ 1,7 Md€).

La fiscalité transférée est en hausse de 6,1 %, passant de 27,9 Md€ en 2014 à 29,6 Md€ en 2015. Cette progression s'explique pour une grande part par la dynamique des droits de mutation à titre onéreux (+ 1,4 Md€), sous le double effet de la reprise du marché immobilier et de l'augmentation des taux décidée par certains départements après le déplaçonnement autorisé par l'article 77 de la LFI 2014. Elle résulte également de l'augmentation des affectations de TICPE aux régions pour financer l'apprentissage et la formation professionnelle (+ 484 M€).

Ces affectations qui n'ont pas été mentionnées parmi les mesures de périmètre du PLF 2015 viennent, pour une part, se substituer à des crédits budgétaires existants en 2014 à hauteur de 338 M€ et, pour l'autre part, constituent une mesure nouvelle amortissant les conséquences pour les collectivités locales de la baisse des PSR à hauteur de 146 M€. Ce dernier montant, nouvellement affecté aux régions pour abonder les fonds

⁴² L'État perçoit des frais de gestion sur le montant des impôts établis et recouvrés au profit des collectivités territoriales. Cependant, à compter de 2011, il a été décidé de rétrocéder aux collectivités territoriales une partie de ces frais, compensant ainsi une partie des économies demandées au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

⁴³ Seule figure dans le tableau ci-dessous la compensation par l'État des dégrèvements d'impôts locaux d'origine législative. L'écart avec l'exécution du programme 200 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* (11,7 Md€ en 2015) correspond au remboursement par l'État des excédents perçus de CVAE qui s'expliquent par la mécanique de cet impôt et ne constituent pas des transferts de l'État au profit des collectivités territoriales.

régionaux de l'apprentissage, est indexé sur l'évolution de la masse salariale du secteur privé. Ce mode d'indexation est contraire au principe d'une affectation de recettes dont la progression doit suivre celle de l'impôt transféré (en tout ou partie). La référence à la masse salariale permet en pratique d'aligner l'évolution de la recette sur celle des dépenses qu'elle finance (l'apprentissage) : la substitution d'une recette affectée à des crédits budgétaires permet ainsi d'assurer le financement de dépenses dynamiques en échappant à la contrainte de la norme en dépenses.

La réforme du financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle

La LFR du 8 août 2014 a déterminé la nouvelle part du produit de la taxe d'apprentissage affectée aux régions (qui est passée de 22 à 51 % en 2015). Celle-ci transite par le CAS *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* (CAS FNDMA). La fraction régionale de la taxe d'apprentissage est complétée par deux affectations distinctes de TICPE, qui ne transitent pas par le CAS. Une première affectation vient compenser aux régions le coût des primes à l'apprentissage : recalculé chaque année en fonction des effectifs d'apprentis, ce montant (117 M€ en 2014, 265 M€ en 2015⁴⁴) ne fait l'objet d'aucune régularisation. Un second montant, affecté aux régions pour le financement du développement de l'apprentissage, a été fixé à 146 M€ pour 2015 et indexé sur l'évolution de la masse salariale du secteur privé.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2014 a remplacé la dotation globale de décentralisation « formation professionnelle » (DGD formation professionnelle) par la rétrocession d'une fraction des frais de gestion sur la collecte de la fiscalité directe locale (0,6 Md€) et une affectation de TICPE (0,3 Md€). Celle-ci a été majorée par la LFR 2015 de 199 M€ suite au transfert aux régions de la formation professionnelle de publics spécifiques.

⁴⁴ L'écart s'explique par le financement partiel de ces primes en 2014 par le CAS FNDMA, afin de réduire l'excédent cumulé de ce compte.

B - Un PSR au profit de l'UE inférieur de un milliard d'euros à la prévision initiale

L'UE dispose de trois ressources propres : les ressources propres traditionnelles (droits de douane principalement) ; la ressource TVA qui correspond au produit d'une TVA perçue au taux de 0,3 % sur une assiette harmonisée entre les États membres et plafonnée à 50 % du produit national brut (PNB) et une ressource d'équilibre déterminée par la différence entre les recettes précédentes et les dépenses, répartie entre les États membres en fonction de leur part dans le revenu national brut (RNB) de l'UE (16 % pour la France). Le PSR UE⁴⁵ représente la contribution de la France au titre de la ressource TVA et de la ressource RNB.

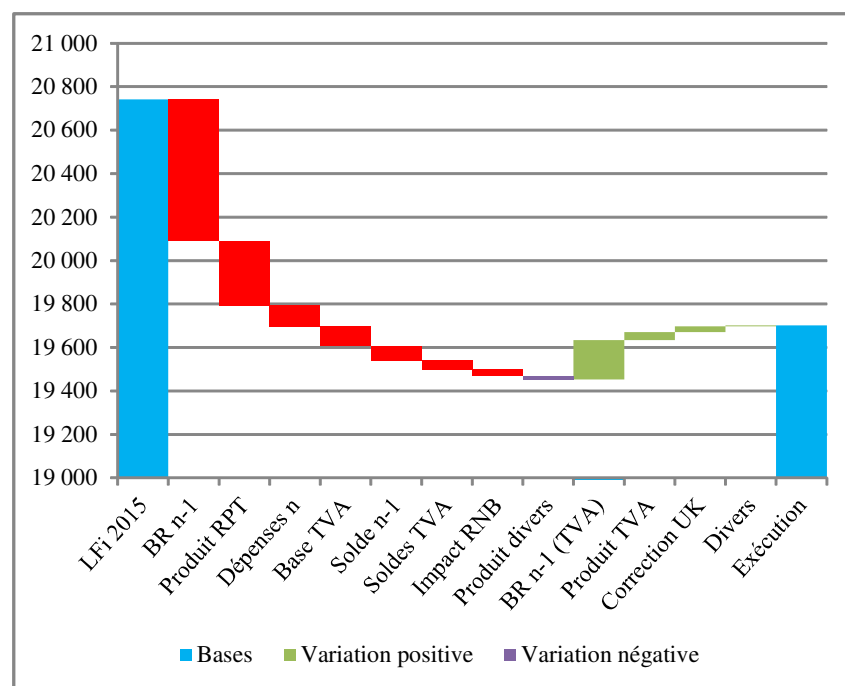
Le montant du PSR UE est affecté par l'ensemble des aléas touchant le budget de l'UE : exécution des ressources propres traditionnelles, effets d'assiette sur la TVA et le revenu national brut, sous-exécution des dépenses. Il en résulte une forte volatilité du PSR, renforcée par le recours fréquent de l'UE aux budgets rectificatifs (8 en 2015).

Cette volatilité qui avait conduit à une majoration du PSR de 2 Md€ en exécution par rapport à la LFI en 2013 a joué positivement en 2015, permettant à l'État de bénéficier d'une économie de constatation de 1 Md€ par rapport à la LFI en raison principalement de la prise en compte sur 2015 d'un budget rectificatif européen adopté fin 2014 (BR5/2014), pour 651 M€, et de ressources propres de l'UE supérieures aux prévisions pour 297 M€.

Évalué à 21 042 M€ en PLF 2015, le PSR UE a été ramené successivement à 20 742 M€ en LFI, puis 20 042 M€ dans le programme de stabilité d'avril 2015 et 19 705 M€ en LFR pour une exécution finale à 19 702 M€.

⁴⁵ Voir également la note d'analyse de l'exécution budgétaire en 2015 du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

Graphique n° 17 : facteurs explicatifs de l'exécution du PSR au profit de l'UE en 2015 (M€)



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

Le traitement non homogène de ces modifications successives de prévisions du PSR au regard des normes de dépenses est analysé au chapitre III.

**

La diminution des PSR a joué un rôle essentiel dans la maîtrise des dépenses en 2015. La baisse programmée des PSR au profit des collectivités territoriales représentait les trois quarts de la diminution des dépenses sous norme (hors charge de la dette et pensions) prévue en LFI 2015. Quant à l'économie de constatation sur le PSR au profit de l'Union européenne, elle a offert des marges de manœuvre importantes en fin de gestion.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Contrairement aux années précédentes, la croissance du PIB et l'élasticité des recettes fiscales à celle-ci ont été proches de la prévision de la LFI. Les recettes fiscales nettes (280,1 M€) sont en augmentation de 5,8 Md€ par rapport à 2014 et de 1,0 Md€ en comparaison de la LFI.

Elles présentent une évolution spontanée (+ 4,7 M€ par rapport à 2014) quasiment conforme aux prévisions (- 0,1 Md€). Cette évolution spontanée s'appliquait à une base de recettes 2014 supérieure à la dernière prévision d'exécution 2014 (+ 1,9 Md€). Les mesures fiscales ont en revanche eu un rendement inférieur de 0,8 Md€ aux prévisions de la LFI en raison notamment d'une montée en charge du CICE plus rapide que prévu (- 2,0 Md€).

Les recettes non fiscales (14,4 Md€) augmentent de 0,4 M€ par rapport à 2014 et dépassent la LFI de 0,2 Md€ grâce au niveau très élevé des amendes de l'Autorité de la concurrence.

Les PSR au profit des collectivités territoriales (50,5 Md€) ont diminué par rapport à 2014 dans des proportions voisines de la LFI (- 3,9 M€ au lieu de - 3,7 Md€). Le PSR au profit de l'UE (19,7 M€), prévu en augmentation de 0,4 Md€ par rapport à 2014, est finalement en baisse de 0,6 Md€.

Les recettes nettes de l'État (après déduction des prélèvements sur recettes) se sont donc élevées à 224,3 Md€, en progression de 10,8 Md€ par rapport à 2014 et de 2,5 Md€ en comparaison de la LFI.

Pour autant, cette tendance reste fragile. Indépendamment même des conditions économiques, elle est en partie liée à des circonstances favorables de l'exécution 2015 qui ne sont pas reproductibles en 2016. Les recettes fiscales ont ainsi bénéficié d'encaissements élevés dans le cadre des contrôles fiscaux, d'un versement exceptionnel d'EDF, de moindres remboursements dans le cadre des contentieux communautaires et de la modification des délais de paiement des droits de succession (dont les effets ont conduit à augmenter les versements 2015 au détriment des années suivantes). De même, les amendes de l'Autorité de la concurrence ne pourront atteindre le même niveau chaque année.

L'évolution des recettes fiscales en 2016 et les années suivantes dépendra notamment de la poursuite de la montée en charge du CICE et de la capacité de l'État à contrôler le montant total des dépenses fiscales. Le PLF 2016 prévoyait ainsi un dépassement du plafond 2015 des dépenses fiscales prévu par la LPFP 2014-2019 sans proposer aucune mesure correctrice. Les évaluations de dépenses fiscales restent rares, y

compris dans le cadre des revues de dépenses, et n'alimentent pas les conférences fiscales dont les résultats sont encore très modestes.

Au terme de son analyse, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 2. expliciter, dans un document annexé au PLF, les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts (recommandation reformulée) ;*
 - 3. 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) ;*
 - 4. modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite) ;*
 - 5. procéder à l'évaluation exhaustive des dépenses fiscales d'ici à fin 2019 (recommandation reformulée) ;*
 - 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) ;*
 - 7. à l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales et des crédits d'impôts soumis au plafond de la LPFP (« charte d'évaluation des dépenses fiscales et des crédits d'impôts ») (recommandation nouvelle).*
-

Chapitre III

Les dépenses en 2015

En 2015, les dépenses nettes du budget général hors fonds de concours et attributions de produits se sont élevées à 296,5 Md€, soit 0,4 Md€ de plus que la LFI et 3,7 Md€ de plus qu'en 2014, hors dépenses exceptionnelles et à périmètre constant.

Ce chapitre analyse d'abord dans quelle mesure cette exécution est conforme aux objectifs de la LFI 2015 en matière de dépenses nettes, d'économies et d'évolution des dépenses sous normes. Les dépenses nettes du budget général sont restées proches du niveau prévu, mais les « économies », définies sur un périmètre qui n'inclut pas la charge de la dette, sont plus faibles. Les normes de dépenses ont dû être assouplies en cours de gestion et elles n'ont été tenues qu'au prix de contournements de la charte de budgétisation.

Il examine ensuite l'évolution des dépenses nettes du budget général par nature entre 2014 et 2015, hors dépenses exceptionnelles. Des créations nettes d'emplois au sein de l'État sont constatées pour la première fois depuis 2002, et les dépenses de personnel progressent, de façon encore modérée en 2015. Les concours aux opérateurs ont été moins dynamiques que les années précédentes. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement, notamment militaires, sont en forte augmentation.

L'évolution des versements à la sécurité sociale reflète d'importants effets de périmètre liés à la compensation par l'État du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Enfin, l'analyse des dépenses des missions prioritaires *Justice* et *Sécurités* montre que le premier plan de lutte anti-terroriste a eu un impact budgétaire limité en 2015.

I - Une maîtrise des dépenses en demi-teinte

Les objectifs de maîtrise des dépenses de l'année s'expriment à travers les crédits votés par le Parlement en LFI, mais aussi des normes de dépenses votées dans la LPFP et rappelées chaque année dans l'exposé des motifs du PLF. Le rapport annexé à la LPFP 2014-2019 et l'exposé des motifs du PLF 2015 les présentent aussi désormais sous forme « d'économies » par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses. Cette partie présente les crédits votés en 2015 puis les cibles fixées en matières « d'économies » et de normes de dépenses et apprécie l'exécution au regard de ces différents objectifs. Si l'exécution correspond quasiment aux crédits votés, les dépenses nettes du budget général restent supérieures à celles de 2014 à périmètre constant. Ni les cibles « d'économies », ni les normes de dépenses fixées initialement n'ont pu être respectées.

A - Des dépenses nettes proches de la LFI mais supérieures à 2014, à périmètre constant

Les dépenses nettes du budget général (296,5 Md€ hors fonds de concours) ont été supérieures à la LFI de 366 M€.

Tableau n° 25 : dépenses nettes du budget général

CP, en Md€	2014	2014 format 2015*	LFI 2015	2015	2015/2014	2015/2014 format 2015	2015/LFI 2015
Personnel	120,8	120,8	121,8	121,6	0,7%	0,7%	-0,2%
Pouvoirs publics	1,0	1,0	1,0	1,0	-0,2%	-0,2%	-0,2%
Fonctionnement de l'État	26,8	21,7	24,7	25,3	-5,7%	16,6%	2,3%
Subventions pour charges de service public	25,9	25,9	26,5	26,3	1,6%	1,7%	-0,6%
Charge de la dette de l'État	43,2	43,2	44,3	42,1	-2,4%	-2,4%	-5,0%
Intervention	69,6	74,2	69,3	73,6	5,8%	-0,7%	6,2%
Investissement et opérations financières	15,7	10,0	12,4	11,7	-25,5%	16,5%	-6,1%
Dépenses nettes	302,9	296,5	300,0	301,6	-0,4%	1,7%	0,5%
Fonds de concours et attribution de produits	-3,7	-3,7	-3,9	-5,1	37,8%	37,8%	30,8%
Dépenses nettes (hors fonds de concours et attributions de produits)	299,2	292,8	296,1	296,5	-0,9%	1,2%	0,1%

* Dépenses 2014 au périmètre 2015 hors PIA et dépenses exceptionnelles.

Source : Cour des comptes

Ce faible dépassement global a été obtenu, malgré des ouvertures nettes en cours d'année, grâce à une compression de la dépense en fin de gestion et à une économie de constatation sur la charge de la dette. Il masque des écarts importants sur certaines missions.

1 - Des ouvertures nettes de crédits en cours d'année

L'année a été marquée par d'importants ajustements en cours de gestion.

Trois décrets d'avance (des 9 avril, 23 octobre et 29 novembre 2015), un décret d'annulation (du 9 juin 2015) et une LFR ont profondément modifié la répartition des crédits : hors remboursements et dégrèvements, 7,0 Md€ ont été ouverts et 5,5 Md€ ont été annulés sur le budget général. L'effet cumulé de ces textes est donc une ouverture nette de 1,5 Md€.

Ces modifications reflètent en partie les événements imprévisibles qui ont marqué 2015. Après les attentats du 7 janvier 2015, un premier plan de lutte anti-terroriste (PLAT 1) a été décidé. Prévu pour trois ans, il s'est traduit en 2015 par l'ouverture de 247 M€ par un décret d'avance le 9 avril 2015⁴⁶, une levée de réserve de 80 M€ sur la mission *Sécurité* et le redéploiement de 150 M€ à titre provisoire sur la mission *Défense* dans l'attente d'une actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) présentée en juin 2015. Celle-ci a eu pour conséquence l'ouverture de 171 M€ pour l'opération *Sentinelle* dans le décret d'avance du 29 novembre 2015⁴⁷.

La programmation de 100 000 contrats aidés supplémentaires décidée en juin 2015 a aussi conduit à des ouvertures importantes sur la mission *Travail et emploi* (572 M€) dans le même décret.

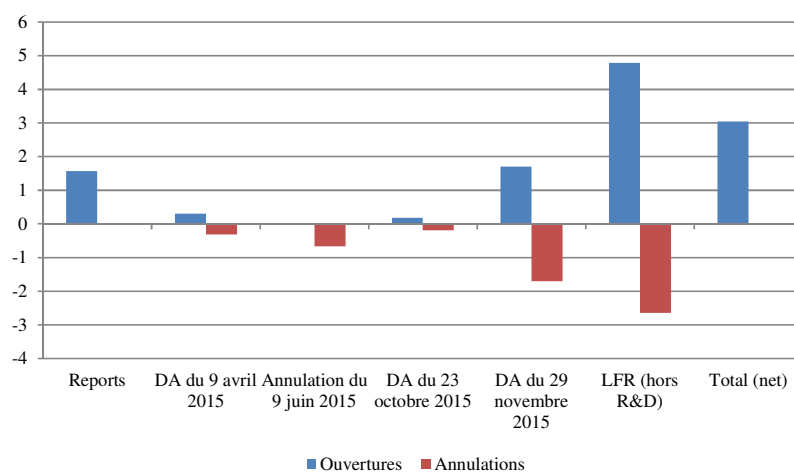
Par ailleurs, le compte d'affectation spéciale *Gestion et valorisation des ressources tirées du spectre hertzien* (CAS hertzien) qui devait recevoir 2 144 M€ au titre de la vente des fréquences 700 MHz n'a perçu que des recettes très faibles en 2015 (16 M€) : la vente a en effet été conclue selon un échéancier de paiement étalant les versements jusqu'en 2019. Afin de faire face à ce décalage des recettes, les crédits

⁴⁶ Le solde de ce décret d'avance (61 M€) a financé l'accroissement des places offertes en service civique de 45 000 à 70 000 décidé par le Gouvernement en février 2015.

⁴⁷ Le second plan de lutte anti-terroriste (PLAT 2), annoncé en réponse aux attentats de novembre, concerne les années 2016 et suivantes. Cf. partie III du présent chapitre.

correspondant aux dépenses qu'elles finançaient ont été transférés sur le budget général par la LFR et le CAS a été supprimé par la LFI 2016.

**Graphique n° 18 : ouvertures et annulations sur le budget général⁴⁸
(hors remboursements et dégrèvements) en 2015 (Md€)**



Source : Cour des comptes

Enfin, des sous-budgétisations initiales expliquent les ouvertures concernant les opérations extérieures (625 M€ dans le décret d'avance de novembre), l'allocation adultes handicapés (314 M€ en LFR) et le revenu de solidarité active (197 M€ en LFR) sur la mission *Solidarités*, et, au moins en partie (*cf.* chapitre V) celles relatives au refus d'apurement communautaire (812 M€ en LFR) dans le cadre de la gestion de la politique agricole commune (PAC) ou à l'hébergement d'urgence. Pour ce dernier dispositif, trois ouvertures successives de crédits ont été nécessaires sur la mission *Égalité des territoires et logement* pour un montant total de 224 M€ (130 M€ dans le décret d'avance du 23 octobre 2015, 40 M€ dans celui de novembre et 54 M€ en LFR).

Au total, en prenant en compte les reports, les crédits ouverts sur le budget général (hors remboursements et dégrèvements, fonds de concours et attributions de produits) ont donc été supérieurs de 3,0 Md€ aux autorisations de la LFI (dont 2,1 Md€ liés au transfert sur le budget général des crédits du CAS hertzien).

⁴⁸ Hors fonds de concours, attributions de produits et rétablissements de crédits.

2 - Une compression de la dépense en fin de gestion

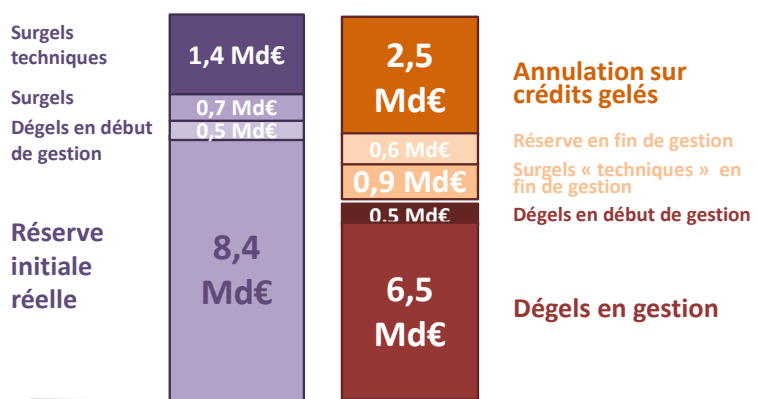
Ces ouvertures nettes sont venues s'ajouter à une forte sollicitation de la réserve de précaution pour faire face aux aléas de la gestion.

L'article 12 de la LPFP 2014-2019 prévoit que le montant de la mise en réserve initiale des crédits de la LFI ne peut être inférieur à 0,5 % pour les dépenses de personnel et à 6 % pour les autres dépenses en moyenne pour l'ensemble des programmes du budget général dotés de crédits limitatifs (et non plus pour chaque programme, comme le prévoyait l'article 6 de la LPFP 2012-2017).

Le Gouvernement a toutefois souhaité prévoir dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2015 un taux de mise en réserve initiale (8 %) supérieur au minimum fixé par la LPFP. Cette augmentation du taux a été pondérée pour les subventions aux opérateurs par une modification des règles de calcul qui exclut les dépenses d'investissement du prorata utilisé pour déterminer la part de leurs subventions pour charges de service public (SCSP) qui couvrent des dépenses de personnel et bénéficient du taux de mise en réserve réduit de 0,5 %.

Sur les crédits hors personnel, la réserve initiale « théorique » pour l'exercice 2015 est ainsi en forte augmentation (8,9 Md€ contre seulement 6,9 Md€ en 2014). Comme les années précédentes, des arbitrages ont néanmoins conduit à des dégels initiaux, à hauteur de 0,5 Md€. Les mises en réserve complémentaires de crédits (« surgels ») ont concerné 74 programmes pour un montant total de 2,1 Md€ (1,8 Md€ en 2014). La majorité de ces surgels (1,4 Md€) sont considérés comme « techniques » par la direction du budget car ils ont pour but de garantir les annulations en décret d'avance et en LFR ou le respect strict de la cible de fin de gestion, et non de faire face à des aléas, comme la réserve initiale.

**Schéma n° 2 : origine et utilisation du gel en gestion 2015
(hors crédits de personnel, en CP)**



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

La réserve initiale et les surgels techniques ont servi de gage pour les annulations des décrets d'avance et de la LFR à hauteur de 2,5 Md€. En fin de gestion, 1,5 Md€ de crédits mis en réserve n'étaient pas dégelés, dont 0,9 Md€ de « surgels techniques ». La réserve de précaution a ainsi contribué à hauteur de 4,0 Md€ à la maîtrise du déficit (contre 3,3 Md€ en 2014). La proportion du gel « efficace » (36 %) est toutefois en diminution (38 % en 2014), ce qui montre les limites de la démarche habituelle mais amplifiée en 2015 consistant à utiliser la réserve non seulement pour faire face à des aléas de gestion, mais aussi pour compenser des sous-budgétisations.

Par ailleurs, des cibles d'exécution ont été définies par missions, sans que celles-ci se traduisent par un gel formalisé des crédits. Ainsi, une part significative des crédits ouverts en LFR sur la mission *Défense* (591 M€) n'a pas été consommée.

Cette compression de la dépense en fin de gestion s'est traduite par une poursuite de la hausse des reports de CP (1,8 Md€ entre 2015 et 2016 contre 1,6 Md€ entre 2014 et 2015, chiffre lui-même en progression par rapport à l'année précédente)⁴⁹.

⁴⁹ Cf. chapitre V du présent rapport, partie sur la soutenabilité.

3 - Des dépassements importants sur quelques missions compensés notamment par une économie sur la charge de la dette

Malgré des ouvertures nettes de crédits en gestion de 3,0 Md€, les dépenses nettes du budget général n'ont été supérieures à la LFI que de 0,4 Md€. La réserve résiduelle (0,6 Md€) et les « surgels techniques » maintenus en fin de gestion (0,9 Md€) ainsi que le blocage informel de certains crédits de la mission *Défense* ouverts en LFR (0,6 Md€) expliquent notamment cette différence.

Par missions, des écarts importants peuvent être constatés. Une économie massive sur la charge de la dette a joué un rôle essentiel dans le bouclage global de l'exécution.

a) Des dépassements importants sur quelques missions

Les dépenses nettes de la mission *Défense* dépassent la LFI de 2 467 M€, dont 1 553 M€ de dépenses d'investissement inscrites en LFI sur le CAS hertzien et rebudgétisées en LFR et 914 M€ d'autres dépenses (opérations extérieures et opération Sentinelle, principalement).

Le dépassement de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* atteint 1 055 M€ (dont 812 M€ liés au refus d'apurement communautaire pour une gestion déficiente des aides de la PAC).

L'augmentation du nombre de contrats aidés décidée en juin 2015 a accru les dépenses de la mission *Travail et emploi* qui ont été supérieures à la LFI de 536 M€.

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* a été comme les années précédentes confrontée à une insuffisance de crédits (518 M€ en 2015) en raison de la sous-budgétisation de l'allocation adulte handicapé (AAH) et du RSA-activité.

b) Une exécution facilitée par une importante économie sur la charge de la dette

Les dépenses de la mission *Engagements financiers de l'État* ont été nettement inférieures à la LFI (- 2 495 M€). La charge de la dette a été réduite par des taux d'intérêts et une inflation inférieurs aux prévisions de la LFI (- 2 201 M€). La baisse des taux a aussi modéré les dépenses au titre de l'épargne-logement (- 223 M€) tandis que les appels en garantie

avaient fait, comme chaque année, l'objet d'une prévision prudente (- 42 M€).

D'autres missions ont également contribué à la maîtrise du déficit.

Les dépenses nettes des missions *Écologie, développement et mobilité durables* et *Égalité des territoires et logement* (qui doivent être appréhendées globalement), sont inférieures de 430 M€ à la LFI en raison de moindres versements aux opérateurs de fret ferroviaire (- 273 M€), aux organismes gestionnaires des aides à la pierre (- 126 M€) et à l'Agence nationale de garantie des droits des mineurs (- 91 M€).

Les dépenses de la mission *Recherche et enseignement supérieur* sont également plus faibles que les prévisions (- 298 M€) grâce à un étalement des dépenses en matière spatiale (- 90 M€) et sur un projet du CNRS (- 45 M€) ainsi qu'à l'annulation d'une fraction importante de la réserve sur les programmes 192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* (- 91 M€) et 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* (- 78 M€).

Le report des élections régionales en fin d'année a conduit à décaler les dépenses correspondantes de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* (- 193 M€) sur 2016, notamment celles concernant la rémunération des vacataires mobilisés pour leur organisation.

Malgré le premier plan de lutte anti-terroriste décidé après les attentats de janvier, l'exécution des missions *Sécurité* (- 67 M€) et *Justice* (- 54 M€) est aussi restée inférieure à la LFI (cf. troisième partie de ce chapitre).

4 - Une progression des dépenses par rapport à 2014 de 0,9 %, à périmètre constant

À périmètre courant, les dépenses nettes du budget général (hors fonds de concours et attribution de produits) sont en diminution de 2,7 Md€. Cette comparaison pluriannuelle est cependant peu significative.

Tableau n° 26 : évolution des dépenses nettes du budget général (hors fonds de concours et attributions de produits), hors éléments exceptionnels et à périmètre constant

En Md€	2014	2015
Exécution courante	299,2	296,5
Dotations gestionnaires PIA	-11,0	
Versements bénéficiaires PIA	3,8	2,7
Versements au MES	-3,3	
Mesures de périmètre LFI 2015	7,9	
Exécution format 2015	296,6	299,2

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

L'exercice 2014 avait en effet été marqué par les dotations versées aux gestionnaires du deuxième PIA (11 Md€ sur le budget général⁵⁰) et un versement au mécanisme européen de stabilité (3,3 Md€). Les versements des organismes gestionnaires de PIA aux porteurs de projets qui correspondent à des dépenses en comptabilité nationale se sont élevés en 2015 à 2,7 Md€ contre 3,8 Md€ en 2014⁵¹.

La LFI 2015 recense par ailleurs 7,9 Md€ de mesures de périmètre en dépenses. Elles correspondent notamment à la prise en charge par l'État à compter de 2015 de 7,6 Md€ de dépenses dans le cadre de la compensation du Pacte de responsabilité et de solidarité⁵².

Après retraitement, les dépenses 2015 sont donc en progression de 2,6 Md€, soit 0,9 %. Elles font l'objet d'une analyse par nature dans la deuxième partie de ce chapitre.

B - Des « économies » mal définies et au final faibles

La LFI 2015 affichait un objectif d'économies par rapport à la LFI 2014. Celui-ci présentait néanmoins un caractère assez théorique, compte tenu des hypothèses discutables retenues pour estimer l'évolution tendancielle des dépenses. En exécution, les « économies » se sont avérées faibles. Elles sont de plus pour certaines imputables à la gestion 2014 et non à l'exercice 2015.

⁵⁰ Le solde (1 Md€) a été versé à partir des comptes spéciaux.

⁵¹ Pour un montant total de versements de 4 Md€ en 2014 et 3,5 Md€ en 2015.

⁵² Cf. partie III du présent chapitre.

1 - Un objectif d'économies largement théorique

L'objectif d'économies de la LFI s'appliquait à une assiette constituée des dépenses nettes du budget général (hors charge de la dette et contributions de l'État et des opérateurs au CAS *Pensions*) et des taxes affectées plafonnées. Ces taxes sont prises en compte, nettes d'éventuels prélèvements effectués par l'État sur les fonds de roulement des organismes qui en bénéficient. Des économies de 7,3 Md€ par rapport à la LFI 2014 devaient permettre de compenser une augmentation tendancielle des dépenses estimées par la direction du budget à 5,4 Md€ et des taxes affectées à 0,5 Md€⁵³.

Cette notion « d'économies » ne correspond pas à l'usage habituel du terme. Il s'agit ici de l'effet cumulé des mesures nouvelles par rapport à une estimation de ce qu'aurait été l'évolution des dépenses « à législation constante » (évolution tendancielle), que ces variations soient pérennes ou non. Le montant de ces « économies » ne permet donc pas de porter un jugement sur l'effort structurel d'ajustement des finances de l'État.

Il est par ailleurs fortement dépendant des hypothèses retenues pour la construction du tendanciel. Une surestimation du tendanciel conduit à majorer mécaniquement les « économies ». À cet égard, le choix de calculer l'évolution tendancielle des dépenses de personnel sur la base d'une revalorisation annuelle du point d'indice à hauteur de l'hypothèse d'inflation de la LPFP (1,35 %) pouvait paraître d'emblée contestable, l'hypothèse d'inflation retenue dans le PLF étant 1 % et l'indexation du point sur les prix ne correspondant pas fin 2014 à la politique suivie par le Gouvernement depuis plusieurs années.

⁵³ Correspondant à la non-reconduction des prélèvements effectués en 2014.

Tableau n° 27 : objectif d'économies – LFI 2015

En M€	LFI 2014 format LFI 2015	Exécution 2014 format LFI 2015	Tendanciel	Objectif d'économies par rapport à la LFI	Objectif d'économies par rapport à l'exécution 2014	LFI 2015
Dépenses de personnel (hors contributions au CAS <i>Pensions</i> de l'État et des opérateurs)	75,0	75,3	1,9	-1,4	-1,7	75,5
Dépenses hors personnel et charge de la dette	131,9	129,5	3,5	-4,8	-2,4	130,6
Taxes affectées plafonnées	5,7	5,7	0,5	-1,1	-1,1	5,1
Assiette économies	212,6	210,5	5,9	-7,3	-5,2	211,2

Source : Cour des comptes

Les limites de ce concept « d'économies » seront analysées de façon plus détaillée dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2016.

2 - Des « économies » en définitive faibles

Les dépenses et taxes affectées plafonnées ont été supérieures de 2,5 Md€ aux prévisions de la LFI. Les « économies » initialement estimées à 7,3 Md€, n'auraient donc été que de 4,8 Md€. En retraitant le tendanciel des dépenses de personnel pour le faire correspondre à l'évolution réelle de l'inflation (0 %), les « économies » se limiteraient à 3,8 Md€.

Tableau n° 28 : « Économies » réalisées en 2015

En M€	LFI 2014 format LFI 2015	Exécution 2014 format LFI 2015	Tendanciel retraité	Économies par rapport à la LFI 2014	Économies par rapport à l'exécution 2014	Exécution 2015
Dépenses de personnel (hors contributions au CAS <i>Pensions</i> de l'État et des opérateurs)	75,0	75,3	0,9	-0,3	-0,6	75,6
Dépenses hors personnel et charge de la dette	131,9	129,5	3,5	-2,2	0,2	133,2
Taxes affectées plafonnées	5,7	5,7	0,5	-1,3	-1,3	4,9
Assiette économies	212,6	210,5	4,9	-3,8	-1,7	213,7

Source : Cour des comptes

Il faut de plus rappeler que ces « économies » sont mesurées par rapport à la LFI 2014. Or les dépenses exécutées en 2014 avaient été inférieures de 2,1 Md€ à la LFI. Ces « économies » étaient donc déjà acquises dès le début de l'année 2015. Les véritables « économies » imputables à l'exercice 2015 se limiteraient donc à 1,7 Md€.

Ces nouvelles « économies » de 2015 correspondent à hauteur de 60 % (1 027 M€) à des prélèvements sur le fonds de roulement des organismes bénéficiaires des taxes affectées plafonnées⁵⁴. Ces prélèvements ne sont pas reductibles et ne constituent pas des économies structurelles.

C - Des normes de dépenses assouplies et contournées

Outre les dépenses nettes du budget général hors fonds de concours (296,1 Md€ en LFI 2015), la norme de dépenses de l'État y compris charge de la dette et pensions⁵⁵ inscrite dans l'exposé des motifs de la LFI 2015 (372,7 Md€) comprend les PSR au profit de l'UE (20,7 Md€ en LFI) et des collectivités territoriales (50,7 Md€), les impôts et taxes affectées plafonnés (5,9 Md€) auxquels sont soustraits les prélèvements exceptionnels sur les opérateurs ou d'autres organismes publics (0,8 Md€).

⁵⁴ 500 M€ sur les chambres de commerce et d'industrie, 175 M€ sur les agences de l'eau, 97 M€ sur les universités et 255 M€ sur le Fonds national de garantie des risques agricoles.

⁵⁵ Souvent appelée norme « en volume » par référence à la cible d'évolution de 0 % de cette norme en volume que l'État s'était fixé en 2011.

La norme hors charge de la dette et pensions⁵⁶ (282,6 Md€ en LFI 2015) couvre le champ de la précédente auquel sont retranchées la charge de la dette (44,3 Md€) et les contributions au CAS *Pensions* de l'État et des opérateurs (45,7 Md€).

Les méthodes de construction des normes sont explicitées dans la charte de budgétisation figurant dans le rapport annexé à la LPFP et rappelées dans l'exposé des motifs du PLF.

La construction de ces deux normes et leur utilité pour la conduite de la politique budgétaire sont analysées de façon plus détaillée au chapitre IV. Les développements qui suivent visent à apprécier le respect des normes de dépenses en 2015.

Les deux normes n'ont été respectées qu'en apparence en 2015 au prix d'un assouplissement de la contrainte en LFR, d'un pilotage opportuniste de la fin de gestion et de contournements importants de la charte de budgétisation.

1 - Un respect apparent des normes de dépenses

Les normes de dépenses avaient été fixées en LFI 2015, en diminution respectivement de 4,4 Md€ (pour la norme hors charges de la dette et pensions) et 6,4 Md€ (pour la norme y compris charge de la dette et pensions) par rapport à la LFI 2014 à périmètre constant. Cette diminution des dépenses sous normes portait principalement sur les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (- 3,5 Md€) et la charge de la dette (- 2,3 Md€).

Par rapport à l'exécution 2014, la baisse prévue des dépenses représentait 2,7 Md€ pour la norme hors charge de la dette et pensions mais seulement 0,6 Md€ pour la norme y compris charge de la dette et pensions. Ces cibles étaient conformes à la LPFP 2014-2019.

Les deux normes ont cependant été révisées à deux reprises au cours de l'année 2015, à l'occasion du programme de stabilité en avril puis de la LFR en fin d'année. Les cibles finales s'élevaient respectivement à 374,2 Md€ et 284 Md€.

Selon la direction du budget, les dépenses sous périmètre des normes ressortent à 371,6 Md€ (- 2,6 Md€) pour la norme la plus large et

⁵⁶ Souvent appelée norme « en valeur » par référence à la cible d'évolution de 0 % de cette norme en valeur que l'État s'était fixé en 2011.

283,9 Md€ (- 87 M€) pour la plus étroite. Les normes révisées en LFR ont donc été facialement respectées.

Tableau n° 29 : dépenses sous normes en 2015 avant retraitement

En Md€	LFI 2014 (format 2015)	Exéc. 2014 (format 2015)	Norme LFI 2015	Norme LFR 2015	Exéc. 2015
Dépenses nettes budget général (yc. fonds de concours et attributions de produits)	302,8	296,5	300,0	302,4	301,6
Fonds de concours et attributions de produits	-3,9	-3,7	-3,9	-4,8	-5,1
Dépenses nettes budget général (hors f. de concours et attributions de produits)	298,9	292,8	296,1	297,6	296,5
PSR collectivités territoriales	54,2	54,5	50,7	50,7	50,5
PSR UE	20,2	20,3	20,7	20,7	19,7
Taxes affectées et prélèvements exceptionnels	5,7	5,7	5,1	5,1	4,9
Norme yc dette et pensions	379,0	373,3	372,7	374,2	371,6
Charge de la dette	-46,7	-43,1	-44,3	-44,3	-42,1
Contributions CAS <i>Pensions</i> (État et opérateurs)	-45,4	-44,9	-45,7	-45,8	-45,5
Norme hors dette et pensions	286,9	285,3	282,6	284,0	283,9

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

Les écarts observés sont toutefois inférieurs aux économies de constatation réalisées au cours de la gestion 2015 : 1,3 Md€ pour la norme hors charge de la dette et pensions (PSR UE pour 1 Md€ et prélèvement sur le FNGRA pour 0,3 Md€) et 3,5 Md€ pour la norme y compris charge de la dette et pensions (en intégrant une économie de constatation sur la charge de la dette de 2,2 Md€). La tenue faciale des normes de dépenses de la LFR ne semble donc pouvoir être interprétée comme le signe d'une maîtrise durable de la dépense.

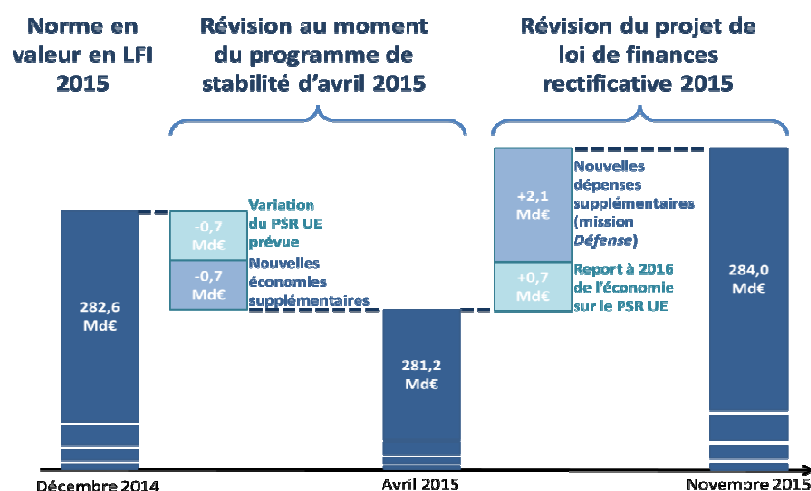
2 - Des normes modifiées en cours de gestion

Les normes de dépenses sont en principe des objectifs annuels qui s'enchaînent de LFI en LFI dans un cadre pluriannuel fixé par la LPFP. En 2015, les normes de dépenses ont néanmoins été révisées deux fois.

Les normes de dépenses ont d'abord été durcies à l'occasion du programme de stabilité d'avril 2015 de 1 367 M€ pour la norme y

compris charge de la dette et pensions et de 1 432 M€ pour la norme hors charge de la dette et pensions. Ces cibles de dépenses inférieures correspondent en partie à des annulations sur le budget général à hauteur de 667 M€ en juin 2015, liées à la diminution des prévisions d'inflation. Une diminution de 700 M€ de la prévision du PSR UE, correspondant à une économie de constatation, avait été également prise en compte dans le programme de stabilité. Ce traitement d'une importante économie de constatation en dehors des normes ne constitue pas une obligation au regard de la charte de budgétisation mais était un comportement vertueux et symétrique de celui qui a conduit en 2013 à neutraliser l'effet de l'augmentation du PSR UE sur la norme.

Schéma n° 3 : évolution de l'objectif de la norme de dépense en valeur au cours de l'année 2015



Source : Cour des comptes

Les choix opérés au moment de la LFR ont été sensiblement différents puisque les deux normes de dépenses ont été revues à la hausse par rapport au programme de stabilité à hauteur de 2 844 M€. Cette augmentation correspond à une révision du PSR UE de 700 M€ annulant l'économie prévue dans le programme de stabilité, et à une augmentation de 2 144 M€ des dépenses de la mission *Défense*.

Le retour en arrière par rapport au programme de stabilité peut s'expliquer car les délais d'adoption du BR8/2015 de l'UE qui avait justifié la révision des normes de 700 M€ dans le programme de stabilité ont conduit à repousser ses effets en 2016.

En revanche, au moment du dépôt du PLFR pour 2015, une autre économie de constatation d'un montant supérieur (1 040 M€), due cette fois notamment au BR5/2014, était identifiée, mais le Gouvernement, prenant une position inverse de celle adoptée dans le programme de stabilité, a fait le choix de ne pas réviser les normes en conséquence. Cette gestion opportuniste lui a permis de recycler cette économie de constatation au profit d'autres dépenses.

Les crédits supplémentaires alloués à la mission *Défense* (2 144 M€) suite au transfert sur le budget général des dépenses du CAS hertzien ont été présentés comme une mesure de périmètre dans l'exposé des motifs du PLFR (p. 14). La réintégration de ces dépenses dans le périmètre des normes est logique et avait été recommandée par la Cour dans le rapport sur le budget de l'État 2014. Cette opération ne peut, au sens strict, être qualifiée de mesure de périmètre. Pour la charte de budgétisation, une mesure de périmètre correspond à une « *réintégration concomitante et équilibrée* » d'une recette et d'une dépense. Or, si les dépenses réintégrées ici sont bien couvertes par des recettes, celles-ci présentent un caractère non pérenne et leur rythme d'encaissement (qui s'échelonne jusqu'en 2019) n'a pas permis d'afficher en LFR 2015 une recette symétrique des nouvelles dépenses du budget général.

Dans le cadre de la préparation du présent rapport, la direction du budget est revenue sur la position présentée dans le PLFR et a indiqué que « le transfert du CAS vers le budget général n'a pas été traité en mesure de périmètre : la norme de dépense a bien été augmentée de 2,1 Md€ »⁵⁷.

Compte tenu des annulations de juin 2015, le relèvement de la cible globale de la norme par rapport à la LFI est donc de 1 477 M€ pour la norme y compris charge de la dette et pensions et de 1 412 M€ pour la norme hors charge de la dette et pensions.

Les normes de dépenses ont ainsi connu une forte instabilité en gestion en 2015. D'abord durcies au printemps dans le programme de stabilité, elles ont fait l'objet d'un relâchement significatif en fin d'année. Les dépenses supplémentaires autorisées en LFR sur le budget général ont constitué une inflexion de la politique budgétaire, justifiant d'apprécier la tenue de la norme non seulement en fonction des normes révisées mais aussi des cibles initiales.

De ce point de vue, les dépenses 2015 (283,9 Md€ selon la direction du budget) dépassent la norme hors charge de la dette et

⁵⁷ Direction du budget, réponse à la note d'analyse de l'exécution budgétaire sur le CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*.

pensions fixée en LFI de 1,3 Md€. Elles restent néanmoins inférieures à l'exécution 2014 sur le périmètre de cette norme de 1,4 Md€.

Avant prise en compte des contournements de la charte de budgétisation décrits ci-dessous, la norme y compris charge de la dette et pensions fixée en LFI aurait en revanche été respectée (371,6 Md€ en exécution pour une cible de 372,7 Md€), grâce à des charges d'intérêts inférieures aux prévisions de la LFI.

3 - Un pilotage opportuniste de la fin de gestion

La norme a fait, comme l'an dernier, l'objet d'un pilotage renforcé en fin d'exercice avec la définition de cibles de fin de gestion par missions. Ce pilotage ne traduit pas une maîtrise durable de la dépense. De plus, il peut conduire à des surcoûts pour l'État (intérêts moratoires notamment⁵⁸).

En 2015, 591 M€ ouverts par la LFR sur la mission *Défense* n'ont pas été consommés en fin de gestion, offrant dès lors une marge de manœuvre d'un montant équivalent pour faciliter le respect de la norme, et entraînant des reports de charges sur 2016. Le Parlement n'a pas été informé que les crédits qu'il ouvrait étaient destinés dès l'origine à être en partie reportés.

Par ailleurs, comme chaque année, des fonds de concours tardifs non consommés ont diminué artificiellement les dépenses sous normes. En effet, en l'absence d'un suivi dans le système d'information de l'État permettant de distinguer les dépenses effectuées sur fonds de concours des autres dépenses, les dépenses sous normes sont calculées en déduisant des dépenses du budget général non le montant des dépenses de l'année financées par fonds de concours mais le montant des fonds de concours rattachés. Un fonds de concours rattaché qui ne donnerait lieu à aucune dépense sur l'année vient donc améliorer la tenue de la norme l'année de son rattachement et la dégrade les années suivantes.

⁵⁸ La direction du budget estime néanmoins que « les dates de fin de gestion et autres types de pilotage de la dépense en fin de gestion disposent d'un mécanisme dérogatoire permettant de mettre en paiement les dépenses les plus urgentes et notamment celles dont l'attente entraînerait des intérêts moratoires » et qu'il revient aux responsables de programmes de prioriser les dépenses qui pourraient entraîner des intérêts moratoires.

En 2015, les fonds de concours rattachés après le 10 décembre (date de fin de gestion) ont cependant été inférieurs à ceux rattachés durant la même période en 2014 (672 M€ au lieu de 830 M€). De plus, le plus important de ces fonds de concours, versé par l'ONERA pour financer les avances remboursables à Airbus (270 M€) a bien été consommé sur l'exercice.

4 - Des contournements de la charte de budgétisation

Les mesures de pilotage ci-dessus qui facilitent le respect de la norme en jouant sur des effets calendaires sans traduire une maîtrise durable de la dépense doivent être distinguées des opérations qui contreviennent explicitement à la charte de budgétisation. Ces contournements de la charte ont été d'une ampleur importante en 2015. Ils peuvent être répartis en plusieurs catégories (*cf.* annexe V).

La catégorie la plus importante, en montant, correspond aux affectations de recettes à d'autres entités qui auraient dû être plafonnées et prises en compte dans la norme selon la charte de budgétisation (1 533 M€ de recettes nouvelles non plafonnées, pour 8 mesures). Ces recettes affectées remplacent des dotations budgétaires à d'autres entités contrôlées par l'État mais placées en dehors du budget général. Ces autres entités peuvent être un compte spécial (22 M€), des opérateurs (1 263 M€), ou d'autres ODAC, notamment des fonds sans personnalité morale (248 M€). 1 139 M€ de TICPE ont ainsi été affectés à l'AFITF en 2015. Cet abondement de l'AFITF par des recettes de nature fiscale s'est substitué à une subvention auparavant versée par la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (656 M€ en 2014). Dans le champ des fonds sans personnalité morale, le produit de la participation des employeurs à l'effort de construction attribuée au FNAL a été relevé de 150 M€. Ces mesures qui sont contraires à la charte de budgétisation contreviennent en outre à l'article 16 de la LPFP selon lequel « une nouvelle affectation s'accompagne, dans le champ ministériel de l'imposition nouvellement affectée, de la suppression d'une ou de plusieurs impositions affectées d'un rendement équivalent ».

Tableau n° 30 : principales opérations méconnaissant la charte de budgétisation en 2015

Typologie des « facilités »	Montants (en M€)	Nombre
<i>i) Affectations de recettes : opérateurs</i>	1 263	3
<i>ii) Affectations de recettes : fonds sans personnalité morale et autres ODAC</i>	248	4
<i>iii) Affectations de recettes : compte spécial</i>	22	1
a) Sous-total affectations de recettes (=i+ii+iii)	1 533	8
b) Mesures de périmètre non prises en compte	1 170	6
c) Irrégularités (fonds de concours, rétablissements de crédits, comptes spéciaux, affectations sans texte)	293	7
d) Total général (=a+b+c)	2 996	21

Source : Cour des comptes

Un deuxième type de contournements de la charte de budgétisation correspond aux changements de périmètre avec les collectivités territoriales et la sécurité sociale qui n'ont pas été répertoriés et qui n'ont donc pas conduit à resserrer la norme de dépenses (1 170 M€ au total, pour 6 mesures). L'affectation par l'article 1^{er} de la LFR de 646 M€ de TVA aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale a ainsi permis de solder une partie de la dette de l'État envers la sécurité sociale, alors que cette dette résultait de versements budgétaires insuffisants de l'État les années précédentes. De même, 497 M€ de TICPE supplémentaire ont été affectés aux régions en 2015 dans le cadre des réformes du financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle (*cf.* encadré au chapitre II, p. 85).

Enfin, certains contournements de la charte de budgétisation constituent en outre des irrégularités au regard des principes de la LOLF (293 M€ au total, pour sept cas). Ils concernent notamment des utilisations irrégulières des comptes spéciaux, des fonds de concours et des rétablissements de crédits ainsi que des affectations de recettes sans base législative.

Tableau n° 31 : dépenses sous normes en 2015 après retraitement

En Md€	LFI 2014 (format 2015)	Ex. 2014 (format 2015)	Norme LFI 2015	Norme LFR 2015	Exécution 2015 "Cour"
Dépenses nettes BG (yc. f. de concours et attributions de produits)	302,8	296,5	300,0	302,4	301,6
Fonds de concours et attributions de produits	-3,9	-3,7	-3,9	-4,8	-5,1
Dépenses nettes BG (hors f. de concours et attributions de produits)	298,9	292,8	296,1	297,6	296,5
PSR collectivités territoriales	54,2	54,5	50,7	50,7	50,5
PSR UE	20,2	20,3	20,7	20,7	19,7
Taxes affectées et prélèvements exceptionnels	5,7	5,7	5,1	5,1	4,9
Méconnaissances de la charte de budgétisation					3,0
Norme yc dette et pensions	379,0	373,3	372,7	374,2	374,6
Charge de la dette	-46,7	-43,1	-44,3	-44,3	-42,1
Contributions CAS pensions (État et opérateurs)	-45,4	-44,9	-45,7	-45,8	-45,5
Norme hors dette et pensions	286,9	285,3	282,6	284,0	286,9

Source : Cour des comptes

En retraitant l'ensemble de ces violations de la charte de budgétisation, ni les normes initiales, ni les normes révisées en LFR n'ont été respectées et les dépenses sous normes progressent même par rapport à l'exécution 2014. Les mesures présentées ci-dessus (2 996 M€) ont ainsi permis d'afficher une maîtrise de la dépense bien supérieure à celle effectivement réalisée.

*

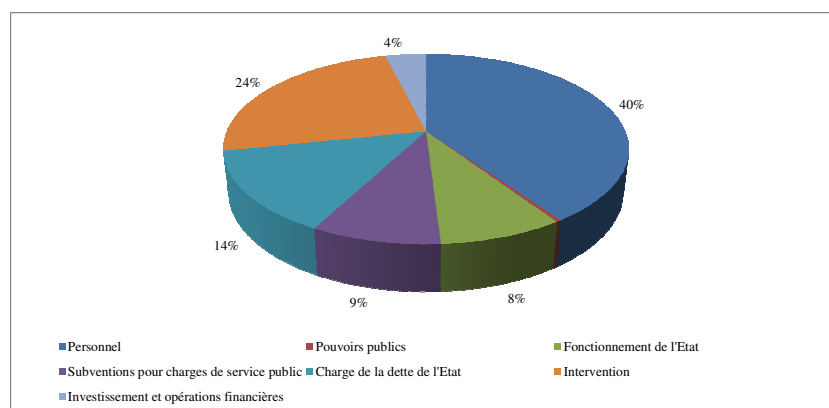
Malgré la faible amélioration du déficit, l'année 2015 n'a pas été exemplaire en matière de maîtrise des dépenses. Aucun des objectifs de la LFI dans ce domaine n'a été complètement respecté. Les crédits ouverts ont été légèrement dépassés. Les « économies » par rapport à l'exécution 2014 ont été faibles et sont majoritairement non reconductibles. La baisse des dépenses incluses dans le périmètre de la norme de dépenses hors charge de la dette et pensions de 1,4 Md€, à périmètre constant, par rapport à l'année précédente est non seulement inférieure à la cible initiale mais a été obtenue au prix de contournements de la charte de budgétisation portant sur près de 3 Md€.

II - Des évolutions contrastées selon la nature des dépenses

Les dépenses de personnel et de fonctionnement, y compris, la charge de la dette et les subventions aux opérateurs, continuent de représenter plus de 70 % des dépenses nettes du budget général.

L'analyse de l'évolution des dépenses par nature met en évidence une augmentation, encore modérée à ce stade, des dépenses de personnel sous l'effet des créations d'emplois, une croissance des dépenses de fonctionnement pour des raisons en partie non reproductibles et une quasi-stabilisation des concours de l'État aux opérateurs. L'évolution des dépenses d'intervention est peu significative, car cette catégorie concentre les principaux effets de périmètre et les contournements des normes de dépenses les plus importants. Les dépenses d'investissement militaire sont en forte progression.

Graphique n° 19 : dépenses nettes du budget général par nature (y compris fonds de concours et attributions de produits)



Source : Cour des comptes

A - Une augmentation des dépenses de personnel et des créations d'emplois

La masse salariale de l'État a progressé en 2015 pour la deuxième année consécutive. Cette augmentation s'est légèrement accélérée et,

contrairement à 2014, le schéma d'emplois, positif pour la première fois depuis 2002, a contribué positivement à cette hausse. Cette évolution qui n'était pas prévue en LFI a été décidée à la suite des attentats de janvier 2015. Elle a été confirmée et amplifiée par la LFI 2016 après les attentats de novembre. Si cette inflexion de la politique de l'État a eu des effets encore modérés en 2015, elle remet en cause à terme les objectifs de la LPFP 2014-2019 en matière d'emplois et de masse salariale.

1 - Une masse salariale en augmentation pour la deuxième année consécutive

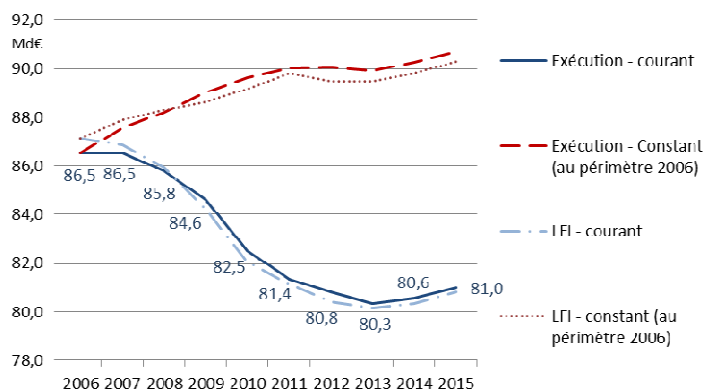
En 2015, les dépenses de personnel ont augmenté de 0,7 %, en raison pour moitié de la hausse des cotisations au CAS *Pensions* et pour moitié de l'accroissement des rémunérations versées.

Les dépenses de personnel (titre 2, hors fonds de concours et attribution de produits) ont représenté en 2015 un total de 121,1 Md€, après avoir atteint 120,2 Md€ en 2014, soit une augmentation de 0,7 %. Cette hausse reflète autant le dynamisme des contributions au CAS *Pensions* (1,2 % d'augmentation, soit 465 M€) que l'accroissement des rémunérations hors CAS *Pensions* et hors fonds de concours (0,5 % d'augmentation, soit 427 M€).

Le dynamisme des contributions au CAS *Pensions* est essentiellement imputable à la mission *Défense*. Cet effet s'explique par un recrutement orienté sur les personnels militaires et une diminution parallèle des effectifs d'ouvriers d'État. Les taux de contributions 2015 sont en effet de 126,07 % pour les personnels militaires, contre 74,28 % pour les personnels civils et 34,51 % pour les ouvriers d'État.

La hausse de la masse salariale hors contribution au CAS *Pensions*, de 0,5 % en moyenne par an sur les deux années 2014 et 2015, est en rupture par rapport aux années 2012-2013 pendant lesquelles la masse salariale avait légèrement diminué à périmètre constant (- 0,2 % par an en moyenne). Sur la période 2013-2015 l'augmentation de la masse salariale ressort à 0,7 %, respectant ainsi l'objectif du précédent budget triennal d'une croissance cumulée de 1 % sur cette période.

Graphique n° 20 : évolution de la masse salariale hors CAS *Pensions* 2006-2014, à périmètre courant et à périmètre constant de 2006

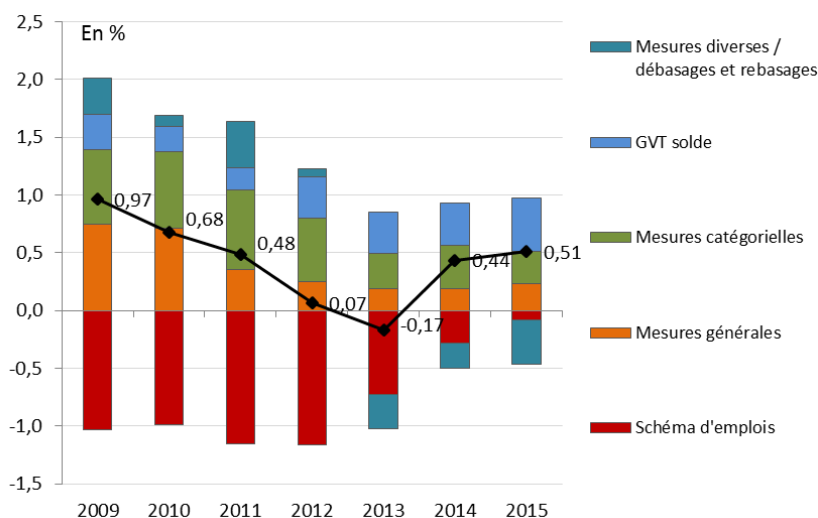


Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

L'impact du schéma d'emplois est resté légèrement négatif en 2015 (- 59 M€) malgré un accroissement des recrutements.

Le schéma d'emplois, déjà initialement moins ambitieux qu'en 2014 (- 1 278 ETP au lieu de - 3 280), a été fortement assoupli par le plan de lutte anti-terroriste du 21 janvier 2015 (PLAT 1) et la révision de la loi de programmation militaire (LPM), pour devenir pour la première fois depuis 2002 créateur net d'emplois (+ 7 468 ETP). Ce schéma d'emplois révisé a été légèrement sous-exécuté (+ 6 934 ETP), notamment sur la mission *Défense* (- 645 ETP au lieu de 0). Par ailleurs, beaucoup de recrutements ont eu lieu en fin d'année, ce qui explique que la contribution du schéma d'emplois à la croissance de la masse salariale soit restée cette année encore négative.

Graphique n° 21 : facteurs d'évolution de la masse salariale au périmètre de l'année précédente



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

Par ailleurs, le montant des mesures générales et catégorielles (409 M€) a été stable entre 2014 et 2015. Le point d'indice est resté gelé en 2015, pour la cinquième année consécutive. La mesure automatique de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA, d'un montant de 153 M€ en 2015 contre 139 M€ en 2014) a limité l'effet du gel du point. Les mesures catégorielles ont représenté en 2015 221 M€, contre une moyenne de 307 M€ sur les deux années précédentes et de 619 M€ sur les cinq années 2008 à 2012.

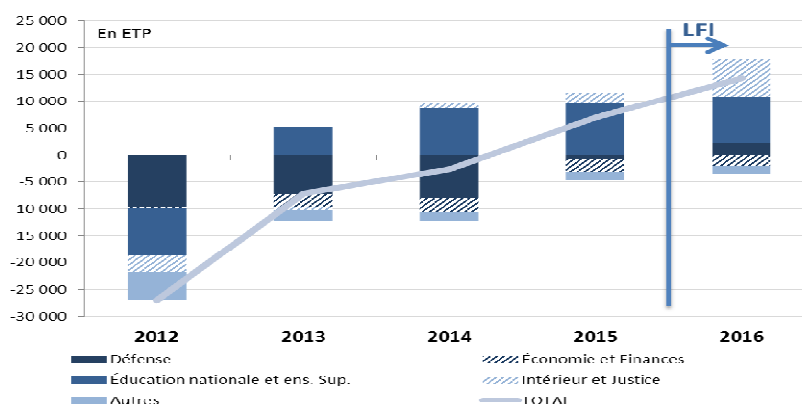
Le glissement vieillesse-technicité (GVT, 370 M€ en 2015 contre 298 M€ en 2014), qui correspond au solde entre le coût des promotions et avancements individuels de carrière et gains liés aux départs en retraite, est resté dynamique compte tenu de l'absence de mesures pour le maîtriser.

Les mesures de périmètre et de transfert, débasages et rebasages et la variation des fonds de concours diminuent les dépenses de 391 M€. Le coût des autres mesures dites « diverses » augmente de 98 M€, notamment compte tenu des surcoûts liés à l'opération Sentinelle (52 M€).

2 - Des créations nettes d'emplois au sein de l'État pour la première fois depuis 2002

Le plafond des autorisations d'emplois (exprimé en équivalent temps plein travaillé) a été porté à 1 903 724 en LFR, contre 1 901 099 en LFI, soit 2 625 ETPT en plus bénéficiant au ministère de la défense⁵⁹. Le plafond d'emplois continue toutefois en 2015 à être sous-exécuté par rapport à la LFI (1 880 633 ETPT observés contre 1 901 099 prévus initialement), comme pour les années précédentes, principalement sur les missions *Enseignement scolaire* (- 12 461 ETPT), *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (- 2 987 ETPT) et *Sécurité* (- 2 964 ETPT). Le schéma d'emplois est donc un meilleur indicateur des évolutions qui ont affecté la politique d'emploi de l'État en 2015.

Graphique n° 22 : schémas d'emplois observés de 2012 à 2015 (LFI pour l'année 2016)



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

La LFI prévoyait la suppression de 1 276 ETP dont 7 500 au ministère de la Défense. La révision de la LPM a stabilisé les effectifs du ministère sur 2015. Pour les années ultérieures, le second plan de lutte

⁵⁹ 340 ETPT ont par ailleurs été supprimés au ministère des finances et des comptes publics tandis que, dans le même temps, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt bénéficiait de 340 ETPT supplémentaires (vacataires destinés à améliorer la gestion de la politique agricole commune).

anti-terroriste (PLAT 2) a prévu un gel des suppressions d'emplois jusqu'en 2019. Au-delà des secteurs recensés dans la LPFP (éducation, justice, sécurité, emploi), la mission *Défense* peut désormais également être considérée comme prioritaire (+ 2 300 ETP sur 2015-2017).

Tableau n° 32 : variation des ETP du ministère de la Défense entre la LPM initiale, la LPM actualisée et le PLAT 2

En ETP	2015	2016	2017	2018
a. LPM initiale	-7 500	-7 397	-7 397	-3 500
b. LPM actualisée	0	2 300	-2 600	-2 800
c. PLAT 2	0	2 300	0	0
d=c-a Écart total	7 500	9 697	7 397	3 500

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

Par ailleurs, les créations d'emplois ont été accélérées par les PLAT 1 et 2 sur les missions *Sécurités* et *Justice* qui figuraient déjà dans les secteurs prioritaires (Cf. partie III de ce chapitre). Ces nouvelles priorités s'ajoutent à l'objectif de création de 54 000 ETP au ministère de l'éducation nationale⁶⁰. Le bilan de ces créations s'établit à 31 627 pour les exercices 2012 à 2015⁶¹. Sur les postes créés, 27 513 ont été effectivement pourvus.

Tableau n° 33 : créations nettes d'emplois réalisées au ministère de l'éducation nationale sur 2012-2015 (ETP)

	2012 (LFR 2)	2013	2014	2015	2012- 2015	2016
Schéma d'emplois prévisionnel	4 228	8 781	8 804	9 421	31 234	8 561
Schéma d'emplois exécuté	4 028	5 159	8 720	9 606	27 513	

Source : Cour des comptes

*
**

⁶⁰ 60 000 ETP au total dans l'enseignement, dont 1 000 ETP dans l'enseignement agricole et 5 000 ETP dans les universités.

⁶¹ Auxquels s'ajoutent la création de 2 500 ETP d'assistants d'éducation dans les établissements locaux d'éducation en 2012 et celle envisagée de 2 150 autres en 2016.

L'effet des créations d'emplois est resté cette année encore mesuré. Il devrait toutefois s'amplifier dès 2016, rendant hors d'atteinte les objectifs de la LPFP 2014-2019 en matière d'emplois et de dépenses de personnel (cf. chapitre V, partie sur la soutenabilité).

B - Des dépenses de fonctionnement de l'État élevées pour des raisons en partie conjoncturelles

Le titre 3 du budget général regroupe deux catégories de dépenses : les dépenses de fonctionnement de l'État au sens strict (fournitures, exploitation informatique, entretien des immeubles et autres équipements, frais juridiques, etc.) qui seront examinées ici, et les subventions pour charges de service public aux opérateurs qui feront l'objet du point suivant.

Les dépenses de fonctionnement de l'État représentent 25,3 Md€ sur le budget général en 2015, en diminution de 1,5 Md€ à périmètre courant.

Les dépenses 2014 incluaient toutefois des dépenses exceptionnelles à hauteur de 5,1 Md€ (3,3 Md€ versés au MES et 1,9 Md€ de dotations PIA). Hors dépenses exceptionnelles et à périmètre constant, les dépenses de fonctionnement de l'État connaissent donc une forte hausse en 2015 (3,6 Md€, soit + 16,6 %). Cette augmentation correspond toutefois en partie à des dépenses qui ne seront pas reconduites en 2016.

Ainsi, dans le cadre d'un redéploiement entre deux actions des PIA, un rétablissement de crédits d'opérations financières de 800 M€ sur la mission *Économie* (pris sur l'action « plan France très haut débit ») a financé un versement du budget général au CAS PFE imputé en dépense de fonctionnement. Le CAS a ensuite abondé les actions « multicap croissance » (gérée par la BPI), « projets industriels d'avenir » (BPI), « recherche hospitalo-universitaire » (ANR) et « innovation numérique pour l'excellence éducative » (CDC).

L'évolution des dépenses de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (1 109 M€, + 419 M€) a aussi un caractère atypique car elle enregistre le versement d'une indemnité suite à l'annulation du contrat Ecomouv', financée par un fonds de concours de l'AFITF, elle-même bénéficiant d'une affectation de TICPE.

Le ressaut de la mission *Défense* est aussi en partie conjoncturel. Ses dépenses de fonctionnement (12,8 Md€ en 2015) sont en progression de 1,9 Md€ par rapport à 2014. L'augmentation de 1,1 Md€ des dépenses de fonctionnement pour le programme 146 - *Équipement des forces* est principalement due à l'indemnisation de la Russie dans le cadre de l'annulation de la vente des navires Mistral (950 M€), financée à hauteur de 893 M€ par un fonds de concours de DCNS (*cf.* chapitre II du présent rapport). En revanche, l'accroissement de 0,6 Md€ des dépenses de fonctionnement pour le programme 178 - *Préparation et emploi des forces* traduit une réévaluation des besoins de maintien en condition opérationnelle des matériels, fortement utilisés dans les opérations intérieures et extérieures, dont les effets pourraient continuer à se faire sentir jusqu'à l'échéance de la programmation militaire actuelle, soit 2019.

Enfin, les dépenses de fonctionnement de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* se sont élevées à 1 025 M€ en hausse de 413 M€ par rapport à 2014 et en dépassement de la LFI de 876 M€, en raison du niveau particulièrement élevé du refus d'apurement communautaire en 2015.

C - Des concours aux opérateurs presque stabilisés malgré un pilotage encore insuffisant

En 2015, 570 (contre 550 en 2014)⁶² opérateurs de l'État ont bénéficié de dotations du budget de l'État pour un montant de 40,3 Md€, qui se décompose en 26,3 Md€ de subventions pour charges de service public (SCSP), 13,4 Md€ de transferts et 0,6 Md€ de dotations en fonds propres. Par ailleurs, les opérateurs ont été financés par l'affectation d'impôts ou de taxes (ITAF) à hauteur de 8,5 Md€.

Les opérateurs représentent la part la plus importante des quelques 700 ODAC recensés en comptabilité nationale. Certains opérateurs de l'État dont l'action est territorialisée (comme les agences de l'eau) ne sont toutefois pas considérés comme des ODAC mais comme des organismes

⁶² Cette augmentation s'explique par l'inclusion dans la liste des opérateurs pour la première année de 21 communautés d'universités et d'établissements (COMUE). Ce nombre est redescendu à 504 en 2016 grâce notamment à la fusion des Agences régionales de santé (ARS), au regroupement des centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) au sein de Canopé et à la décentralisation des centres de ressources, d'expertise et de performances sportives (CREPS).

divers d'administration locale (ODAL). Les dépenses des ODAC représentent 84,8 Md€ en 2015. Ils reçoivent 17 Md€ d'ITAF.

Bien que les concours aux opérateurs soient stabilisés en 2015, les règles de pilotage de leurs finances connaissent encore trop d'exceptions.

1 - Des concours stabilisés

La lettre de cadrage du premier ministre du 7 mai 2014 invitait les ministères à réduire leurs SCSP de 2 % par an sur la période 2015-2017. Cet objectif n'a pas été atteint en 2015. Ces subventions (26,3 Md€) sont finalement en augmentation de 254 M€ (+ 1 %) à périmètre constant hors dotations PIA.

Les autres ressources d'État des opérateurs (transferts, dotations en fonds propres et taxes affectées) sont en légère diminution (22,6 Md€, à périmètre constant, hors PIA, soit - 469 M€).

Les concours bruts de l'État aux opérateurs (48,9 Md€) sont donc quasiment stables (- 215 M€, - 0,4 %).

Tableau n° 34 : concours de l'État aux opérateurs

En M€	2014 courant	2014 retraité*	2015	2015/2014 courant	2015/ 2014 retraité*
Subventions pour charges de service public	26 100	26 093	26 347	247	254
<i>Budget général</i>	25 988	25 981	26 242	254	261
<i>Comptes spéciaux</i>	112	112	105	-7	-7
Transferts	15 478	12 655	13 409	-2 069	754
Dotations en fonds propres	3 814	499	638	-3 176	139
<i>Budget général</i>	3 803	488	626	-3 177	138
<i>Comptes spéciaux</i>	11	11	12	1	1
Impôts et taxes affectés	8 731	9 894	8 532	-199	-1 362
Concours aux opérateurs	54 123	49 141	48 926	-5 197	-215

* Hors dépenses exceptionnelles, après prise en compte des mesures de périmètre de la LFI.

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

Cette quasi-stabilisation des concours aux opérateurs rompt avec la dynamique observée les années précédentes. Elle doit inciter à poursuivre les actions engagées pour homogénéiser l'information financière produite par les opérateurs et mieux piloter leurs ressources.

2 - Des mécanismes de pilotage pas assez efficaces

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) devrait permettre une harmonisation de l'information financière produite par les ODAC (*cf.* encadré).

Leur pilotage financier reste néanmoins perfectible. Il repose aujourd'hui principalement sur trois mécanismes : l'interdiction d'emprunter ; la fixation d'un plafond d'emplois ; le plafonnement des impôts et taxes affectés. Ces mesures s'appliquent toutefois sur un périmètre différent et comportent des exceptions qui nuisent à leur efficacité. Seule l'interdiction d'emprunter a pleinement atteint ses objectifs.

Un cadre budgétaire et comptable en cours d'homogénéisation

Les règles applicables à la gestion budgétaire et comptable d'une entité ont longtemps été déterminées par son statut juridique. Or des statuts divers existent chez les opérateurs⁶³ et cette variété est encore plus forte au sein des ODAC.

Le titre III du décret GBCP cherche à unifier le droit budgétaire et comptable sur l'ensemble du champ des APUC en étendant les principes de la LOLF aux ODAC. Ses principales dispositions sont en principe entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Certains organismes ont toutefois pris du retard du fait des délais de mise à jour des systèmes d'information financiers par les éditeurs.

L'arrêté du 1^{er} juillet 2015 reporte la pleine application des nouvelles normes comptables aux comptes 2017 pour les organismes soumis à la comptabilité budgétaire et aux comptes 2020 pour les autres organismes. La circulaire d'août 2015 relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs a toutefois demandé aux organismes soumis à la comptabilité budgétaire de faire adopter leur budget 2016 suivant la nouvelle présentation, même lorsqu'ils ne sont pas

⁶³ En 2015, 59 % des opérateurs étaient des EPA, 27 % des EPSCT ou des EPSCP, 6 % des EPIC et 5 % avaient d'autres statuts (GIP, associations, etc...).

en mesure de l'exécuter sous cette forme, pour des raisons notamment informatiques.

Parallèlement à ce travail de fond d'homogénéisation de la gestion budgétaire et comptable publique des ODAC, le Jaune Opérateurs 2016 a été complété par des données consolidées sur les dotations budgétaires des opérateurs exécutées, comme recommandé par la Cour dans le rapport sur le budget de l'État 2014.

a) Un bilan positif pour l'interdiction d'emprunter

L'interdiction d'emprunt des ODAC, établie par l'article 12 de la LPFP 2011-2014, présente un bilan satisfaisant. En comptabilité nationale, la dette brute des ODAC s'établissait fin 2015 à 18,9 Md€, en baisse de 12,1 Md€ par rapport à fin 2010. Cette mesure connaît trois dérogations principales : les partenariats public-privé (PPP), les emprunts contractés auprès d'organismes n'ayant pas le statut d'établissements de crédit comme la CDC ou la Banque européenne d'investissement (BEI) et les avances de l'État ou d'autres personnes publiques.

b) Des plafonds d'emplois peu contraignants en pratique

Des plafonds d'emplois s'appliquent aux opérateurs de l'État depuis 2009 (LFI 2008, art. 64). Exprimés pour la première fois en 2015 en ETPT comme le plafond de l'État, ils sont prévus en loi de finances (de façon agrégée par programme dans le texte de la loi elle-même et de façon individuelle par opérateur ou catégorie d'opérateurs dans les PAP).

Tableau n° 35 : emplois des opérateurs

	2010 (ETP)	2011 (ETP)	2012 (ETP)	2013 (ETP)	2014 (ETP)	2015 (ETPT)
Plafond LFI (courant)	338 879	365 928	373 518	385 601	391 874	397 682
<i>dont ajustements techniques</i>		29 658	38 292	48 590	52 988	58 706
Plafond LFI périmètre ETP 2010	338 879	336 270	335 226	337 011	338 886	338 976
Plafond exécuté (courant)	332 252	355 506	362 662	370 487	371 957	
Emplois hors plafond LFI	34 581	38 158	43 356	49 209	51 938	53 001

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

Ces plafonds ont toutefois permis au mieux de stabiliser l'emploi global des opérateurs. À périmètre constant, le plafond voté en LFI 2015 est proche de celui de la LFI 2010 ; il a toutefois recommencé à augmenter depuis 2013 en raison de la hausse des plafonds des universités (1 000 ETP/an entre 2013 et 2015) et de Pôle emploi (2 000 ETP/an en 2013 et 2014).

La signification de l'évolution des plafonds votés est toutefois relative car ils sont, comme celui de l'État, sous-exécutés. Ainsi, en 2014, 19 917 ETP prévus dans leur plafond n'ont pas été utilisés par les opérateurs. Cette sous-exécution tend à s'accroître : elle n'était que de 6 627 ETP en 2010.

Par ailleurs, contrairement à l'État, le plafond d'emplois représente moins de 90 % des effectifs des opérateurs. Initialement, seuls les emplois à durée limitée, issus d'un contrat ou d'une convention passée avec un financeur, financés intégralement par des ressources propres, et résultant d'un appel d'offres ou d'un appel à projets, pouvaient être considérés comme hors plafond. Cette faculté a été aujourd'hui étendue aux contrats aidés. Cette extension marque un changement de logique car le coût de ces emplois n'est pas majoritairement financé par des ressources propres fléchées.

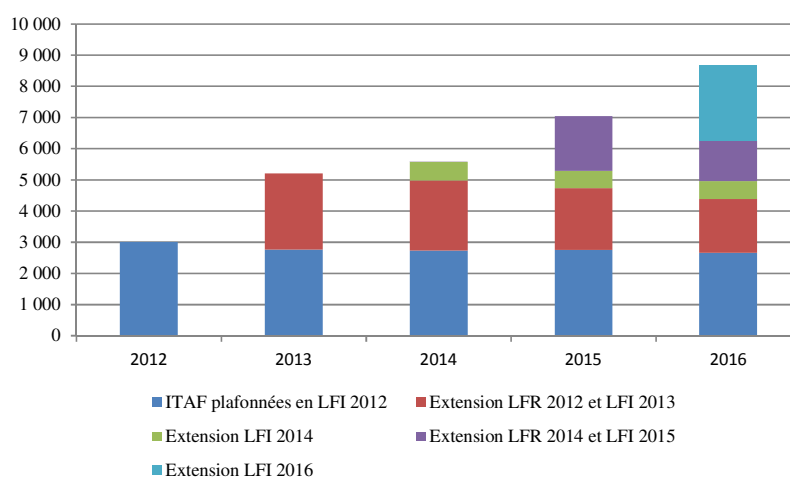
c) Un plafonnement des impôts et taxes affectées encore trop partiel

Le troisième mécanisme de pilotage consiste à réguler les impôts et taxes affectées à des organismes publics. En l'absence d'un tel mécanisme, ces ressources affectées qui ne sont pas soumises aux mêmes contraintes en gestion que les subventions budgétaires (réserve de précaution, encadrement des reports) échapperaient aussi à toute discussion annuelle au moment de l'élaboration des lois de finances, exposant au risque de créer des rentes de situation si le dynamisme propre de la recette affectée est supérieure aux besoins de l'organisme.

Pour pallier ce risque, la LPFP 2012-2017 a mis en place un plafonnement des impôts et taxes affectés à certains organismes contrôlés par l'État. Les impôts et taxes ainsi plafonnés entrent dans le champ des normes de dépenses de l'État. Ce dispositif ne s'applique pas à tous les opérateurs, mais inclut des organismes qui ne sont pas des opérateurs et pour certains pas des ODAC (organismes consulaires).

Le champ du plafonnement s'est progressivement élargi, passant de 3 Md€ en 2012 à 7,1 Md€ en 2015 et 8,7 Md€ en 2016. Sur le périmètre des opérateurs, le plafond est passé de 2,9 Md€ à 4,1 Md€ en 2015 et 6,1 Md€ en 2016.

Graphique n° 23 : plafond des impôts et taxes affectés (en M€)



Source : Cour des comptes

L'article 12 de la LPFP 2012-2017 prévoyait pour 2015 une réduction du plafond des ITAF de 921 M€ sur son périmètre de la LFI 2012. Celle-ci n'a été que de 257 M€. L'article 15 de la LPFP 2014-2019 fixe un objectif plus modeste de réduction de 504 M€ du plafond des ITAF entre 2015 et 2017 sur le périmètre de la LFI 2014, dont 283 M€ en 2015 et 135 M€ en 2016. Le plafond voté en 2015 était en ligne avec cet objectif et celui adopté en 2016 le dépasse (avec une réduction cumulée du plafond de 616 M€ sur deux ans pour une cible de 418 M€).

Bien que la démarche de plafonnement des ITAF commence à produire certains résultats, elle reste toutefois incomplète. Les ITAF plafonnés ne représentaient encore que 45 % des impôts et taxes affectés aux opérateurs en 2015. Malgré le plafonnement des taxes affectées aux agences de l'eau en 2016, l'objectif fixé par l'article 16 de la LPFP 2014-2019 d'un plafonnement de l'ensemble des impôts et taxes affectés à des tiers, hors collectivités territoriales et administrations de sécurité sociale, est loin d'être atteint.

La Cour recommande que tous les impôts et taxes affectés aux ODAC et ODAL contrôlés par l'État soient plafonnés, et inclus dans les normes de dépenses (*cf.* chapitre IV).

D - Une évolution peu significative des dépenses d'intervention

Hors remboursements et dégrèvements, les dépenses d'intervention s'élèvent à 73,6 M€ en 2015 sur les missions du budget général, en augmentation de 5,8 % par rapport à 2014 à périmètre courant (+ 4,1 Md€).

Les dépenses 2014 étaient toutefois majorées par les dotations des PIA à hauteur de 3,4 Md€. En sens inverse, les mesures de périmètre de la LFI 2015 s'élèvent à 8 Md€ dont 7,6 Md€ vis-à-vis de la sécurité sociale (*cf.* partie III du présent chapitre) et 0,3 Md€ concernant le Fonds de solidarité. Par ailleurs, les contournements des normes de dépenses décrits au début de ce chapitre et en annexe VI ont conduit à minorer les dépenses d'intervention 2015 de 2,6 Md€.

En réintégrant ces contournements, les dépenses 2015 ressortent à 76,3 Md€, en augmentation de 2,9 % par rapport à 2014 à périmètre constant hors dépenses exceptionnelles, dotations PIA et contournements des normes.

Tableau n° 36 : interventions du budget général

en M€	2014 courant	Dépenses exceptionnelles et dotations PIA	Mesures de périmètre	2014 format 2015	2015	Contournements des normes	2015 retraité
Interventions	69 560	-3 351	7 951	74 160	73 618	2 619	76 237

Source : Cour des comptes

Les transferts du budget général aux autres administrations publiques représentent plus des deux tiers des dépenses d'intervention : 32,2 Md€ pour la sécurité sociale (*cf.* III ci-dessous), 5,4 Md€ pour les collectivités territoriales (*cf.* chapitre II) et 13,5 Md€ pour les opérateurs (*cf. supra*).

E - Des investissements militaires en forte progression

Les dépenses d'investissement et d'opérations financières du budget général représentent 11,7 Md€ en 2015 contre 15,7 Md€ l'année précédente, en diminution de 25,5 %. En excluant les dépenses exceptionnelles et dotations des PIA, elles sont toutefois en augmentation de 1,7 Md€ (+ 16,5 %).

L'analyse se concentrera ici sur les investissements corporels et incorporels⁶⁴. Ils s'élèvent à 10,9 M€ en 2015, dont 1,8 Md€ financés par fonds de concours. Ils sont en augmentation de 17,3 % hors PIA et à périmètre constant par rapport à 2014 (9,3 Md€).

Cette augmentation est principalement due aux investissements militaires en 2015, mais l'État a aussi pris au cours de l'année des engagements importants en matière d'investissements civils au travers de la nouvelle génération de CPER et des grands projets d'infrastructure de transport.

1 - Une forte augmentation des investissements militaires en 2015

Les investissements de la mission *Défense* (8,3 Md€) représentent les trois quarts des investissements du budget général. Ils ont augmenté de 1,4 Md€ (hors PIA) en 2015.

La loi de programmation militaire 2014-2019 du 18 décembre 2013 (LPM 2014-2019) prévoyait des ressources exceptionnelles (PIA, cessions immobilières, vente de fréquences hertziennes) destinées à l'équipement des forces à hauteur de 6,1 Md€ pour la mission *Défense* sur la période 2014-2019, montant porté à 8,5 Md€ par la LPFP 2014-2019. La loi du 29 juillet 2015 d'actualisation de la programmation militaire a

⁶⁴ Les comptes d'affectation spéciale et les comptes d'avances retracent l'essentiel des dépenses d'opérations financières (112 Md€, 0,8 Md€ pour le budget général). Elles consistent surtout en des mécanismes de préfinancement par des avances de l'État des recettes des collectivités territoriales (97,1 Md€), de divers services et opérateurs de l'État (7 Md€ dont 6,8 Md€ à l'Agence des services de paiement pour le préfinancement des aides de la PAC) et des entreprises de l'audiovisuel public (3,7 Md€). Les dépenses du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'État » s'élèvent à 3,4 Md€ en 2015. Par ailleurs, les opérations relatives à la gestion de la dette et de la trésorerie sont réalisées par un compte de commerce non doté de crédits et qui échappe donc à cette nomenclature.

décidé la réintégration dans le budget général des dépenses qui devaient être financées par la cession de fréquences hertziennes. En conséquence, les crédits 2015 du CAS hertzien (2,1 Md€) ont été inscrits sur le budget général par la LFR 2015 et ce CAS supprimé par la LFI 2016. Ils ont été consommés à hauteur de 1,6 Md€, le solde étant reporté sur 2016.

Toutes les ressources exceptionnelles n'ont toutefois pas été rebudgétisées. Les produits des cessions immobilières du ministère de la défense continuent à être intégralement affectées aux investissements militaires jusqu'en 2019, et ne contribuent pas au désendettement de l'État (LFR 2015, art. 38).

2 - Des décisions qui pèseront sur les prochaines années en matière d'investissements civils

En CP, la croissance des investissements civils du budget général est plus modérée que celle des investissements militaires (2,6 Md€, + 0,2 Md€). En outre, la consommation d'AE a été particulièrement faible en 2015 (1,3 Md€), en repli de 41 % par rapport à 2014.

La signature d'une nouvelle génération de CPER et les étapes franchies vers la réalisation de certains grands projets d'infrastructure pourraient toutefois créer des besoins de financements importants qui pèseront sur 2017 et la prochaine loi de programmation pluriannuelle.

L'État a choisi de signer en 2015 une nouvelle génération de contrats de plan État-régions (CPER) 2014-2020 avant la réforme de l'organisation territoriale, avec une clause prévoyant la possibilité de les réviser en 2016 pour tenir compte de celle-ci. La contribution de l'État, 14,3 Md€ sur sept ans, est assumée en partie par des opérateurs (ADEME, AFITF, agences de l'eau, ANRU, etc...). Les projets se concentrent notamment sur le secteur des transports (avec une part État de 6,8 Md€) et l'immobilier universitaire (part État de 1 Md€).

Hors CPER, le secteur des transports devra aussi faire face à la montée en puissance de grands projets d'infrastructure. La décision d'engager les travaux définitifs de la ligne à grande vitesse Lyon-Turin future section transfrontalière lors du sommet franco-italien de Paris du 24 février 2015 et la constitution de la société de projet Tunnel Euralpin Lyon-Turin (TELT) marquent une étape vers la réalisation de ce projet dont la Cour avait relevé l'absence de rentabilité socio-économique⁶⁵.

⁶⁵ Référé du 1^{er} août 2012.

De façon générale, l'obligation d'une évaluation socio-économique des projets d'investissements civils financés par l'État, et dans certains cas d'une contre-expertise par le commissariat général à l'investissement (CGI), introduite par l'article 17 de la LPFP 2012-2017, ne semble pas avoir conduit à une plus grande sélectivité dans le choix des projets.

Une application inégale de l'obligation d'évaluation socio-économique préalable des investissements civils

La dispersion des investissements publics entre de nombreux maîtres d'ouvrage ne facilite pas leur sélection selon des critères objectifs, pourtant particulièrement nécessaire dans une période de rareté des ressources.

Pour pallier cette difficulté, l'article 17 de la LPFP 2012-2017 a mis en place une obligation d'évaluation socio-économique préalable des projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics et les hôpitaux, d'un montant supérieur à 20 M€. Au-dessus de 100 M€, le dossier doit être soumis au commissariat général à l'investissement (CGI) pour avis consultatif avant l'approbation du projet.

14 projets d'un coût supérieur à 100 M€ ont fait l'objet d'une contre-expertise par le CGI en 2015. Deux avis réservés ont été rendus, sur la reconstruction du CHU de Pointe-à-Pitre et sur le tronçon Saclay-Versailles de la ligne 18 du Grand Paris Express. Ces deux projets ont été confirmés respectivement par le ministère de la santé et le conseil d'administration de la Société du Grand Paris.

III - Des relations financières entre l'État et la sécurité sociale fortement modifiées par le Pacte de responsabilité et de solidarité

L'État concourt au financement de la sécurité sociale par des transferts budgétaires (32,2 Md€ en 2015, + 7 Md€) et par l'affectation d'impôts et de taxes (63,7 Md€, + 1,6 Md€)⁶⁶. À partir de 2015, la TVA affectée à la sécurité sociale ne transite plus par le compte de concours financiers *Avances aux organismes de sécurité sociale* qui a été supprimé conformément aux recommandations de la Cour.

⁶⁶ Tous les montants relatifs au budget de l'État correspondent à des décaissements et ceux concernant les impôts et taxes affectées sont en droits constatés.

A - Des versements du budget de l'État à la sécurité sociale majorés par des effets de périmètre

Le budget de l'État finance des prestations sociales servies par les organismes de sécurité sociale (allocation aux adultes handicapés, aides au logement, etc.), et des mesures d'exonération de cotisations sociales en faveur de zones géographiques et de publics particuliers. Il verse également des subventions à des régimes spéciaux de retraite.

Tableau n° 37 : transferts budgétaires à la sécurité sociale (en M€)

En M€	2014	Mesures de périmètre et de transfert	2014 format 2015	Exécution 2015	2015/2014	2015/2014 constant
Concours de l'État au titre des prestations sociales :	25 243	6 666	31 909	32 243	27,7 %	1,0 %
<i>Dispositifs financés par l'État</i>	19 108	6 666	25 774	26 107	36,6 %	1,3 %
<i>Subventions aux régimes spéciaux de retraite</i>	6 136		6 136	6 136	0,0 %	0,0 %

Source : Cour des comptes

À périmètre courant, les transferts du budget de l'État (32,2 Md€) au titre des prestations sociales sont en augmentation de 7 Md€ par rapport à 2014. Cette augmentation s'explique à hauteur de 6,7 Md€ par des effets de périmètre recensés par la LFI 2015.

La mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité (dont le coût est estimé à 6,3 M€ pour la sécurité sociale) a donné lieu à une réorganisation des flux financiers entre l'État et la sécurité sociale, qui conduit à :

- faire prendre en charge le coût du Pacte en 2015 pour 4,7 Md€ par l'État (sous la forme de l'inscription sur le budget général des aides personnelles au logement) et pour 1,5 Md€ par une mesure non

pérenne de retenue à la source pour les cotisations sur les indemnités de congés payés⁶⁷ ;

- réduire de 2,5 Md€ la TVA affectée à la sécurité sociale en contrepartie de l'affectation à celle-ci du prélèvement de solidarité pour un montant équivalent ;
- faire compenser par le budget de l'État l'affectation du prélèvement de solidarité à la sécurité sociale (2,5 Md€) aux précédents bénéficiaires de cet impôt, c'est-à-dire le FNAL (0,6 Md€), le Fonds de solidarité (0,3 Md€) et le FNSA (1,5 Md€).

L'État a en outre décidé de financer la compensation du dispositif d'exonérations sur les heures supplémentaires par des transferts budgétaires et non plus par une affectation de TVA, pour 0,5 Md€⁶⁸. En sens inverse, la compensation du transfert du financement des formations médicales initiales, auparavant assumé par le budget de l'État, représente une affectation de TVA supplémentaire de 0,1 Md€.

À périmètre constant, les transferts du budget de l'État à la sécurité sociale progressent donc de 334 M€ (+ 1 %).

Les principaux dispositifs dynamiques sont l'allocation adultes handicapés (+ 359 M€) et les exonérations de charges en faveur de l'apprentissage (+ 191 M€). À l'inverse, les exonérations de charges pour les entreprises outre-mer (- 64 M€) et les travailleurs agricoles occasionnels (- 100 M€) sont en diminution.

B - Une augmentation des ressources fiscales affectées à la sécurité sociale

En 2015, le montant des impôts et taxes recouvrés par l'État et affectés au financement général de la sécurité sociale s'élève à 63,7 Md€, en augmentation de 1,6 Md€ à périmètre courant par rapport à 2014.

⁶⁷ Cette compensation d'une diminution pérenne de recette par un gain temporaire de trésorerie ne pourra être qu'un dispositif transitoire.

⁶⁸ Mode de compensation de droit commun pour les dispositifs ciblés.

Tableau n° 38 : impôts et taxes affectés à la sécurité sociale (en M€)

En M€	2014	Mesures de périmètre et de transfert	2014 format 2015	Exécution 2015	2015/2014	2015/2014 constant
Recettes fiscales affectées au financement de la sécurité sociale	62 121	-347	61 774	63 723	2,6%	3,2%
<i>dont taxe sur les salaires</i>	<i>13 109</i>		<i>13 109</i>	<i>13 165</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,4%</i>
<i>dont droits de consommation sur les tabacs</i>	<i>11 236</i>		<i>11 236</i>	<i>11 421</i>	<i>1,6%</i>	<i>1,6%</i>
<i>dont droits de consommation sur les alcools et cotisation sur les alcools de plus de 18°</i>	<i>3 112</i>		<i>3 112</i>	<i>3 120</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>
<i>dont TVA nette</i>	<i>12 445</i>	<i>-2 881</i>	<i>9 564</i>	<i>11 175</i>	<i>-10,2%</i>	<i>16,8%</i>
<i>dont CSG sur les revenus du capital</i>	<i>9 346</i>		<i>9 346</i>	<i>9 651</i>	<i>3,3%</i>	<i>3,3%</i>
<i>dont prélèvements sociaux sur les revenus du capital</i>	<i>5 181</i>	<i>2 534</i>	<i>7 715</i>	<i>7 881</i>	<i>52,1%</i>	<i>2,2%</i>
<i>dont TSCA sur contrats d'assurance maladie</i>	<i>2 324</i>		<i>2 324</i>	<i>2 302</i>	<i>-0,9%</i>	<i>-0,9%</i>

Source : Cour des comptes

À périmètre constant, les impôts et taxes affectés à la sécurité sociale ont augmenté de 2,0 Md€⁶⁹ (+ 3,2 %). Cette hausse s'explique pour 1,2 Md€ par l'affectation à la sécurité sociale du rendement de la mesure de fiscalisation des majorations de pensions, décidée dans le cadre de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites du 21 janvier 2014, et pour le solde par l'évolution spontanée des taxes affectées à la sécurité sociale.

⁶⁹ L'affectation de 646 M€ de TVA à la sécurité sociale pour rembourser la dette de l'État à son égard en LFR 2015 n'est ici pas prise en compte car il s'agit d'une mesure de trésorerie qui n'augmente pas les produits de la sécurité sociale de 2015 en droits constatés.

C - Une dette de l'État envers la sécurité sociale réduite fin 2015

À la fin de l'année 2014, la dette de l'État à l'égard des régimes obligatoires de base de sécurité sociale s'élevait à 368 M€⁷⁰. Fin 2015, l'État a procédé à l'apurement de cette dette. Ainsi, la LFR a affecté 646 M€ de TVA au financement de la sécurité sociale afin de couvrir les dettes au titre des exercices 2014 et antérieurs sur les dispositifs présentant une dette au 30 juin 2015. Alors que les dettes concernaient des dispositifs financés par des crédits budgétaires, leur apurement par une affectation de taxe a permis de régler la situation sans peser sur les normes de dépenses de l'État (*cf.* partie sur la maîtrise de la dépense).

Fin 2015, l'État reste débiteur net à l'égard de la sécurité sociale à hauteur de 50 M€. Ce montant ne représente que 0,1 % des transferts budgétaires de l'État à la sécurité sociale en 2015.

La soutenabilité budgétaire de deux dispositifs paraît toutefois compromise. Le programme 109 - *Aide à l'accès au logement* présente une insuffisance de financement de 390 M€ au titre de l'APL et de l'ALS. S'agissant du RSA, l'ouverture de crédits par la LFR s'est révélée insuffisante, entraînant un report de charges de 99 M€.

IV - Les missions *Justice et Sécurités* : un impact limité du premier plan de lutte anti-terroriste sur l'exécution 2015

Les missions *Justice et Sécurités*⁷¹ sont considérées depuis 2012 comme des missions prioritaires par les lois de programmation. Des moyens nouveaux en crédits et en emplois leur ont été effectivement alloués. Pour ce qui concerne la mission *Justice*, leur effet reste difficile à mesurer.

⁷⁰ Cette dette « exigible » au sens de « l'état semestriel » évoqué ci-dessous retrace les créances des régimes obligatoires de base sur l'État correspondant à des dépenses décaissées ou à des recettes non encaissées par la sécurité sociale.

⁷¹ Pour toutes les analyses ci-après, compte tenu des changements de périmètre intervenus entre 2012 et 2015 pour la mission *Sécurités*, le périmètre retenu correspond aux actuels programmes 152 – *Gendarmerie nationale*, 176 – *Police nationale* et 161 – *Sécurité civile*, à l'exclusion des moyens du programme 207 – *Éducation et sécurité routières*.

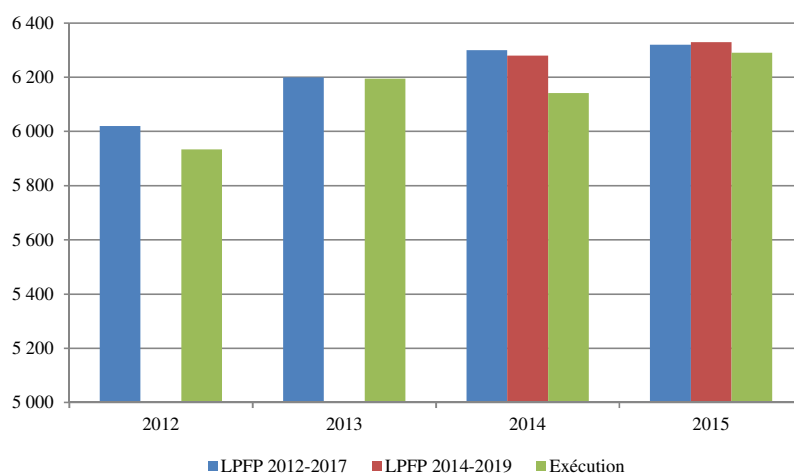
Après les attentats de janvier et de novembre 2015, deux plans de lutte anti-terroriste (PLAT) sont venus conforter cette priorité. L'impact du premier plan sur les dépenses 2015 est resté cependant assez limité.

A - Deux missions préservées depuis 2012

1 - Des dépenses en augmentation

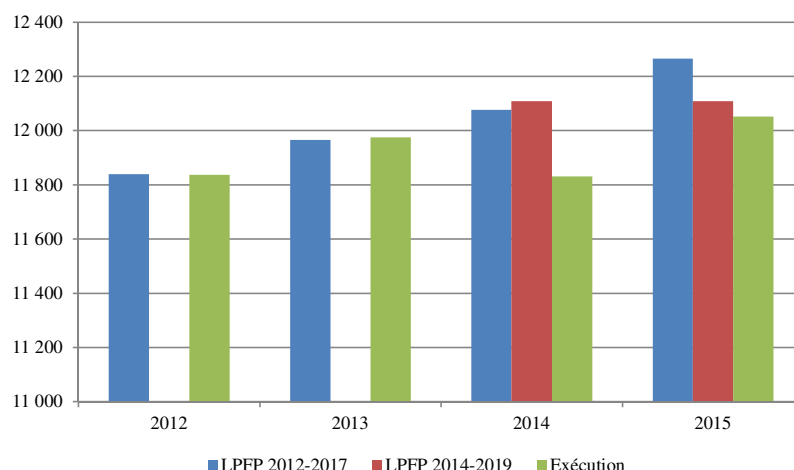
La LPFP 2012-2017 et la LPFP 2014-2019 ont entendu préserver les missions *Justice* et *Sécurité* des réductions de crédits budgétaires observées sur certaines missions. L'effet cumulé des deux programmations permettait à la mission *Justice* de renforcer ses crédits de 310 M€ entre 2012 et 2015 pour les porter à 6,3 Md€ et à la mission *Sécurité* de bénéficier de 269 M€ de crédits supplémentaires pour atteindre 12,1 Md€ (hors contributions au CAS *Pensions*).

Graphique n° 24 : crédits et dépenses de la mission *Justice*, hors CAS *Pensions* (en Md€)



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

Graphique n° 25 : crédits et dépenses de la mission *Sécurités* hors CAS *Pensions*, à périmètre constant (en Md€)



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

Sauf en 2014 pour la mission *Sécurités*, les dépenses exécutées ont été proches des trajectoires de la LPFP 2012-2015 pour 2013 et 2014 et de la LPFP 2014-2019 pour 2015. Par rapport à l'exécution 2012, elles sont en augmentation de 357 M€ pour la mission *Justice* et de 215 M€ pour la mission *Sécurités*.

2 - Des effectifs en progression moins rapide que les plafonds d'emplois

En matière d'emplois, les plafonds des deux missions ont été significativement augmentés (+ 5 269 ETPT pour la mission *Sécurités* et + 2 054 ETPT pour la mission *Justice*).

Les effectifs réels ont aussi progressé mais dans de moindres proportions (respectivement, + 2 812 ETPT et + 1 908 ETPT). La sous-exécution des deux plafonds d'emplois s'est accrue au cours de la période. Elle atteint 2 964 ETPT sur la mission *Sécurités* (1,2 % du plafond) et 1 559 ETPT sur la mission *Justice* (1 %). Ce phénomène est habituel dans une phase d'accélération des recrutements. Il traduit cependant aussi des difficultés de recrutement sur la mission *Justice*. Sur le programme *Gendarmerie nationale*, il correspond à une insuffisance des crédits de personnel pour saturer le plafond.

Tableau n° 39 : plafonds d'emplois des missions Justice et Sécurités

<i>Mission</i>	ETPT	2012	2013	2014	2015
<i>Sécurités</i>	Plafond LFI	239 547	241 875	243 213	244 816
	Plafond exécuté	239 040	239 991	240 357	241 852
<i>Justice</i>	Plafond LFI	76 887	77 542	77 951	78 941
	Plafond exécuté	75 474	75 844	76 509	77 382

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

3 - Un impact des moyens nouveaux difficile à identifier sur la mission *Justice*

La maquette des PAP et des RAP de la mission *Justice* a été, comme pour les autres missions, simplifiée en 2015. L'évolution est particulièrement sensible pour la mission *Justice* dont le nombre d'objectifs a été ramené de 27 à 13.

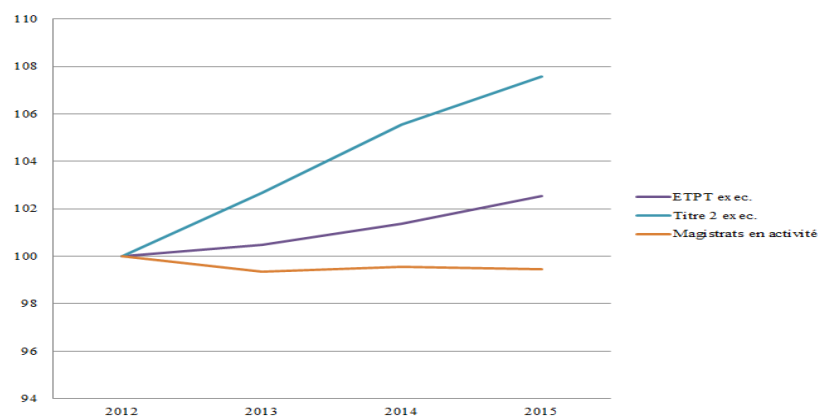
La Cour constate toutefois l'absence d'informations essentielles comme le résultat d'activité de la chaîne pénale, le taux de récidive, le taux de réponse pénale, ou la valeur des confiscations en matière pénale.

De nombreux indicateurs sont inexploitablement en raison de ruptures dans les séries de données, de modification du périmètre, ou en raison des modalités de présentation de certaines informations importantes comme le nombre d'évasions sous forme de ratio.

Par ailleurs, l'augmentation des moyens ne s'est pas traduite par un relèvement des cibles ou une amélioration systématique des résultats mesurés par les indicateurs.

L'allocation de ces moyens ne paraît pas toujours efficiente. Les dépenses de personnel ont augmenté de 7 % depuis 2012, mais la consommation du plafond d'emplois en ETPT ne progresse que de 2,5 % et le nombre de magistrats en activité diminue. Les crédits de personnel supplémentaires ont notamment financé des mesures catégorielles au bénéfice des greffes ou de l'administration pénitentiaire, des repyramidages et des dépenses d'action sociale en augmentation. Le ministère justifie ces actions par ses difficultés de recrutement et la nécessité de maintenir l'attractivité de ses métiers.

Graphique n° 26 : dépenses de personnel et emplois sur la mission *Justice*



Source : Cour des comptes

B - Une priorité renforcée dans le cadre de la lutte anti-terroriste

Les attentats de janvier et novembre 2015 ont conduit le Gouvernement à annoncer, à deux reprises, un renforcement des moyens des missions *Justice* et *Sécurités* s'ajoutant à celui prévu par la LPFP 2014-2019.

1 - Un premier plan aux effets limités sur 2015

Le premier plan de lutte anti-terroriste (PLAT 1) prévoyait sur trois ans (2015-2017) 233 M€ de crédits supplémentaires pour la mission *Sécurités* et 181 M€ pour la mission *Justice* (y compris contributions au CAS *Pensions*), ainsi que la création de 2 468 ETP sur les missions *Justice* (+ 1 068 ETP) et *Sécurités* (+ 1 400 ETP)⁷². Compte tenu de la sous-exécution des plafonds d'emplois mise en évidence ci-dessus, ces créations d'emplois devaient être effectuées en 2015 à plafond constant.

Ce plan s'est traduit pour 2015 par un décret d'avance du 9 avril 2015, ouvrant 110 M€ sur la mission *Sécurités* (dont 26 M€ de crédits de

⁷² Auxquelles s'ajoutaient 80 créations d'emplois au ministère des finances (dont 70 aux douanes).

personnel pour 500 ETP supplémentaires) et 108 M€ sur la mission *Justice* (dont 28 M€ de crédits de personnel pour 668 ETP supplémentaires) et par des dégels portant sur 80 M€ pour la mission *Sécurités*.

L'exécution des missions *Justice* et *Sécurités* (y compris contributions au CAS *Pensions*) a finalement été inférieure aux crédits ouverts. Les crédits non consommés ont été reportés sur 2016 à hauteur de respectivement de 54 M€ et 44 M€.

a) Des créations d'emplois conformes au PLAT 1, mais une faible consommation des crédits de personnel supplémentaires

Les recrutements prévus ont bien eu lieu : les schémas d'emplois révisés ont été respectés sur la mission *Sécurités* et dépassés sur la mission *Justice*. Les recrutements sont toutefois surtout intervenus en fin d'année et ont eu un coût faible sur 2015.

Tableau n° 40 : schéma d'emplois révisé de la mission *Justice* sur 2015-2017

En ETP	2015	2016	2017 (prév.)	Prévision 2015-2017
LPFP	600	620	614	1 834
PLAT 1	683	323	2 074	1 068
PLAT 2		1 287	1 213	2 500
Corrections/transferts	255	-66		189
Schéma d'emplois	1 538	2 164	3 901	5 591
Schéma d'emplois exécuté	1 604			

Source : Cour des comptes (données : LPFP, PLF 2016, amendements du Gouvernement au PLF 2016, ministère de la justice ; calcul Cour des comptes pour 2017)

**Tableau n° 41 : schéma d'emplois révisé de la mission *Sécurités*
sur 2015-2017**

ETP	2015	2016	2017 (prév.)	Prévision 2015-2017
LPFP	405	287	692	1 405
PLAT 1	500	445	455	1 400
Plan migrants		900		900
PLAT 2		3 150	1 385	4 535
Corrections/transferts	-104	-4		-108
Schéma d'emplois	801	4 778	2 532	8 132
Schéma d'emplois exécuté	797			

Source : Cour des comptes (données : LPFP, PLF 2016, amendements du Gouvernement au PLF 2016, ministère de l'intérieur ; calcul Cour des comptes pour 2017)

Le calendrier des recrutements a limité l'utilisation des crédits de personnel supplémentaires ouverts par le décret d'avance du 9 avril 2015.

La mission *Justice* a enregistré des annulations successives de crédits de personnel dans le décret d'avance du 23 octobre 2015 (8 M€), celui du 23 novembre 2015 (11 M€) et finalement en LFR (7 M€), ramenant les ouvertures nettes à 2 M€. L'exécution hors fonds de concours et attributions de produits s'établit 10 M€ en dessous de la LFI.

Sur la mission *Sécurités*, le décret d'annulation du 9 juin 2015 et la LFR ont pu annuler 22 M€ sur les crédits de personnel, réduisant les ouvertures nettes à 4 M€. L'exécution hors fonds de concours et attributions de produits a été inférieure de 46 M€ à la LFI.

b) Un taux d'exécution plus élevé des autres crédits

Hors crédits de personnel, la sous-exécution des crédits des deux missions par rapport à la LFI (toujours, hors fonds de concours et attributions de produits) représente 57 M€ pour la mission *Justice* et 8 M€ pour la mission *Sécurités*.

Les responsables de programmes de la mission *Sécurités* estiment cependant que les crédits hors personnel du PLAT 1 (154 M€) ont été exécutés à hauteur de 143 M€ (93 %). Pour la mission *Justice*, dont les ouvertures de crédits hors personnel s'élevaient à 80 M€, la consommation s'établit à 63 M€ (79 %).

Pour la mission *Sécurité* les crédits du PLAT (hors personnel) en 2015 ont été employés à l'équipement des unités spécialisées et des unités d'intervention territoriales avec des moyens mieux adaptés à la menace terroriste mais également à la grande délinquance (armes, gilets de protection, munitions). Ils ont également servi à l'acquisition de véhicules et d'équipements informatiques.

Sur la mission *Justice*, les crédits hors personnel du PLAT ont notamment servi à l'équipement immobilier et informatique. Dans ce second domaine, ils ont financé la création d'un fichier spécifique à l'antiterrorisme, mais aussi l'achat de nouveaux matériels, et l'accélération de projets qui ont un objet plus large comme CASSIOPEE pour le casier judiciaire ou la plateforme nationale d'interceptions judiciaires.

2 - Un second plan qui pèsera sur 2016 et 2017

En PLF 2016, le PLAT 1 se traduisait par un accroissement supplémentaire des effectifs (+ 323 ETP) et des crédits (46 M€ hors personnel) pour la mission *Justice* ainsi que pour la mission *Sécurité* (+ 445 ETP et 48 M€ hors personnel). Ces moyens s'ajoutaient à l'augmentation des emplois prévue en 2016 par la programmation pluriannuelle (620 ETP pour la mission *Justice* et 287 ETP pour la mission *Sécurité*).

Le schéma d'emplois et les crédits des deux missions ont toutefois fait l'objet de deux révisions par amendement du Gouvernement au cours de la discussion parlementaire.

Dans le cadre du « plan migrants », 900 créations d'emplois et 43 M€ (dont 29 M€ de crédits de personnel) supplémentaires ont été prévus sur la mission *Sécurité* sur 2016.

Après les attentats de novembre, le Gouvernement a annoncé un second plan de lutte anti-terroriste (PLAT 2) comprenant la création de 2 500 emplois sur la mission *Justice* et de 4 535 ETP sur la mission *Sécurité* sur 2016-2017⁷³.

Pour 2016, les créations d'emplois supplémentaires s'élèvent à 1 287 ETP sur la mission *Justice* et à 3 150 ETP sur la mission *Sécurité*.

⁷³ Ainsi que 1 000 postes sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et 435 sur la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Elles s'accompagnent de l'ouverture en LFI 2016 de 267 M€ sur la mission *Justice* (dont 93 M€ de crédits de personnel) et de 340 M€ de crédits supplémentaires sur la mission *Sécurités* (dont 122 M€ de crédits de personnel).

Sur 2015-2017, les créations d'emplois sur les missions *Justice* et *Sécurités* devraient représenter 13 723 ETP au lieu de 3 239 ETP prévus dans le budget triennal 2015-2017.

CONCLUSION

Les dépenses nettes du budget général (296,5 M€) sont proches en 2015 des prévisions de la LFI (+ 0,4 Md€). Des redéploiements importants ont été nécessaires pour faire face en cours d'année à des mesures nouvelles (dans les domaines de la sécurité et de l'emploi, notamment), des sous-budgétisations (opérations extérieures, refus d'apurement communautaire, et allocation adultes handicapés) et à la mauvaise appréciation en LFI du calendrier d'encaissement du produit de cession des fréquences hertziennes qui devait financer des investissements militaires dès 2015. Une charge de la dette beaucoup plus faible que prévu (- 2,2 Md€) a permis de limiter les conséquences sur l'équilibre global de ces dépenses supplémentaires.

L'objectif d'économies annoncé par l'État au moment de la discussion du PLF (7,3 Md€) qui était exprimé hors charge de la dette n'a pas été atteint. Les économies imputables à l'exercice 2015 sont évaluées par la Cour à seulement 1,7 Md€.

De même, sur le périmètre de la norme de dépenses hors charges de la dette et pensions, les dépenses s'élèvent selon le Gouvernement à 283,9 Md€ et sont supérieures à la cible initiale de 1,3 Md€. Ce calcul n'intègre pas les contournements de la charte de budgétisation chiffrés par la Cour à 3 Md€. Les plus importants en montant ont concerné des mesures de transfert de recettes au profit notamment de l'AFITF (1,1 Md€), de la sécurité sociale (0,6 Md€ pour rembourser la dette accumulée par l'État sur ses concours budgétaires au 30 juin 2015) et des collectivités territoriales (0,5 Md€ dans le cadre des réformes du financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle).

Par rapport à 2014, les dépenses nettes du budget général sont en diminution de 2,7 Md€ à périmètre courant. En prenant en compte d'une part les dépenses exceptionnelles de 2014 comme le deuxième PIA et le versement au MES et d'autre part les mesures de périmètre liées notamment à la compensation du Pacte de responsabilité et de solidarité, elles ressortent néanmoins en augmentation de 2,6 Md€.

Sur le périmètre de la norme de dépenses hors charge de la dette et pensions, elles sont en diminution de 1,4 Md€. Cette baisse a été permise par une économie sur les PSR au profit des collectivités territoriales (- 3,9 Md€), et de l'UE (- 0,6 Md€) et une diminution, à périmètre constant, des taxes affectées plafonnées (- 0,8 Md€). En sens inverse, les dépenses de personnel ont augmenté pour la deuxième année consécutive et l'État a créé des emplois publics supplémentaires pour la première fois depuis 2002. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'État ont elles aussi fortement progressé. L'impact du premier plan de lutte anti-terroriste sur les dépenses 2015 est en revanche resté modéré.

La maîtrise des dépenses est donc en demi-teinte en 2015. À court terme, des redéploiements importants permis par des économies de constatation (charge de la dette, PSR UE), des prélèvements sur les fonds de roulement des organismes contrôlés par l'État et une réserve de précaution élevée ont permis de financer les sous-budgétisations et les mesures nouvelles annoncées en court d'année et de maintenir la dépense à un niveau permettant une légère réduction du déficit.

L'exercice 2015 est en revanche pauvre en mesures susceptibles de réduire les dépenses au cours des prochaines années. Les principales économies pérennes ont consisté en un ralentissement de la dynamique des concours à d'autres administrations publiques (collectivités territoriales, opérateurs). Les efforts spécifiques de l'État sont très faibles. Au contraire, certaines décisions prises en 2015, notamment en matière de recrutements ou d'investissements, marquent des inflexions qui conduiront à une accélération de ses dépenses dans les années futures.

Les conditions d'une maîtrise durable des dépenses de l'État ne sont pas réunies.

Chapitre IV

Vingt ans de normes de dépenses : éléments de bilan

Afin de maîtriser l'évolution des dépenses publiques, la France a fait le choix, en 1996, de se doter d'une règle d'évolution des dépenses de l'État, appelée « norme de dépenses ».

Les normes de dépenses de l'État

La **norme hors charge de la dette et pensions** (appelée encore souvent « norme en valeur » par référence à la cible d'une évolution nulle en valeur sur ce périmètre fixée en 2011) comprend les dépenses nettes du budget général hors fonds de concours et attributions de produits, charge de la dette et contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Sont ajoutés les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne et les impôts et taxes affectés qui font l'objet d'un plafonnement en loi de finances nets d'éventuels prélèvements sur la trésorerie des organismes bénéficiaires de ces affectations.

La **norme y compris charge de la dette et pensions** (appelée encore souvent « norme en volume » par référence à la cible d'une évolution nulle en volume sur ce périmètre fixée en 2011) inclut en outre la charge de la dette de l'État et les contributions au CAS *Pensions* de l'État et des opérateurs. La variation des deux normes d'une année sur l'autre est appréciée à périmètre constant.

Les règles de construction de la norme et de définition du périmètre constant sont précisées dans une **charte de budgétisation**.

La norme ne constitue en soi pas un outil permettant d'améliorer l'efficacité de la dépense, même si elle participe à la constitution d'un cadre global susceptible de favoriser la mise en œuvre de réformes. Par

ailleurs, le respect des objectifs portés par la norme ne saurait se substituer à l'appréciation du déficit global. Son utilité est néanmoins avérée en haut de cycle, c'est-à-dire lorsque le déficit se résorbe sans effort porté sur la dépense mais par une accélération des recettes.

Bien que la norme de dépenses n'ait pas été prévue par la LOLF, elle a pris ces dernières années en pratique une place croissante et les pouvoirs publics l'utilisent fréquemment comme référence pour mettre en avant la rigueur de leur gestion. D'abord établie sous la forme d'une règle interne à l'administration, elle fait l'objet depuis 2009 d'un vote du Parlement dans les LPFP.

Le bilan établi sur vingt ans de normes montre que la France ne s'est pas placée dans une situation singulière en se dotant comme de nombreux pays d'une règle pluriannuelle concernant les dépenses de l'État. Il fait apparaître que le durcissement progressif de la norme s'est accompagné d'une inflexion de l'évolution des dépenses de l'État sans empêcher néanmoins des contournements récurrents.

Sur la base de ce double constat, la Cour formule trois recommandations visant à ce que le suivi infra-annuel des normes de dépenses soit renforcé et rendu transparent et que leur définition soit améliorée et stabilisée.

I - Une pratique largement répandue, un recours accru en France dans la période récente

Créée en France, comme dans d'autres pays, pour favoriser le redressement des finances publiques par la maîtrise des dépenses, la norme de dépenses a été progressivement étendue et a bénéficié depuis 2012 d'un ancrage dans les LPFP. Elle couvre aujourd'hui une double fonction de communication vis-à-vis du Parlement et de gestion en interne à l'administration des cibles en dépenses.

A - Un recours généralisé à des règles budgétaires

Si les règles instituées au niveau de l'UE par les Traités visent à encadrer les déficits publics, de nombreux pays, dont la France, ont mis en place des règles complémentaires de manière à privilégier certaines

modalités de maîtrise de leurs finances publiques, et en particulier de leurs dépenses.

Les règles de maîtrise des dépenses dans les autres pays européens en 2013⁷⁴

Au total, 17 États membres de l'Union européenne ont mis en place des règles budgétaires portant sur tout ou partie de leurs dépenses publiques.

Même si la limite est imprécise, les règles budgétaires se distinguent des objectifs par leur caractère plus contraignant qui peut résulter du caractère limitatif des autorisations données au travers des cibles, d'un suivi efficace et en temps utile de leur respect, ou de mécanismes de correction en cas de dépassement⁷⁵.

Ces 17 pays européens disposent d'une à trois règles de dépenses, pour un total de 23 règles distinctes. La grande majorité des 23 règles budgétaires permettant de piloter les dépenses publiques dans les États membres de l'Union européenne sont de portée pluriannuelle (19 sur 23).

Les cibles représentent souvent une très large part des dépenses des administrations publiques (67 % en moyenne, contre de l'ordre de 40 % en France en 2013, avant la mise en place de l'objectif d'évolution des dépenses locales). La France, en prenant en compte la norme de l'État et l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM)⁷⁶, se place donc en retrait par rapport à la moyenne des autres pays européens.

Ceux-ci ont généralement choisi d'adopter une comptabilité proche de celle utilisée par les gestionnaires pour le suivi des règles budgétaires : les deux tiers des règles de dépenses sont ainsi suivies en comptabilité budgétaire. En France, la norme de dépenses de l'État est établie en comptabilité budgétaire mais l'ONDAM utilise la comptabilité générale.

⁷⁴ Les données de cet encadré sont issues du recensement de la Commission européenne des règles de pilotage des finances publiques de 2013, suivies dans le cadre de la réforme de 2005 du Pacte de stabilité et de croissance (http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-05-1_en.htm).

⁷⁵ Sur la distinction entre règles et objectifs budgétaires, cf. Cour des comptes, *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2015*. La Documentation française, juin 2015, 229 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷⁶ Les lois de financement de la sécurité sociale présentent également des objectifs de dépenses pour les autres branches mais aucun pilotage infra-annuel des dépenses n'est prévu pour assurer leur respect.

La très grande majorité des règles de dépenses sont fixées par un texte de loi, qui n'a pas de valeur supérieure aux lois budgétaires. En Europe, seule l'Italie a fixé dans sa Constitution une règle d'évolution des dépenses publiques. En Finlande et aux Pays-Bas, les règles sont fixées par des accords de coalition gouvernementale.

La mise en place de telles règles est encouragée par les organisations internationales et confortée par les analyses statistiques. Lorsqu'elles sont convenablement établies, ces règles en dépenses permettent en effet un suivi plus précis des finances publiques que les règles ne concernant que le seul pilotage du déficit⁷⁷. En outre, elles permettent en principe d'éviter les politiques budgétaires pro-cycliques en modérant la progression des dépenses dans les périodes de croissance économique et, réciproquement, en évitant de les contracter trop lors des phases de faible croissance économique. Toutefois, la mise en place de normes en dépenses n'induit pas mécaniquement et à elle seule une inflexion très significative des dépenses publiques qui dépend surtout des réformes de structures mises en œuvre.

Les propriétés optimales des règles budgétaires selon les organisations internationales⁷⁸

Selon le Fonds monétaire international (FMI) et la Commission européenne, les règles doivent respecter plusieurs critères afin d'être efficaces. Ainsi, elles doivent être :

- simples et lisibles ;
- correctement définies, sans ambiguïtés et stables dans le temps ;
- transparentes dans l'expression de leur définition et dans leur contrôle ;
- juridiquement contraignantes, avec un mécanisme de pilotage et de correction en cas d'écart par rapport à l'objectif ;
- suffisamment flexibles pour s'adapter en cas de nécessité impérieuse (choc économique de grande ampleur par exemple) ;

⁷⁷ Le Fonds monétaire international note que les pays qui se dotent d'une norme de dépenses diminuent en moyenne leurs dépenses publiques de l'ordre d'un point de PIB dans les trois premières années (Source : IMF working paper WP/15/29, *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?* Till Cordes, Tidiane Kinda, Priscilla Muthooru, and Anke Weber)

⁷⁸ Cf. Economic Papers 473, December 2012, *National Expenditure Rules: Why, How and When*, par Joaquim Ayuso i Casals

- cohérentes avec les objectifs de finances publiques et avec les autres règles et objectifs de portée pluriannuelle que se fixe le Gouvernement ;
- accompagnées d'une volonté politique de les respecter.

La France a fait le choix de disposer de règles d'évolution des dépenses propres à chacun des secteurs des administrations publiques et ne couvrant qu'une partie des dépenses publiques. Ainsi, une « norme de dépenses » relative aux seules dépenses de l'État a été instituée en 1996. Son champ n'a cessé d'évoluer depuis l'origine et il représente aujourd'hui quatre cinquième des dépenses de l'État et plus d'un quart des dépenses publiques en comptabilité nationale.

Parallèlement, l'ONDAM a été créé en 1997 et fait depuis l'objet d'un vote dans les lois de financement de la sécurité sociale⁷⁹. Depuis 2014, un objectif de dépenses locales (ODEDEL) a été créé mais sa portée et son caractère contraignant restent encore incertains.

Ces normes de dépenses sont en principe mises en cohérence avec un objectif global fixé par les LPFP (depuis leur mise en place en 2009).

B - Une extension progressive du périmètre de la norme de dépenses de l'État

En France, la norme de dépenses de l'État a été mise en place initialement pour maîtriser les dépenses du budget général de l'État. Le champ des catégories de dépenses prises en compte dans le cadre de cet objectif a ensuite été progressivement étendu aux prélèvements sur recettes et aux impôts et taxes affectés (ITAF) à certains opérateurs. Ces extensions ont permis d'une part d'étendre le champ des dépenses maîtrisées et d'autre part de limiter les mesures de contournement.

L'extension du périmètre des catégories de dépenses prises en compte dans le cadre de la norme s'est faite en cinq étapes.

⁷⁹ Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) de septembre 2014, la Cour avait cependant noté des biais dans le mode de calcul de l'ONDAM, qui conduisent à surestimer les économies effectives (en raison de l'absence de recalage sur les dépenses des exercices antérieurs et d'hypothèses de croissance tendancielle trop fortes).

De 1996 à 2007, le périmètre de la norme est resté globalement inchangé sur la période. Il comprenait l'ensemble des dépenses du budget général, y compris la charge de la dette et celle des pensions, mais ni les dépenses des comptes spéciaux ni celles des budgets annexes. Généralement, la norme s'exprime alors en évolution en volume, c'est-à-dire en excluant les effets de l'inflation prévue au moment du dépôt du PLF.

En 2008, le périmètre de la norme a été étendu aux prélèvements sur recettes, qui sont considérés comme des dépenses en comptabilité générale de l'État comme en comptabilité nationale, et aux nouvelles affectations de recettes de l'État à des tiers car elles induisent des dépenses nouvelles chez les bénéficiaires.

En 2011, une norme à deux étages a été mise en place : un premier (norme « en volume ») correspond à l'ensemble des dépenses comprises au sein de la norme utilisée jusqu'alors. Un deuxième étage (norme « en valeur ») exclut les charges d'intérêt et de pensions des fonctionnaires⁸⁰. La mise en place de la norme « en valeur » permet de ne pas recycler les diminutions non anticipées de la charge d'intérêts. Malgré leur prévisibilité, les dépenses de pensions en sont également exclues car elles sont essentiellement déterminées par les décisions passées et ne peuvent que marginalement être infléchies sur les périodes de programmation des budgets triennaux (hormis les revalorisations).

En 2012, le périmètre de la norme de dépenses a été étendu au produit de certains impôts et taxes affectés (ITAF) à des organismes distincts de l'État et plafonnés car ils sont assimilables à l'attribution d'une subvention à un organisme⁸¹.

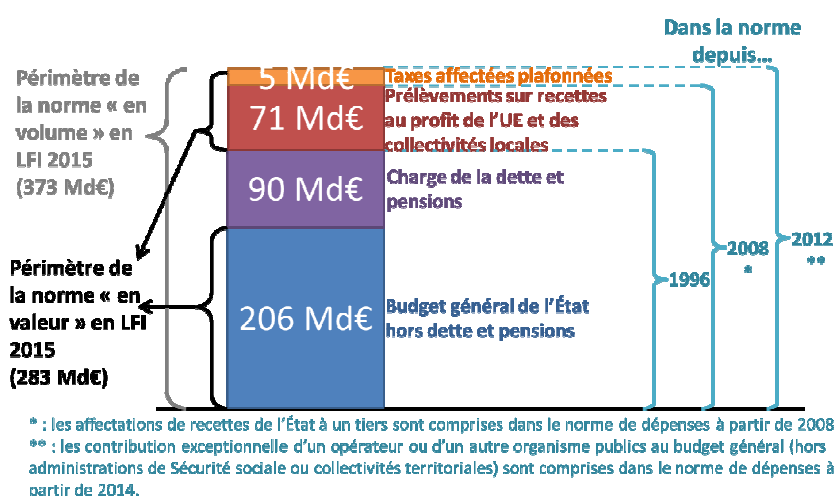
Depuis 2014, la norme intègre les « contributions exceptionnelles d'un opérateur ou d'un autre organisme public au budget général (hors administrations de sécurité sociale ou collectivités territoriales) ». Ces contributions exceptionnelles correspondent à des prélèvements sur la trésorerie de ces organismes qui sont reversés à l'État sous forme de recettes non fiscales. Selon la charte de budgétisation, ces prélèvements viennent en diminution des dépenses dans le cadre du calcul du respect de la norme de dépenses.

⁸⁰ La Finlande, la Suède et les Pays-Bas ont aussi exclu de leurs règles de dépense les charges d'intérêt (source : IMF working paper WP/08/282 *Expenditure Ceilings - A Survey*, Gösta Ljungman).

⁸¹ Cf. rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) relatif à la fiscalité affectée de juillet 2013.

Au total, la norme de dépenses y compris charge de la dette et pensions s'élève à 373 Md€ en LFI 2015 et la norme hors charge de la dette et pensions à 283 Md€.

Schéma n° 4 : périmètre des normes de dépenses de l'État en LFI 2015



Source : Cour des comptes à partir des données de la LFI 2015

Le périmètre de la norme a été ainsi de multiples fois modifié dans le temps. Ces extensions ont permis d'englober progressivement un champ plus vaste de dépenses publiques et de limiter les risques de contournement. Néanmoins, l'instabilité des normes et l'agrégation d'éléments composites en dépenses comme en recettes ont nui à leur lisibilité, pourtant nécessaire à leur appropriation par le Parlement.

C - Un ancrage récent dans les lois de programmation des finances publiques

Pour assurer la crédibilité de la politique budgétaire, les organisations internationales recommandent que les règles budgétaires soient juridiquement contraignantes.

La norme de dépenses n'est pas prévue par la LOLF et n'est pas reprise dans les articles des lois de finances, contrairement à l'ONDAM qui est voté dans les lois de financement de la sécurité sociale. Elle est

présentée dans les exposés généraux des motifs des PLF qui n'ont pas de portée juridique.

Afin de conforter le caractère structurant des normes de dépenses dans la stratégie de maîtrise des dépenses publiques, les normes de dépenses sont votées depuis 2009 dans les lois de programmation pluriannuelles. Celles-ci n'ont toutefois pas de force contraignante à l'égard des lois de finances annuelles, si bien que la cohérence de la norme votée dans la LPFP et en loi de finances ne peut être garantie.

Par ailleurs, la charte de budgétisation est rendue publique dans le rapport annexé à la LPFP et ne s'impose pas aux lois de finances.

La charte de budgétisation

La charte définit les **mesures de périmètre** qui donnent lieu à des inscriptions ou à l'inverse à des suppressions de crédits qui n'ont pas à être intégrés dans l'évolution des dépenses à champ constant.

À l'inverse, elle précise que les **mesures de transfert** à l'intérieur du champ couvert par la norme (y compris entre le budget général et les prélèvements sur recettes ou les taxes affectées plafonnées) n'ont pas besoin de faire l'objet d'un retraitement car elles n'ont pas d'impact sur la norme.

D - La dualité des fonctions de la norme de dépenses

Dotée d'une charte de budgétisation et d'un référentiel qui lui est propre, la norme de dépenses est un outil qui permet de mesurer l'évolution des dépenses de l'État et, partiellement, de ses opérateurs d'une année sur l'autre à périmètre constant. Elle a en pratique deux fonctions complémentaires : exprimer à destination du Parlement et des citoyens la cible de l'État en matière de dépenses sous une forme synthétique et mesurable d'une part, donner aux gestionnaires de l'État un outil de maîtrise opérationnelle des dépenses d'autre part.

1 - Une stratégie de moyen terme déclinée dans les normes de dépenses

Dès l'origine, la norme de dépenses de l'État a été présentée comme un outil essentiel du pilotage des finances publiques pour le sous-

secteur des APUC, exprimant une volonté politique d'améliorer le solde public par la maîtrise des dépenses. La norme de dépenses a fait l'objet d'engagements sur des périodes pluriannuelles peu après sa mise en place⁸², permettant d'ancrer dans le moyen terme les engagements d'évolution des dépenses de l'État.

L'importance de la norme a ensuite été renforcée en 2009⁸³ avec le vote d'objectifs pluriannuels pour la norme de dépenses de l'État. Les lois de programmation comportent ainsi un objectif global d'évolution des dépenses des administrations publiques, exprimé selon les règles de la comptabilité nationale (comme les programmes de stabilité), et un objectif d'évolution des normes de dépenses de l'État, exprimé selon les règles de la comptabilité budgétaire.

Les objectifs de dépenses de la loi de programmation sont repris dans les lois de finances annuelles. Une fois pris en compte les changements de périmètre susceptibles d'intervenir entre la loi de programmation et la loi de finances, la norme de dépenses permet de mesurer la conformité de la budgétisation avec la loi de programmation.

La norme de dépenses de l'État répond ainsi à un besoin d'information du Parlement sur la déclinaison au niveau de l'État des objectifs pluriannuels de finances publiques du Gouvernement.

2 - Une norme de dépenses opposable aux gestionnaires

La stratégie pluriannuelle de finances publiques est déclinée au niveau de l'État par mission dès la loi de programmation des finances publiques. Cela permet de renforcer la visibilité donnée aux gestionnaires sur leurs marges de manœuvre. Elle permet également en théorie d'anticiper la préparation des réformes à mettre en place afin de respecter la trajectoire de dépenses prévue à moyen terme.

Construite selon la nomenclature budgétaire utilisée par les gestionnaires (à l'instar de la plupart des règles adoptées par les autres pays européens), la norme de dépenses a, depuis l'origine, contribué à mieux encadrer l'élaboration des lois de finances : faisant l'objet d'un arbitrage politique de la part du Gouvernement, la norme pluriannuelle correspond à un cadrage global à l'intérieur duquel doivent s'inscrire les

⁸² Comme le montre notamment le programme de stabilité de la France de décembre 1998.

⁸³ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

arbitrages interministériels et la gestion annuelle des crédits. En cela, elle constitue un élément majeur d'appropriation par le Gouvernement de la stratégie de finances publiques adoptée par le Parlement.

Le vote des crédits en loi de finances fige, en même temps que le niveau des dotations allouées à chaque gestionnaire, le niveau de la norme de dépenses de l'État. Ce respect est assuré par une mécanique de suivi et de correction mise en œuvre par la direction du budget. Les mesures décidées en cours d'année augmentant les dépenses sous norme doivent ainsi être compensées par des économies sur d'autres postes.

3 - Une conciliation difficile de ces deux fonctions

Ces deux fonctions des normes – outil de communication externe et d'arbitrages internes – sont difficiles à concilier. La première conduit à envisager le périmètre le plus large possible, couvrant la dépense publique effective quel que soit sa nature et son caractère exceptionnel ou non. La deuxième nécessite une norme circonscrite aux dépenses sur lesquelles les décideurs publics ont effectivement un pouvoir d'action en cours d'exécution.

La fonction de communication externe implique aussi que le Parlement puisse apprécier la cohérence entre les objectifs présentés dans la LPFP et dans le programme de stabilité, d'une part, et les objectifs portés par la norme de dépenses d'autre part. Or les objectifs de finances publiques sont exprimés en comptabilité nationale tandis que la norme est évaluée selon la comptabilité budgétaire. Il n'existe pas d'information facilement disponible permettant aujourd'hui de comprendre le passage de la norme à l'évolution des dépenses de l'État (voire des administrations publiques centrales, ou APUC) en comptabilité nationale. Ceci risque de conduire au désintérêt des parlementaires vis-à-vis de l'outil de la norme, pourtant structurant au niveau des administrations lors de l'élaboration des lois de finances.

II - Un outil ayant contribué à l'infléchissement de l'évolution des dépenses de l'État

Le durcissement des normes de dépenses est allé de pair avec un ralentissement de la croissance des dépenses. Cependant, l'inflexion des dépenses de l'État est moins nette en comptabilité nationale qu'en

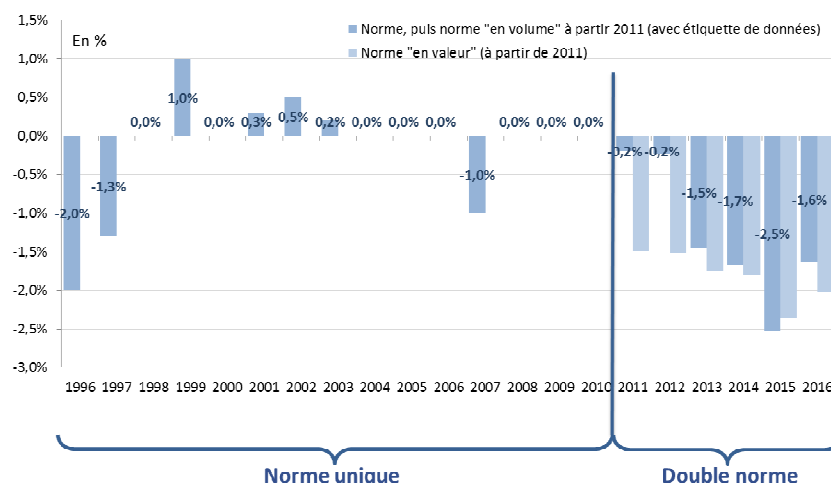
comptabilité budgétaire, compte tenu notamment des nombreux contournements dont les normes de dépenses ont fait l'objet.

A - Une inflexion de la progression des dépenses qui est allée de pair avec un durcissement des cibles de la norme

Depuis 1996, les cibles imposées par la norme de dépenses de l'État ont été de plus en plus contraignantes. En particulier, la période qui s'est ouverte en 2011 représente une rupture par rapport à la période précédente : les cibles ont été depuis lors plus ambitieuses avec l'introduction d'une double norme de dépenses, permettant de fixer des objectifs neutralisant les effets d'aubaine liés à la baisse des taux d'intérêt.

Les cibles fixées en 2011 et en 2012 ont été une stabilité en volume pour la norme la plus large et en valeur pour celle hors charges d'intérêts et de pensions. Depuis 2013, les objectifs sont encore plus rigoureux : ainsi, en 2015, la norme hors charge de la dette et pensions était en diminution de 2,4 % en euros constants en LFI et la norme y compris charge de la dette et pensions de 2,5 % en euros constants.

Schéma n° 5 : évolution de la norme de dépenses de l'État (présentée dans chaque PLF, en % et en € constants)



Note de lecture : À partir de 2011, les évolutions des deux normes sont représentées, mais seuls les chiffres relatifs à la norme « en volume » sont présentés, pour des questions de lisibilité du graphique.

Source : Cour des comptes à partir des exposés généraux des motifs des projets de loi de finances

Les objectifs globaux des finances publiques sont évalués en comptabilité nationale, qui diffère de la comptabilité budgétaire utilisée dans le cadre de la norme de dépenses à la fois par le fait générateur des dépenses pris en compte (droits constatés et non décaissements) et par le champ couvert. En comptabilité nationale, l'État regroupe le budget général mais aussi les budgets annexes et les comptes spéciaux. Les administrations publiques centrales (APUC) regroupent l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), constitués notamment d'opérateurs de l'État. L'effet de la mise en place de la norme de dépenses doit donc également être analysé sur l'ensemble des dépenses de l'État et des APUC en comptabilité nationale.

En pratique, l'évolution des dépenses des APUC a été infléchie à partir de la mise en place de la norme de dépenses de l'État, leur progression passant de l'ordre de 1,3 % en moyenne annuelle sur la période 1986-1995, hors effet de l'inflation, à 0,9 % entre 1996 et 2007.

En 2008, la norme de dépenses a été renforcée avec une prise en compte indirecte (par les ressources qui leurs sont allouées) des dépenses des opérateurs. En outre, les cibles ont été durcies pour correspondre en moyenne sur la période à une diminution des dépenses sous normes de 0,5 % en volume. Le rythme d'évolution de la dépense de l'ensemble des

administrations publiques centrales a de nouveau été diminué, pour atteindre un rythme de l'ordre de 0,4 %.

Tableau n° 42 : évolution moyenne des dépenses de l'État et des administrations publiques centrales (État + ODAC), hors inflation et hors charge d'intérêt (en %)

Évolution moyenne des dépenses sur chacune des 3 périodes...	1986-1995 : Pas de norme de dépenses	1996-2007 : normes de dépenses sur le budget général de l'État	2008-2014 : Prise en compte indirectes des dépenses des opérateurs dans la norme
de l'État	1,5 %	0,8 %	0,7 %
des administrations centrales	1,3 %	0,9 %	0,4 %
<i>Pour mémoire : évolutions en PLF de la norme en volume</i>	<i>non disponible</i>	-0,2 %	-0,5 %

Source : Cour des comptes à partir des données des comptes nationaux de l'INSEE

Malgré l'inflexion notée ci-dessus, les dépenses des administrations publiques centrales (APUC, comprenant l'État et les organismes divers d'administrations centrales, ou ODAC) en comptabilité nationale évoluent néanmoins plus rapidement que les cibles présentées dans la norme de dépenses.

Cette divergence entre les évolutions observées sur la norme de dépenses et pour les dépenses en comptabilité nationale de l'État a, schématiquement, quatre origines :

- certaines dépenses du budget général de l'État ne sont pas prises en compte dans la norme de dépenses (PIA, dépenses sur fonds de concours, etc.) ;
- certaines dépenses d'entités et de services de l'État, retracées en loi de finances mais non incluses dans le budget général, sont hors du champ de la norme (comptes spéciaux, budgets annexes et fonds sans personnalité morale) ;
- certaines opérations, correspondant à des corrections comptables liées à la comptabilité nationale (droits constatés, opérations budgétaires neutres patrimoniallement, crédits d'impôts) ne sont pas prises en compte dans la norme de l'État ;

- les dispositions de la charte de budgétisation sont parfois méconnues.

Si les trois premiers types d'écarts sont liés à la définition même de la norme (périmètre et référentiel comptable), le quatrième remet en cause sa crédibilité.

B - Un infléchissement de l'augmentation des dépenses limité par des contournements récurrents de la charte de budgétisation

Les cibles associées aux normes, telles que présentées ci-dessus, n'ont toutefois été respectées qu'au prix de contournements fréquents de la charte de budgétisation, comme la Cour l'a montré dans ses précédents rapports sur le budget de l'État et le chapitre III du présent rapport plus spécifiquement pour l'exercice 2015.

Ces méconnaissances peuvent prendre plusieurs formes :

- des affectations de recettes à des tiers, qui permettent d'éviter des dépenses qui auraient dû être prises en charge par l'État. Ces affectations peuvent concerner les opérateurs, les comptes spéciaux, les fonds sans personnalité morale, etc. ;
- les mesures de périmètre, en particulier vis-à-vis des collectivités locales ou des administrations de sécurité sociale, qui n'ont pas été répertoriées. Par exemple, la décentralisation d'une compétence s'accompagne généralement d'une moindre dépense de l'État compensée par l'affectation de recettes à la collectivité. La diminution simultanée des dépenses et des recettes doit apparaître en mesure de périmètre⁸⁴ ;
- des pratiques budgétaires irrégulières : contraction de dépenses et de recettes, fonds de concours ne respectant pas le principe d'intentionnalité de la partie versante, etc. ;
- une dépense budgétaire et en la remplaçant par une dépense fiscale ayant le même objet.

À côté de ces violations caractérisées de la charte de budgétisation, le respect de la norme, exprimée en comptabilité budgétaire, peut être facilité par la plasticité de la comptabilité de caisse. Les reports de

⁸⁴ Dans une variante, la mesure de périmètre est répertoriée mais mal évaluée. La symétrie entre recettes et dépenses n'est pas respectée, ce qui conduit à une dégradation du déficit.

charges et le rattachement tardif de fonds de concours sont des leviers utilisés en fin de gestion par la direction du budget pour « piloter » le niveau de la dépense sous norme.

Ces pratiques réduisent l'utilité et l'impact effectif de la norme.

III - Les évolutions souhaitables

La norme de dépenses contribue à affermir la maîtrise des dépenses de l'État et des opérateurs. Mais cette construction empirique reste imparfaite : sa stabilité et la transparence de son suivi sont insuffisantes ; l'utilisation du même outil pour deux fonctions différentes réduit sa lisibilité et induit des comportements de contournement préjudiciables à sa crédibilité. Les orientations et recommandations qui suivent visent à remédier à ces faiblesses et à renforcer l'outil indispensable de la politique budgétaire que constituent les normes. Elles portent tant sur les modalités de son suivi infra-annuel que sur le périmètre des deux normes aujourd'hui utilisées.

A - Pour un suivi infra-annuel transparent

La norme de dépenses ne donne pas lieu à des transmissions régulières d'informations détaillées qui permettraient d'appréhender de manière objective la dynamique infra-annuelle des dépenses de l'État.

Certaines données concernant l'exécution de la norme sont en effet difficilement accessibles. En particulier, les situations mensuelles budgétaires (SMB), qui détaillent en principe chaque mois l'exécution budgétaire sur l'ensemble des dépenses du budget de l'État, ne font pas le point sur l'exécution de la norme de dépenses dont certaines composantes ne sont pas directement disponibles dans ces situations (comme les contributions des opérateurs au CAS *Pensions* ou les impôts et taxes affectées).

À ce titre, la norme de dépenses de l'État se distingue de l'ONDAM qui est soumis à l'examen régulier en cours d'année d'un comité indépendant chargé d'en vérifier le respect.

S'agissant de la norme de dépenses de l'État, une transmission régulière d'informations au Parlement sur son exécution, effectuée aux principaux temps de la procédure budgétaire (programme de stabilité en

avril, débat d'orientation des finances publiques en juin et dépôt du projet de loi de finances pour l'année suivante en octobre), renforcerait la transparence sur les risques en dépenses de l'État afin d'éclairer le débat. Elle conduirait indirectement à en stabiliser la définition et les conditions de mise en œuvre, renforçant *in fine* sa crédibilité et son utilité en tant qu'outil de mise en œuvre de la politique budgétaire.

B - Une distinction à approfondir entre une norme de dépenses globale et une norme de gestion

La définition du périmètre de la norme de dépenses doit trouver un équilibre entre les trois objectifs : limiter les possibilités de contournement de la charte de budgétisation, assurer la lisibilité externe (et donc la transparence) et offrir la capacité aux gestionnaires de maîtriser effectivement les dépenses sous norme. Ces objectifs sont parfois contradictoires : par exemple, l'extension progressive du périmètre de la norme au cours des deux décennies passées a permis notamment de limiter les contournements, mais a réduit la lisibilité de la norme de dépenses.

L'introduction de la double norme de dépenses en 2011 répondait à ce triple objectif en privilégiant d'une part la lisibilité pour la norme y compris charge de la dette et pensions (dite « en volume »), dont le périmètre plus étendu regroupe la plupart des dépenses du budget général de l'État, et d'autre part la capacité à maîtriser les dépenses en gestion pour la norme hors charge de la dette et pensions (dite « en valeur »).

La dénomination encore couramment utilisée pour les deux normes (« en volume » et « en valeur ») qui fait référence aux cibles chiffrées fixées en 2011 et 2012 (zéro volume et zéro valeur) est obsolète car elles diffèrent aujourd'hui moins par leurs modalités d'indexation que par leurs périmètres. La Cour propose donc de distinguer une norme globale permettant d'appréhender l'ensemble des dépenses et de rendre compte de leur évolution et une norme de gestion plus directement destinée à la maîtrise des dépenses par les gestionnaires publics.

Dans sa définition actuelle, la norme en volume, appelée à devenir « norme globale », inclut les dépenses comme les charges d'intérêt et les contributions au CAS *Pensions* (représentatives des retraites de la fonction publique d'État) dont la maîtrise sur un exercice donné est plus difficile. En effet, les charges d'intérêts sont essentiellement la conséquence des déficits passés et des taux d'intérêt fixés par les marchés financiers tandis que les dépenses de pensions sont déterminées par des

recrutements passés dans la fonction publique d'État et les règles des pensions de retraites dont la modification ne peut être que progressive.

En revanche, la norme en valeur, appelée à devenir « norme de gestion », intègre, au côté de dépenses sur lesquelles le Gouvernement a pleinement la main, des dépenses, comme le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR UE) sur lesquelles l'État a un pouvoir de négociation limité qui s'exerce essentiellement de façon pluriannuelle et non d'un exercice sur l'autre.

Cette absence de maîtrise a conduit à des comportements erratiques en cas d'évolutions non prévues des dépenses. Ainsi un accroissement significatif et non anticipé du PSRUE en 2013, à hauteur de 1,8 Md€, a été considéré comme une « dépense exceptionnelle » qu'il a été décidé d'exclure du champ de la norme. À l'inverse, l'économie non anticipée de 1 Md€ sur le PSR UE en 2015 n'a pas été traitée en « économie exceptionnelle » et a dégagé une marge facilitant le respect de la norme. Cette dissymétrie a été facilitée par le silence de la charte de budgétisation qui ne donne aucune définition précise de ces dépenses ou économies exceptionnelles qui justifieraient qu'elles soient exclues du champ de la norme.

Dès lors, l'exemple cité illustre la nécessité de n'inclure dans la norme de gestion que des dépenses dont le niveau dépend de décisions politiques mise en œuvre par le Gouvernement. À l'inverse, le périmètre de la norme globale devrait être élargi pour s'approcher le plus possible des objectifs définis dans la loi de programmation pour le sous-secteur des APUC⁸⁵. C'est le sens des orientations qui suivent et qui exposent successivement les dépenses dont l'exclusion des deux normes devrait être maintenue puis les ajustements à opérer sur le périmètre de la « norme de gestion » et sur celui de la « norme globale ».

1 - Les exclusions à maintenir pour les deux normes

a) Les fonds de concours et attributions de produits

Les dépenses effectuées sur crédits de fonds de concours et attributions de produits (représentant de l'ordre de 4 Md€ chaque année) sont par nature des dépenses conjointes de l'État et de tiers.

⁸⁵ Pour une distinction analogue, cf. OECD journal of budgeting, *The coverage of aggregate expenditure ceilings*, Marc Robinson, volume 2015/1, mars 2016.

L'introduction des dépenses sur fonds de concours dans la norme de dépenses nuirait au caractère incitatif de cette faculté de financer des politiques publiques avec la contribution de tiers⁸⁶. Elles doivent donc rester hors du périmètre des deux normes.

b) Les dépenses exceptionnelles, sous réserve d'une définition plus stricte

Les dépenses exceptionnelles devraient en principe être exclues de la norme, mais être mieux définies par la charte de budgétisation. En particulier, la Cour, dans son rapport sur le budget de l'État de 2014, a recommandé l'inclusion des décaissements des organismes gestionnaires des PIA (programmes d'investissements d'avenir) au profit des bénéficiaires finaux dans les deux normes de dépenses. Ceci implique une amélioration de la périodicité et de la rapidité de l'information transmise par les organismes gestionnaires au commissariat général à l'investissement et à la direction du budget. Les informations sur les décaissements des PIA ne sont en effet aujourd'hui connues qu'avec un trimestre de décalage.

2 - Les ajustements sur le périmètre de la norme de gestion

a) Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (12 Md€ en 2014 et 2015) pourraient être inclus à la fois dans la norme de gestion et dans la norme globale. Cette intégration apparaît d'autant plus nécessaire que ces dépenses sont proches, par leur nature, des compensations d'exonération de fiscalité locale, qui sont déjà intégrées dans la norme sous forme de prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

⁸⁶ Ce type d'exclusion est par exemple mise en œuvre aux Pays-Bas afin d'inciter les administrations à trouver leurs propres moyens de financement (source : IMF working paper WP/08/282 Expenditure Ceilings—A Survey, Gösta Ljungman).

b) Les comptes d'affectation spéciale

Au sein des comptes spéciaux, les comptes d'affectation spéciale contribuent à mettre en œuvre des politiques publiques gouvernementales. Ces comptes financent des dépenses qui pourraient être prises en charge par le budget général de l'État. À ce titre, les règles entourant la création des comptes d'affectation spéciale devraient être renforcées : les crédits des comptes spéciaux et du budget général ne devraient pas pouvoir financer concomitamment des opérations de même nature⁸⁷.

À défaut de renforcement de ces règles, les CAS concernés devraient être pris en compte dans la norme de dépenses de l'État, dès lors que leurs dépenses ne correspondent pas à des opérations financières (cas du CAS *Participations financières de l'État* et des contributions au désendettement de certains autres CAS). Tel devrait être notamment le cas pour les CAS *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* et *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Par ailleurs, compte tenu de la difficulté à infléchir ses dépenses sur une année, le traitement actuel des dépenses du CAS *Pensions*, dans la norme globale mais en dehors de la norme de gestion, paraît justifié.

c) Les opérateurs et autres entités liées à l'État

La maîtrise des dépenses des opérateurs et autres entités liées à l'État, est un enjeu important en termes de dépenses (près de 85 Md€ en 2014 pour l'ensemble des ODAC en comptabilité nationale).

De nombreux impôts et taxes affectés ont été créés ou transférés à des ODAC ou à des ODAL contrôlés par l'État. Ces affectations leur ont permis de bénéficier de ressources dynamiques qui ne sont pas soumises aux règles de gestion des ministères et en particulier au mécanisme de plafonnement des reports et de mise en réserve des crédits.

L'État a néanmoins cherché progressivement à maîtriser leurs ressources. Cela a conduit d'une part à la prise en compte, à partir de 2008 des nouvelles affectations de recettes dans la norme de dépenses et, d'autre part, à l'intégration dans le périmètre de la norme de dépenses d'une partie des impôts et taxes précédemment affectés (ITAF) aux opérateurs ou à d'autres entités (article 46 de la LFI 2012).

⁸⁷ En 2015, le Gouvernement est allé dans ce sens et a donné suite aux recommandations de la Cour en rebudgétisant le CAS hertzien.

La LPFP 2014-2019 dispose en son article 16 que, sauf exception, la totalité des impôts et taxes affectés (ITAF) à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale devraient être plafonnés au 1^{er} janvier 2016. Cet engagement n'a pas été respecté dans le PLF 2016 (*cf.* chapitre III). Le même article dispose également que les impôts et taxes affectés (ITAF) non plafonnés au 1^{er} janvier 2017 seraient alors rebudgétisés.

En dehors des impôts et taxes affectés plafonnés (dont le montant représente moins de la moitié des prélèvements obligatoires des ODAC en 2015), le montant des recettes fiscales affectées ne donne pas lieu à un vote du Parlement (à l'inverse des crédits alloués aux missions et aux programmes). Ces ressources constituent autant d'entorses au principe constitutionnel d'universalité budgétaire. En Allemagne, l'affectation de recettes n'est possible que lorsqu'il existe un lien direct entre la recette et la dépense, c'est-à-dire notamment entre les personnes sur lesquelles la taxe est prélevée et l'objet pour lequel la taxe est levée, ce lien direct favorisant le consentement à l'impôt. Au Royaume-Uni, les affectations de recettes doivent être revues régulièrement⁸⁸.

À défaut d'un encadrement plus strict des affectations de recettes, à l'instar de ce qu'ont fait certains de nos voisins européens, il est indispensable de mettre en œuvre pleinement l'article 16 de la LPFP 2014-2019 afin de faire couvrir par la norme de gestion l'ensemble des impôts et taxes affectées⁸⁹. Il serait par ailleurs utile de revenir sur la décision prise en 2014 d'intégrer dans la norme de dépenses les prélèvements sur le fonds de roulement des organismes bénéficiaires d'impôts et taxes affectés plafonnés (*cf.* encadré).

⁸⁸ Source : rapport du Conseil des prélèvements obligatoires relatif à la fiscalité affectée de juillet 2013.

⁸⁹ En revanche, l'inclusion des prélèvements sur le fonds de roulement des organismes contrôlés par l'État qui viennent depuis 2014 en diminution des taxes affectées plafonnées prises en compte dans la norme dépenses sous norme est peu lisible (*cf.* encadré).

Une intégration discutable des prélèvements sur les organismes publics dans la norme de dépenses

Depuis la LPFP 2014-2019, la norme prend en compte les prélèvements exceptionnels effectués sur la trésorerie des organismes publics bénéficiaires d'impôts et taxes affectés plafonnés et inclus dans la norme. En 2015, ces prélèvements exceptionnels sur la trésorerie d'organismes liés à l'État ont représenté de l'ordre de 1 Md€.

La direction du budget estime que l'intégration de ces prélèvements en soustraction des dépenses dans le périmètre de la norme est justifiée car les excédents de trésorerie peuvent conduire à des dépenses nouvelles de la part des opérateurs qui en bénéficient.

Pour autant, ces prélèvements correspondent en fait à des recettes supplémentaires de l'État et non, comme les autres éléments de la norme, à des dépenses ou à des pertes de recettes.

Cette intégration récente dans la norme ne paraît donc pas justifiée.

Les problématiques des budgets annexes (2 Md€ en 2014 en comptabilité nationale) et des fonds sans personnalité morale (10 Md€ en 2014 en comptabilité nationale) sont proches de celles des opérateurs et autres organismes dotés de la personnalité morale. L'opportunité de leur existence mériterait d'être examinée au cas par cas. À défaut de leur suppression ou de leur transformation en opérateur, leurs ressources d'État (taxes affectées notamment) devraient être intégrées dans la norme de gestion.

Par ailleurs, les décaissements des programmes d'investissements d'avenir (PIA), gérés par des opérateurs ou comme des fonds sans personnalité morale par la Caisse des dépôts ou BPI, ne devraient pas être considérés comme des dépenses exceptionnelles (*cf.* ci-dessus) et devraient être pris en compte dans la norme de gestion.

*d) Le prélèvement sur recette au profit de l'Union européenne
(PSR UE)*

Comme cela a été signalé par la Cour à plusieurs reprises (rapports sur le budget de l'État pour les exercices 2007 et 2008 notamment), le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (20 Md€) devrait être exclu de la norme de gestion, mais inclus dans la norme globale. Ce prélèvement sur recettes se distingue de ceux opérés au profit

des collectivités locales car il ne procède pas uniquement de décisions prises au niveau national.

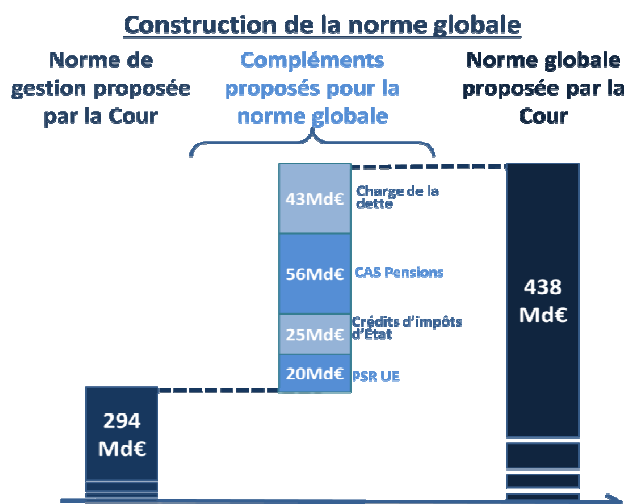
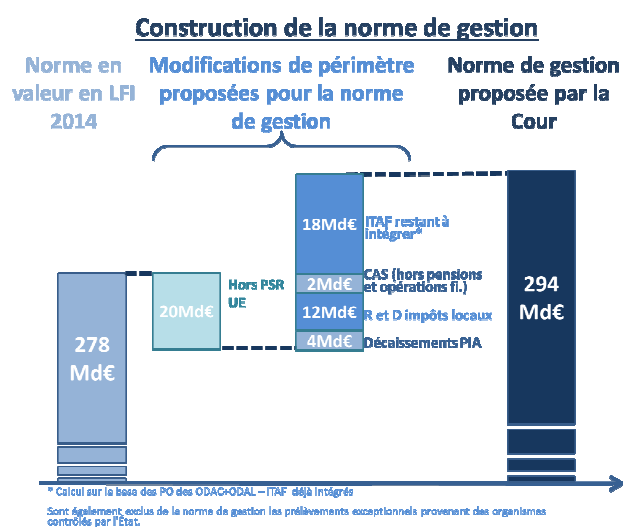
3 - Les ajustements sur le périmètre de la norme globale

Les crédits d'impôts d'État, comptabilisés comme des dépenses en comptabilité nationale, font aujourd'hui l'objet d'un objectif spécifique, introduit par le II de l'article 19 de la LPFP pour 2014-2019. Le suivi de cet objectif, largement dépassé en 2015, paraît toutefois inopérant dans le cadre actuel, alors même que les crédits d'impôts sont, depuis 2014, considérés comme des dépenses publiques par la comptabilité nationale. Ils pourraient donc également être intégrés dans la norme globale afin de mieux mesurer leur dynamique⁹⁰. En revanche, il ne paraît pas opportun de les inclure dans la norme de gestion, compte tenu de leur grande variabilité, de la difficulté d'en prévoir précisément le montant et du manque d'informations en cours d'année permettant d'apprécier les écarts avec la cible.

Au total, le périmètre des deux normes de dépenses de l'État pourrait s'établir conformément au graphique ci-contre. En 2014, selon la méthodologie proposée par la Cour, la norme globale de dépenses de l'État se serait établie à 438 Md€ et la norme de gestion à 294 Md€ (contre respectivement 371 Md€ pour la norme en volume effectivement retenue en LFI 2014 et 278 Md€ pour la norme en valeur).

⁹⁰ Afin de ne pas nuire à la lisibilité de la norme, une telle intégration nécessiterait de distinguer les crédits d'impôts des autres remboursements et dégrèvements d'impôts d'État issus de la mécanique de l'impôt.

Graphique n° 27 : périmètres envisageables pour la norme de gestion et pour la norme globale



Source : Cour des comptes à partir des données de comptabilité nationale de la DGFIP et du projet de loi de règlement pour 2014

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La norme de dépenses a acquis rapidement une place importante dans la mise en œuvre opérationnelle de la politique budgétaire. Sa création en 1996 puis son extension en 2008 se sont accompagnées d'inflexions successives des dépenses de l'État puis de ses opérateurs.

L'évolution des dépenses des administrations publiques centrales (APUC) mesurée par la comptabilité nationale depuis 2009 (+ 0,4 % en moyenne) reste néanmoins plus forte que ne le laisserait supposée l'évolution de la norme y compris charge de la dette et pensions sur la même période (- 0,5 % en moyenne). Cet écart s'explique par les différences de périmètres entre la norme et le secteur des APUC, les modalités distinctes d'enregistrement des opérations (comptabilité de caisse pour la norme, droits constatés pour la comptabilité nationale) mais aussi par des contournements récurrents de la charte de budgétisation.

Au fil du temps, les fonctions de la norme se sont diversifiées. Elle ne constitue plus seulement un outil de pilotage interne des gestionnaires. Elle est aussi devenue un moyen d'expression de la stratégie budgétaire du Gouvernement, approuvé par le Parlement dans la LPFP depuis 2009.

La dualité des fonctions de la norme doit conduire selon la Cour à renforcer son dédoublement, esquissé depuis 2011 avec la mise en place d'une norme « en valeur » et d'une norme « en volume », en distinguant une norme de gestion comprenant les dépenses maîtrisables annuellement par l'administration, et une norme globale, plus large et plus lisible.

Si l'extension du périmètre des normes depuis 20 ans a en effet permis de répondre avec pragmatisme à certains besoins spécifiques, ces extensions progressives ont entraîné une certaine instabilité et nuï à leur lisibilité.

Après des débuts informels et de nombreuses évolutions, il est désormais indispensable de clarifier la définition et les périmètres des deux normes existantes afin de pouvoir les stabiliser et assurer un meilleur suivi.

Ce suivi transparent serait permis par la publication régulière et la transmission au Parlement d'informations sur l'exécution de la norme en cours de gestion.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

8. *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 nouvelle).

9. *s'agissant de la norme de gestion (ancienne norme « en valeur »), ajuster, à l'occasion de la prochaine programmation pluriannuelle, son périmètre sur celui des dépenses maîtrisables annuellement par l'administration en retirant le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et en intégrant les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, les décaissements des PIA, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors pensions et opérations financières), la totalité des impôts et taxes affectées aux administrations publiques hors collectivités territoriales et leurs groupements et organismes de sécurité sociale, sans en soustraire les prélèvements effectués par l'État sur les fonds de roulement de ces organismes(recommandation nouvelle) ;*
 10. *s'agissant de la norme globale (ancienne norme « en volume »), ajuster, à l'occasion de la prochaine programmation pluriannuelle, son périmètre en incluant au sein de cette dernière, au-delà des éléments de la norme de gestion, la charge de la dette, les contributions de l'État et des opérateurs au CAS Pensions, les crédits d'impôts d'État et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (recommandation nouvelle).*
-

Chapitre V

L'appréciation de la gestion en 2015

Ce chapitre présente l'appréciation de la Cour sur la gestion des finances de l'État en 2015 au travers de trois approches.

L'examen de la régularité vise à s'assurer que l'exécution s'est déroulée conformément aux principes du droit budgétaire, notamment ceux d'unité, de sincérité, d'annualité, d'universalité et de spécialité.

La démarche de performance est appréciée au travers du développement des indicateurs, de la comptabilité analytique et des revues de dépenses.

La soutenabilité fait l'objet d'une évaluation à court et moyen termes, l'appréciation de la soutenabilité à long terme étant développée lors de l'examen de la dette et de la situation nette de l'État dans le premier chapitre consacré aux résultats.

I - La régularité

A - Des entorses au principe d'unité des lois de finances en dépit de quelques progrès

Selon le principe d'unité, un document unique, la loi de finances, doit retracer l'ensemble des recettes et dépenses de l'État. Des évolutions encourageantes sont à souligner dans certains secteurs. Pourtant, de nombreuses débudgétisations subsistent et le cas de l'enveloppe spéciale transition énergétique a illustré en 2015 la tentation persistante de les accroître.

1 - Un renforcement de l'unité des lois de finances dans certains secteurs

Dans le secteur social, les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, précédemment compensées par l'affectation d'une fraction de TVA, font l'objet de transferts budgétaires à partir de 2015. 516 M€ de crédits ont été inscrits à cette fin sur la mission *Travail et emploi*. Il en a été de même des déductions forfaitaires pour les particuliers employeurs (224 M€) en LFI 2016. Ces mesures s'inscrivent dans une démarche de rationalisation des compensations d'exonérations de charges sociales visant à faire prendre en charge les exonérations ciblées par des crédits budgétaires.

De façon beaucoup plus massive, la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité a donné lieu à une réorganisation des flux financiers entre l'État, la sécurité sociale, le FNAL, le FNSEA et le FS (cf. chapitre III). Celle-ci a été poursuivie par la LFI 2016 qui prévoit pour accompagner la montée en charge du Pacte, le financement par le budget de l'État des allocations de logement familial (ALF) pour un montant estimé à 4,7 Md€.

Dans le domaine de l'énergie, la LFR 2015 a créé et la LFI 2016 a doté un programme *Service public de l'énergie* sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (1 073 M€) et un CAS *Transition énergétique* (4 390 M€ en recettes et en dépenses). Ces deux lignes budgétaires retracent à compter de 2016 les charges financées jusqu'en 2015 par la contribution au service public de l'électricité (CSPE), dispositif extrabudgétaire administré par la Commission de Régulation de l'Électricité (CRE) et géré par la CDC.

Enfin, si les crédits correspondants étaient déjà sur le budget de l'État, le transfert sur le budget général des crédits du CAS *Gestion et utilisation des ressources tirées du spectre hertzien* en LFR 2015 puis la suppression de ce dernier en LFI 2016 constituent également une clarification positive des modalités de financement des investissements militaires.

Ces actions vont dans le sens d'un meilleur respect du principe d'unité budgétaire. Cependant, de nombreuses débudgétisations subsistent.

2 - Le maintien de nombreuses débudgétisations

Selon une technique fréquente de débudgétisation, les fonds publics sont confiés sous forme de taxes affectées à un « opérateur transparent » ou à un organisme sans personnalité morale.

Les « opérateurs transparents » sont des opérateurs dotés de la personnalité morale mais dont l'autonomie est en pratique limitée, compte tenu notamment de la faiblesse de leurs ressources en personnel et en moyens de fonctionnement, et dont l'objectif principal consiste en fait à affecter une ou des recettes à une politique publique. Les deux exemples les plus importants sont le Fonds de solidarité (FS) sur la mission *Travail et emploi* (15 ETPT pour un budget initial 2015 de 2,88 Md€) et l'AFITF sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (4 ETPT pour un budget initial 2015 de 2,24 Md€). Dans le cas de l'AFITF, une majorité des ressources (64 % en 2015) revient de plus au budget général sous forme de fonds de concours (1 529 M€ en 2015 pour des dépenses totales de 2 371 M€). La Cour a recommandé la suppression du FS dans son rapport public annuel de 2016 et la rebudgétisation des ressources de l'AFITF réorientées vers le budget général par l'intermédiaire de fonds de concours dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Les fonds sans personnalité morale sont des entités gérées par des tiers qui portent un patrimoine pour le compte de l'État. Ils sont enregistrés pour 14,4 Md€ au bilan de l'État fin 2015.

Les opérations de certains de ces fonds se distinguent peu de celles du budget général. C'est notamment le cas pour le fonds national de prévention des risques naturels majeurs (FNPRNM, 158 M€ de dépenses en 2014), financé par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles. Les dépenses prises en charge par le fonds sont des subventions ; la Caisse centrale de réassurance (CCR) assure, contre rémunération, la gestion financière du fonds mais sa valeur ajoutée est faible dès lors que l'instruction des demandes de subvention est assurée par les services territoriaux de l'État et que des comptables publics interviennent comme intermédiaires entre la caisse et les bénéficiaires finaux lors des versements. La budgétisation de ce fonds et de la ressource qui lui est affectée permettrait une simplification des circuits et une plus grande transparence des dépenses réalisées dans le domaine de la prévention des risques naturels⁹¹.

⁹¹ Le FNPRM fait toutefois l'objet d'un Jaune annexé au PLF.

3 - Une tentative de nouvelle débudgétisation : l'enveloppe spéciale transition énergétique

L'ESTE est un fonds sans personnalité morale géré par la CDC créé par une convention du 31 mars 2015 entre le directeur général de la CDC, la ministre de l'écologie, le ministre des finances et des comptes publics et le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique qui précisait que « le financement de ces actions sera assuré par l'affectation exceptionnelle d'une partie des versements de la Caisse des dépôts et consignations que l'État aurait vocation à recevoir, dont le montant est estimé à un maximum de 250 M€ par an sur trois ans ».

Les demandes sont instruites par les services territoriaux de l'État avec le concours de l'ADEME, les engagements signés par la ministre de l'écologie et les demandes de paiement par les préfets de région. L'intervention de la CDC, limitée à la gestion administrative et financière, est rémunérée. Le principal mobile de l'externalisation de la gestion de l'ESTE était la neutralisation de son impact sur la norme de dépenses de l'État en la finançant par l'affectation d'une fraction du résultat net de la CDC sur son activité pour compte propre que celle-ci lui verse chaque année en application de l'article L. 518-16 du code monétaire et financier.

Pour 2015, ce mode de financement a été abandonné au profit de l'ouverture de 250 M€ de CP en LFR.

L'ESTE, tentative de débudgétisation mal conduite et finalement inaboutie, demeure un dispositif dont la gestion reste encore aujourd'hui inutilement compliquée par l'intervention de la CDC.

L'exemple de l'ESTE est symptomatique des risques centrifuges qui continuent de peser sur les lois de finances.

B - Une sincérité de la loi de finances initiale à améliorer

Les principes de sincérité et d'annualité exigent que les crédits de paiement soient prévus à hauteur des besoins de décaissements de l'année à venir. Le respect de ces principes « s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » (LOLF, art. 32). L'exécution 2015 est marquée à cet égard par des évolutions contrastées. La budgétisation des dépenses de

personnel est en progrès, mais le montant des sous-budgétisations sur les autres dépenses demeure élevé.

1 - Une budgétisation des dépenses de personnel en progrès

Les dépassements de crédits de personnel (hors CAS *Pensions*) par rapport à la LFI représentent moins de 0,2 % en 2015, contre de l'ordre de 0,3 % en 2013 et 2014 et 0,7 % en 2012. Au total, ces dépassements ont donné lieu à des ouvertures nettes par décrets d'avance de 442 M€ (dont 342 M€ pour la mission *Défense*, 68 M€ pour l'*Enseignement scolaire*, 26 M€ pour la mission *Sécurités*, 19 M€ pour la mission *Action extérieure de l'État*, 9 M€ pour la *Justice* et 6 M€ pour l'*Agriculture*), contre des ouvertures de crédits de personnel par décret d'avance représentant un total de 689 M€ fin 2014. Ces ouvertures ont été plus importantes que nécessaire. Les crédits consommés sont inférieurs aux crédits ouverts hors décrets d'avance, de 97 M€ pour la mission *Enseignement scolaire*, de 47 M€ pour la mission *Sécurités* et de 12 M€ pour la mission *Justice*.

Comme les années précédentes, les dépassements de crédits sont essentiellement imputables à la mission *Défense* : ils ont représenté 317 M€, correspondant pour plus de la moitié à des dépenses qui pouvaient être anticipées (opérations extérieures pour 134 M€ et dysfonctionnements récurrents du logiciel de paie Louvois pour 66 M€). En revanche, certains surcoûts n'étaient pas prévisibles, comme la mise en place de l'opération Sentinelle après les attentats du mois de janvier (57 M€) et l'arrêt de la réduction des effectifs résultant de la révision de la LPM (60 M€).

Le surcoût par rapport à la LFI est également dû, comme en 2014 mais dans une moindre mesure (119 M€ au lieu de 185), à une sous-budgétisation du glissement vieillesse technicité (GVT) au ministère de l'éducation nationale. Ce risque, identifié dès les premiers mois de l'année, n'a pas donné lieu à la mobilisation de marges d'économie en gestion et en particulier à une inflexion des recrutements.

En revanche, d'autres missions ont contribué à modérer les dépassements de crédits de personnel. Les dépenses de personnel de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* ont été inférieures de 60 M€ aux crédits initiaux du fait du report de la date des élections régionales, entraînant le report sur 2016 du paiement des vacataires. Celles de la mission *Recherche et enseignement supérieur* sont également en retrait de 85 M€ par rapport à la LFI. Des mouvements de fongibilité asymétrique (81 M€) ont permis de doter cinq opérateurs ayant

accédé, à compter du 1^{er} janvier 2015, aux responsabilités et compétences élargies (RCE) en matière de gestion de leur masse salariale.

2 - Un montant de sous-budgétisations élevé pour les autres dépenses

Hors remboursements et dégrèvements, crédits de personnel et redéploiements des PIA, les ouvertures de crédits par décrets d'avance et en LFR s'élèvent à 6,2 Md€ en 2015.

Tableau n° 43 : sous-budgétisations ayant donné lieu à des ouvertures de crédits en gestion (hors dépenses de personnel, en M€)

Mission	Objet	Ouvertures LFR et DA	Dépense imprévisible ou aléa normal	Sous-budgétisation	Évaluation peu prudente des recettes d'un CAS
Action extérieure de l'État	PLAT 1 (10 M€), taux de change (95 M€)	105	105		
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Refus d'apurement communautaire (812 M€), plan en faveur de l'élevage (64 M€), exonérations de charges (78 M€), restes à payer France AgriMer (63 M€), contreparties FEADER 2007-2013 (71 M€)	1 088	517	571	
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Indemnisation de certaines victimes de la Shoah déportées de France	55		55	
Défense	OPEX (382 M€), OPINT (119 M€), rebudgétisation CAS hertzien (2144 M€), Mistral (57 M€)	2 702	176	382	2 144
Écologie, développement et mobilité durables	Enveloppe spéciale transition énergétique	250		250	
Egalité des territoires et logement	Hébergement d'urgence (224 M€), APL (70 M€)	294	75	219	
Justice	PLAT 1 (80 M€), frais de justice (6 M€)	86	80	6	
Recherche et enseignement supérieur	Bourses (suppression des aides au mérite différée)	52		52	
Sécurités	PLAT 1	85	85		
Santé	Aide médicale d'État	88		88	
Solidarité, insertion et égalité des chances	RSA (197 M€), avances FEAD (12 M€), AAH (314 M€)	523	12	511	
Sport, jeunesse et vie associative	Service civique	61	61		
Travail et emploi	Contrats aidés et emplois d'avenir (641 M€), allocation spécifique de solidarité (71 M€)	712	641	71	
Autres		134			
Total, hors personnel, remboursements et dégrèvements et PIA		6 233	1 752	2 204	2 144

Source : Cour des comptes

Certaines ouvertures répondent à des situations imprévisibles ou correspondent à des aléas normaux de prévision. Après les attentats de

janvier et novembre 2015, 372 M€ de crédits (hors personnel) ont été ouverts dans le cadre du PLAT 1 (253 M€) et de l'opération Sentinelle (119 M€). Les ouvertures importantes réalisées en LFR sur la mission *Travail et emploi* (712 M€) viennent financer pour l'essentiel les contrats aidés et emplois d'avenir supplémentaires annoncés en juin 2015 (641 M€).

D'autres font face en revanche à des dépassements de crédits qu'il était possible d'anticiper et révèlent dès lors des situations de sous-budgétisations. La sous-budgétisation des opérations extérieures (382 M€ hors crédits de personnel) est manifeste, les crédits finalement ouverts étant proches de ceux consommés en 2013 et 2014. Sur la mission *Solidarités*, la LFI ne prenait pas en compte les dernières informations disponibles sur l'évolution des déterminants de l'AAH et du RSA : une ouverture de 523 M€ a été nécessaire.

Certains cas sont mixtes. La perspective d'un refus d'apurement communautaire d'un montant important à la charge de la mission *Agriculture, alimentation forêt et affaires rurales*, était connue dès fin 2014, mais le calendrier de versement exact restait à déterminer. La sous-budgétisation récurrente des crédits de l'hébergement d'urgence a été aggravée par la crise des migrants : sur 224 M€ ouverts en gestion (contre 154 M€ en 2014), 75 M€ étaient destinés à créer 5 000 logements accompagnés et 1 500 hébergements d'urgence pour prendre en charge les migrants (pour 13 M€) et à renforcer les moyens d'accueil en Nord – Pas-de-Calais et d'autres régions (à hauteur de 62 M€).

L'ouverture de 2 144 M€ sur la mission *Défense* en LFR répond aussi à une budgétisation peu prudente, concernant toutefois non les dépenses, mais l'évaluation des recettes du CAS qui devait les supporter. En effet, le décalage de celles-ci sur les années suivantes était envisagé par le ministre de la défense dès juin 2014.

Au total, les sous-budgétisations qui ont donné lieu à des ouvertures sur le budget général en LFR ou par décret d'avance peuvent être estimées à 2,2 Md€. Ce recensement n'est pas exhaustif, certaines sous-budgétisations de moindre ampleur étant résolues selon le principe de l'auto-assurance en sollicitant la réserve de précaution, par virements entre programmes ou par fongibilité au sein d'un programme, d'autres encore se traduisant par des reports de charges.

C - Une utilisation abusive des possibilités d'exceptions au principe d'universalité

Le principe d'universalité du budget de l'État interdit l'affectation directe d'une recette à une dépense et la compensation d'une recette par une dépense. Les exceptions à ce principe prévues par la LOLF sont nombreuses (fonds de concours, attributions de produits, budgets annexes et comptes spéciaux pour la non-affectation et rétablissements de crédits pour la non-compensation), mais elles sont encadrées par des règles concernant notamment la spécialité des dépenses qui peuvent être financées par affectation ou compensation. Ces règles sont interprétées de façon large par l'administration.

1 - Des imputations de dépenses non conformes à leur objet sur un budget annexe et certains comptes spéciaux

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* continue de retracer en partie des dépenses régaliennes. Plusieurs comptes de commerce n'ont pas non plus un caractère industriel et commercial, notamment les comptes 904 (*Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes*), 907 (*Opérations commerciales des domaines* pour la subdivision concernant la gestion des cités administratives) ou 914 (*Renouvellement des concessions hydroélectriques*). La LFI 2016 a toutefois clos le compte de commerce 905 (*Liquidation des établissements publics de l'État et autres liquidations*), comme la Cour le demandait depuis plusieurs années.

Sur plusieurs comptes spéciaux (CAS *Électrification rurale*, comptes de commerce *Exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'État* et *Régie industrielle des établissements pénitentiaires*) l'interdiction de prendre en charge des dépenses de personnel est contournée : dans le premier cas, le compte spécial rembourse *via* une convention des frais de personnels mis à disposition par EDF, dans les deux autres, le compte spécial reverse au budget général une subvention comptabilisée en dépenses de fonctionnement qui sert en réalité à rémunérer en tout ou partie les personnels de l'État qui concourent aux opérations du compte spécial.

Enfin, le CAS *Participations financières de l'État* a encore assumé en 2015 des dépenses qui ne présentent que formellement le caractère d'opérations patrimoniales : la souscription à une émission de titres associatifs par l'AFPA (40 M€) et l'augmentation de capital de CGMF (45 M€).

2 - Des fonds de concours à caractère fiscal

Les difficultés et les progrès réalisés en 2015 dans les modalités de suivi et de report des fonds de concours sont détaillés dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire des *Recettes non fiscales, fonds de concours et attribution de produits*. Les rapports sur le budget de l'État 2013 et 2014 soulignaient par ailleurs que certains fonds de concours étaient financés par des prélèvements obligatoires, en contradiction avec l'article 17 de la LOLF qui dispose que les fonds de concours sont constitués, d'une part par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État.

En 2015, le fonds de concours irrégulier alimenté par le fonds de péréquation adossé à la Caisse de garantie du logement locatif et social (CGLLS) et financé en partie par la taxe sur les plus-values relatives aux cessions immobilières a encore abondé la mission *Égalité des territoires et logement* en 2015 à hauteur de 218 M€.

Le montant rattaché au titre du fonds de concours versé par le Centre national pour le développement du sport (CNDS) à la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, financé d'une part par un prélèvement sur les jeux, et d'autre part, par une contribution sur la cession des droits de diffusion télévisée de manifestations ou de compétitions sportives, s'est élevé à près de 16 M€ en 2015.

La modification du mode de financement de l'AFITF introduite par la LFI 2015 soulève de nouvelles questions de régularité concernant les fonds de concours versés par cet établissement à la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. La Cour avait déjà relevé en 2014 que l'alimentation du budget général à partir d'un opérateur doté d'une très faible autonomie (*cf. ci-dessus*) et financé à hauteur de 70 % par des ressources d'État⁹² constituait un détournement de procédure visant notamment à s'affranchir des règles d'encadrement des reports. La substitution à des crédits budgétaires de ressources fiscales affectées (1 139 M€ de TICPE) opérée en 2015 conduit en pratique à ce que les fonds reversés par l'AFITF au budget général en 2015 (1 527 M€) soient financés en partie par les recettes fiscales affectées à l'établissement.

⁹² Subvention pour charges de service public (656 M€) et taxe d'aménagement du territoire (571 M€), pour des ressources totales de 1 743 M€ en 2014.

3 - Une multiplication des rétablissements de crédits dérogatoires dans le cadre des redéploiements des PIA

Les rétablissements de crédits peuvent concerner, selon l'article 17 de la LOLF, « les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires » et « les recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires ».

Elle peut permettre de contourner l'interdiction de faire un versement au budget général à partir d'un CAS. Ainsi, en 2015, comme lors des deux derniers exercices, un rétablissement de crédits (95 M€) a permis d'utiliser des CP du CAS immobilier pour rembourser à la mission *Défense* des dépenses engagées et payées au cours d'un exercice précédent (2012).

Le développement le plus marquant depuis 2012 est toutefois la multiplication des rétablissements de crédits dérogatoires⁹³, imputés sur un programme différent de la dépense initiale, dans le cadre des redéploiements des PIA.

Les PIA se traduisent en effet par la mise à disposition des organismes gestionnaires en une seule fois (en 2010 pour le PIA 1 et en 2014 pour le PIA 2) de fonds dont la consommation doit s'étaler sur dix à quinze ans. Ce mode de gestion crée un risque fort d'inadéquation des montants initiaux délégués pour chaque action des PIA avec les besoins réels, que ceux-ci aient été surestimés ou sous-estimés. Ceci a conduit à mettre en place des procédures de redéploiement des fonds entre les différentes actions, voire vers de nouvelles actions, qui passent par des rétablissements de crédits lorsque le redéploiement se fait entre organismes gestionnaires distincts.

L'importance des redéploiements entre actions des PIA (1 552 M€ en 2015 et 7 772 M€ depuis 2012, soit 17 % des dotations) a conduit à une forte augmentation du nombre et du montant des rétablissements de crédits. Les programmes budgétaires portant les PIA étant créés l'année où sont effectuées les dotations initiales des organismes gestionnaires et ensuite supprimés, ces rétablissements de crédits sont dans leur très grande majorité dérogatoires et portent sur des programmes appartenant certes à la même mission mais dont le lien avec l'action des PIA financée est parfois ténu. Ainsi, en 2015, 110 M€ ont été rétablis sur le

⁹³ Un arrêté du 19 juillet 2013 précise que « sauf dérogation du ministre chargé du budget, [un rétablissement de crédits] s'exécute sur l'imputation budgétaire et comptable de la dépense initiale ».

programme 181 - *Prévention des risques* de la mission *Écologie* à partir de l'action *Véhicules et transports du futur*. L'ampleur et la récurrence des redéploiements rendent illisible l'évolution des dépenses de certains programmes ou de certaines natures de dépenses d'une année sur l'autre. Sur le programme 134 - *Développement des entreprises* de la mission *Économie*, les redéploiements entre actions des PIA ont conduit à rétablir 629 M€ de crédits en 2014 et 800 M€ en 2015, soit respectivement 66 % et 84 % des dépenses comptabilisées sur le programme.

Si les modalités retenues aujourd'hui pour permettre les redéploiements de crédits entre actions assurent une transparence minimale, elles ne pallient pas pour autant les inconvénients de principe résultant de la gestion extrabudgétaire des PIA.

La Cour rappelle les critiques qu'elle a formulées dans son rapport de décembre 2015 *Le programme d'investissements d'avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*⁹⁴ à l'égard des modalités de programmation budgétaire des PIA. Elle avait alors estimé que l'inscription en une fois des crédits budgétaires des PIA sur le budget général et leur versement à des organismes gestionnaires selon un calendrier déconnecté du rythme d'avancement réel des projets comporte de nombreux inconvénients tant en termes d'information du Parlement que de pilotage (affaiblissement du rôle stratégique des ministères) et d'efficacité (allongement des délais, rigidification des enveloppes allouées à chaque action). Elle avait conclu (p. 103) que l'objectif qui vise à donner la priorité aux investissements productifs et à protéger dans le temps les crédits qui leur sont affectés, pour légitime qu'il puisse être, ne doit pas conduire à mettre en place dans la durée, à côté du budget général, une forme de budget exceptionnel d'investissement.

II - La performance

La démarche de performance instituée par la LOLF s'est d'abord principalement appuyée sur les objectifs et indicateurs de performances figurant dans les PAP et RAP. Ces indicateurs se sont efforcés, peu à peu d'atteindre un seuil de pertinence et de représentativité leur permettant de jouer leur rôle d'aides à la décision des décideurs publics. Ils ne peuvent

⁹⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le programme d'investissements d'avenir : Une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*. La Documentation française, décembre 2015, 187 p., disponible sur www.comptes.fr

toutefois être suffisants. D'autres instruments, comme la comptabilité analytique et les revues de dépenses, restent à conforter.

A - Des indicateurs moins nombreux et plus pertinents

Lorsque la LOLF a créé les objectifs et indicateurs des projets annuels de performances (PAP) et rapports annuels de performances (RAP), le législateur organique souhaitait qu'ils accompagnent l'évolution de la gestion de l'État d'une logique de moyens à une culture de résultats.

Or les indicateurs dits « de programme », ceux des PAP et des RAP, ont longtemps été insuffisamment utilisés, au risque d'une forte disproportion entre le coût de leur collecte et leur utilité concrète. Rattachés aux programmes budgétaires, ils sont trop détaillés pour une utilisation politique dans les débats parlementaires et trop larges pour servir de cadre au contrôle de gestion des responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) et d'unités opérationnelles (UO) au sein de l'État et de ses opérateurs.

Cette situation a amené la direction du budget à demander aux ministères de réduire fortement le nombre des indicateurs de programme et à mettre en place des indicateurs transversaux permettant de comparer certains programmes, et des indicateurs de missions, plus stratégiques. Les ministères ont également développé des indicateurs opérationnels sur lesquels se fonde leur contrôle de gestion.

1 - La réduction du nombre d'indicateurs de programme et le développement des indicateurs transversaux

a) La réduction du nombre d'indicateurs de programmes

À l'occasion du budget triennal 2015-2017, la direction du budget a demandé aux ministères de revoir de manière systématique les objectifs et les indicateurs de programmes et de ne conserver que ceux conformes aux orientations stratégiques du programme ou relevant d'une réelle mesure de la performance des politiques publiques.

Ces travaux, lancés dès la préparation du PLF 2015 et reconduits lors de l'élaboration du PLF 2016 doivent se poursuivre pour atteindre une réduction globale d'au moins 25 % du nombre des indicateurs au

terme du triennal. D'ores et déjà, ils ont permis de réduire de 19 % le nombre des objectifs et de 22 % le nombre des indicateurs.

Tableau n° 44 : objectifs et indicateurs du budget de l'État

	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016
Nombre d'objectifs	484	475	392	384
Nombre d'indicateurs	999	967	784	756
Indicateurs par objectif	2,1	2	2	2

Source : PLF 2015

b) Le développement des indicateurs de programmes transversaux

Le suivi de la performance des programmes ne peut être corrélé de façon mécanique au processus de préparation du budget. Les indicateurs servent à mesurer l'atteinte des objectifs d'une politique publique mais ne permettent pas d'en déduire, à eux seuls, les besoins budgétaires du programme. La Cour estime qu'il faut néanmoins établir un lien le plus étroit possible entre les deux volets performance et programmation.

La comparaison des programmes, par des indicateurs communs ou « transversaux », permet d'analyser plus finement les besoins budgétaires conformément au principe de justification au premier euro de la LOLF.

Sur la mission *Avances à l'audiovisuel public*, plusieurs indicateurs sont communs aux différentes entreprises de l'audiovisuel public subventionnées. À l'inverse sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, les indicateurs concernant la fiscalité des entreprises des programmes 156 - *Gestion fiscale et financière l'État et du secteur public local* (DGFIP) et 302 - *Facilitation et sécurisation des échanges* (DGDDI) ne sont pas harmonisés.

Tableau n° 45 : les indicateurs transversaux d'efficience

Noms des indicateurs	Résumé des modalités de calcul	Modifications réalisées en 2015 au PAP 2016
Efficience bureautique	Dépenses bureautiques/ nombre de postes bureautiques	Intégration des dépenses de télécommunications individuelles
Efficience de la gestion immobilière	Ratio Surface utile nette / poste de travail (m ² /poste) ; Coût de l'entretien lourd et entretien courant/Surface utile brute (€/m ²)	Suppression de sous-indicateurs (effectifs ETPT, ratio Surface utile nette/Surface utile brute)
Coûts et délais des projets immobiliers et SIC	Écart agrégé (coûts et délais) entre valeur initiale et prévision actualisée /valeur initiale (coûts et délais)	Distinction formelle entre les projets immobiliers et les projets SIC. Évolution de la méthodologie de calcul. Redéfinition des périmètres des projets
Efficience de la gestion des ressources humaines	Personnels gestionnaires/ effectifs gérés	/
Efficience des achats	Prix de référence/coût achat après intervention de l'acheteur	/

Source : Cour des comptes

Par ailleurs, cinq indicateurs transversaux rendent compte de l'efficience des fonctions support dans les documents budgétaires. Ils sont renseignés, selon les mêmes modalités de calcul, pour les 13 programmes support des ministères. Depuis octobre 2014, des groupes de travail animés par les directions compétentes⁹⁵ ont préparé des modifications de ces indicateurs d'efficience qui ont été introduites dans les PAP 2016. Le déploiement de ces indicateurs transversaux au niveau des opérateurs a été décidé en octobre 2015.

⁹⁵ Direction du budget, France Domaine, direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État, directions des ressources humaines, direction des achats de l'État.

2 - L'enrichissement des indicateurs de missions

Les indicateurs de missions, créés en 2011, sont sélectionnés parmi les indicateurs de programme des PAP et des RAP comme les plus emblématiques de la mission (81 indicateurs de missions dans les PAP du PLF 2015). Malgré ce resserrement à 10 % de l'ensemble des indicateurs, ils sont encore trop nombreux pour contribuer à identifier les priorités ministérielles, en vue de nourrir le débat parlementaire sur la loi de finances et la loi de règlement. Dès lors, les ministères ont introduit dans le PLF 2015 une nouvelle catégorie d'indicateurs de missions. Ces 17 indicateurs dits « spécifiques », ne sont pas rattachables à l'un des programmes mais à l'ensemble de la mission et ont vocation à être les plus stratégiques.

Les ministères privilégient, chaque fois que possible, les indicateurs qui permettent des comparaisons internationales. Pour la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*, ce type d'indicateur est ancien (« part des publications de référence internationale dans la production scientifique européenne et mondiale »). La LFI 2016 a introduit pour la mission *Santé*, qui présentait jusque-là au niveau de la mission des indicateurs concernant certaines pathologies, un indicateur global qui mesure « l'état de santé perçu » élaboré par l'OCDE.

Pour accélérer ce mouvement, il est prévu pour le PLF 2017, lorsque cela est possible, une mise en cohérence des indicateurs de niveau mission avec les dix nouveaux indicateurs dits « de richesse »⁹⁶ qui évaluent la situation de la France par rapport à ses voisins sur les principales politiques publiques et qui figurent dans le rapport remis par le Gouvernement au Parlement en octobre 2015.

3 - L'essor des indicateurs opérationnels

Au-delà des indicateurs publiés dans les documents budgétaires, les responsables de programmes utilisent des tableaux de bord d'indicateurs leur permettant au fil de l'eau d'assurer le contrôle de gestion des services mettant en œuvre les objectifs portés par leur programme, d'affecter les ressources et de corriger les dysfonctionnements. À l'inverse des indicateurs de missions et de

⁹⁶ Par exemple le taux d'emploi par tranche d'âge, les dépenses de recherche et développement, l'endettement des administrations publiques, l'espérance de vie en bonne santé, les inégalités de revenu, la satisfaction dans la vie.

programmes qui doivent être respectivement des indicateurs socio-économiques (ex : taux d'élucidation des crimes et délits) et des indicateurs de résultats (ex : taux d'engagement des effectifs policiers sur le terrain), les indicateurs opérationnels sont davantage des indicateurs d'activité (ex : nombre de flagrants délits).

Ces indicateurs sont utilisés soit dans le cadre du dialogue de gestion annuel avec les BOP comme pour *la mission Conseil et contrôle de l'État* et pour la mission *Administration générale et territoriale de l'État* ou dans le cadre des conventions signées avec les opérateurs, comme par exemple pour les missions *Travail et Emploi* ou *Écologie*.

4 - Les bénéfices d'une bonne adaptation des indicateurs à leur niveau de gestion

Ces évolutions mettent en œuvre la recommandation de la Cour⁹⁷ qui demandait une révision générale des objectifs et indicateurs de performance, afin d'en réduire le nombre et de mettre en cohérence les objectifs présentés au Parlement avec ceux, assignés par les ministres aux gestionnaires et aux opérateurs.

Ce ciblage plus fin des indicateurs par rapport aux besoins permet une meilleure utilisation des indicateurs et donc des ressources consacrées à leur réalisation.

Pour la mission *Immigration, asile et intégration*, l'administration centrale anime des dialogues de gestion avec chaque préfet de région dans les domaines couverts par les indicateurs (accompagnement sanitaire des retenus dans les centres de rétention administrative).

Pour la mission *Publications officielles et information administrative*, les objectifs et indicateurs de performance sont pris en compte pour ajuster les consommations budgétaires au fur et à mesure de la dématérialisation des données.

Pour la mission *Sport jeunesse et vie associative*, les indicateurs (performance des sportifs, équipements de sport, population de diplômés) sont utilisés comme critères de répartition des moyens financiers et humains octroyés aux BOP et aux fédérations sportives.

⁹⁷ 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* (2011).

5 - Les insuffisances restant à corriger

a) La représentativité des indicateurs

Des lacunes persistent en ce qui concerne la représentativité financière des indicateurs. Dans certaines missions, les indicateurs rendent mal compte des masses de crédits les plus significatives mais illustrent des politiques faiblement consommatrices de crédits. Sont mal traduites par les indicateurs de programme des actions publiques aussi majeures que les principales politiques agricoles, l'activité judiciaire et pénitentiaire, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le Fonds de compensation de la TVA pour les collectivités territoriales (FCTVA), la gestion de la dette, les dispositifs d'insertion professionnelle outre-mer ou la gestion des pensions par les caisses de retraite des régimes spéciaux (RATP, SNCF, marins, mines et SEITA).

Les indicateurs d'efficience financière restent trop peu représentés dans le dispositif de mesure de la performance des missions *Enseignement scolaire* et *Recherche et enseignement supérieur* et ne permettent pas d'apprécier l'impact des moyens supplémentaires mis à disposition depuis plusieurs années. De la même façon, à la mission *Travail et Emploi*, l'effet sur le chômage et l'emploi des contrats aidés n'est pas mesuré.

b) La performance des dépenses fiscales

Bien qu'évaluées pour chaque programme, les dépenses fiscales ne sont pas classées par objectif, comme le recommande la Cour depuis le rapport sur le budget de l'État 2013. Elles échappent plus généralement au dispositif de mesure de la performance, alors même que la LPFP 2014-2019 manifeste une réduction des ambitions de l'État en matière d'évaluation de ces dépenses (*cf.* chapitre sur les recettes).

B - Un développement inachevé de la comptabilité analytique au sein de l'État

Le terme générique « comptabilité analytique » recouvre deux dispositifs au sein de l'État : la comptabilité d'analyse des coûts (CAC), prévue à l'article 27-2 de la LOLF, et la comptabilité analytique des services, fondée sur l'article 59 du décret GBCP.

1 - Une comptabilité d'analyse des coûts peu utile

Cette comptabilité sert à éclairer la répartition des crédits entre programmes en ventilant les coûts des fonctions de soutien ou des services polyvalents entre les programmes opérationnels.

Dans son rapport public thématique « *La comptabilité générale, dix ans après : une nouvelle étape à engager* » de février 2016, la Cour constate (p. 47) que « la tenue de la CAC a en partie déçu les attentes exprimées par le législateur organique ». La direction du budget et la DGFIP ont certes apporté, à compter de 2015, des simplifications visant à la fois à alléger et fiabiliser le processus et à en améliorer la lisibilité.

La CAC demeure néanmoins un outil d'information trop global qui ne peut pas être utilisé par les gestionnaires ministériels pour éclairer et piloter leur activité. Pour cette raison, la Cour confirme sa recommandation que l'essentiel des moyens qui lui sont aujourd'hui alloués soit redéployé vers la comptabilité analytique des services, qui doit être plus systématiquement développée là où les enjeux le justifient.

2 - Une comptabilité analytique des services qui ne peut pas s'appuyer sur la comptabilité générale

La comptabilité analytique des services a pour objet de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée afin d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion.

Certaines missions ont mis en place des expérimentations à partir de leurs systèmes d'information internes, comme la mesure :

- pour la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)*, du coût d'une inspection sanitaire ou du coût de gestion des aides PAC ;
- pour la mission *Culture*, du coût de la surveillance par m² de salles ouvertes dans les musées ;
- pour la mission *Recherche et enseignement supérieur*, du coût complet de la formation d'un étudiant de l'enseignement supérieur dans dix-sept établissements ;
- pour la mission *Action extérieure de l'État*, du coût d'une formation linguistique et de celui induit par la production des visas ;
- pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, du coût moyen national du point-service évaluant la charge de travail pour la mise en place des prestations.

En outre, un outil de *reporting* et d'analyse de la performance - Infopref 2- est en cours de mise en place au sein des préfectures.

Ces projets ne s'appuient cependant pas sur les possibilités offertes désormais par la comptabilité générale, mais sur des données budgétaires ou extracomptables.

Cela tient à ce que les gestionnaires ministériels, sauf au ministère de la défense⁹⁸, ne disposent pas encore d'un accès direct aux informations tirées de la comptabilité générale qui les concernent. Si cette impossibilité résulte du paramétrage initial de Chorus, la mise en place de restitutions appropriées, à l'initiative de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques, permettrait de contourner cet obstacle et de rendre possible pour les ministères, avec le soutien de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), l'utilisation des informations de comptabilité générale pour leurs propres besoins analytiques.

C - Une contribution encore modeste des revues de dépenses

Instaurées par l'article 22 de la LPFP 2014-2019, les revues de dépenses constituent un dispositif d'évaluation des dépenses publiques,

⁹⁸ Ce ministère a obtenu la possibilité de disposer de données ministérielles.

dont l'objectif explicite est de documenter des économies structurelles sur l'ensemble du champ des administrations publiques, afin de concourir au respect de la trajectoire de la LPFP.

Elles prennent la suite de la révision générale des politiques publiques (RGPP) entreprise entre 2007 et 2012 et de la modernisation de l'action publique (MAP) mise en œuvre entre 2012 et 2014. Contrairement à la MAP, elles visent explicitement un objectif d'économies. Elles se distinguent de la RGPP par l'absence de recours à des prestataires privés, un champ potentiel plus large, couvrant l'ensemble des administrations publiques, et des sujets plus étroits supposés être plus opérationnels et pouvoir être plus facilement pris en compte dans les processus annuels d'élaboration de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale.

Tableau n° 46 : économies issues des revues de dépenses (APUC)

Revue	Économie en 2016 (M€)
APL	125
Exonérations sectorielles de cotisations sociales	75
Frais d'affranchissement DGFIP	26
Frais de justice	16,5
Aides à l'innovation	24

* Chiffrage des économies en année pleine

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

Les premières revues de dépenses ont été conduites en 2015, avec un an d'avance sur le calendrier prévu par la LPFP. Pour le sous-secteur des APUC, la direction du budget met en avant 266,5 M€ d'économies réalisées en 2016 grâce à ces évaluations⁹⁹. Ce montant ne représente toutefois que 1,4 % des 19,3 Md€ d'économies envisagées sur le secteur des APUC par la LPFP 2014-2019 entre 2015 et 2017.

⁹⁹ Certaines préconisations des revues de dépenses n'ont toutefois été que partiellement reprises en LFI comme en ce qui concerne la réforme des aides personnelles au logement (dont le rendement initialement chiffré à 225 M€ en 2016 ne serait plus que de 125 M€).

III - La soutenabilité

L'article 66 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique rappelle que la programmation et son exécution doivent être soutenables au regard de l'autorisation budgétaire annuelle et des prescriptions des lois de programmation des finances publiques en permettant ainsi d'honorer les engagements souscrits ou prévus et de maîtriser leurs conséquences budgétaires en cours d'année et les années ultérieures. S'agissant de l'exécution 2015, la Cour constate que la montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité et de responsabilité ainsi que les contentieux fiscaux viendront diminuer les recettes futures de l'État. En dépenses, si les reports de charges d'une année sur la suivante sont en légère diminution par rapport à l'année précédente, les perspectives paraissent plus dégradées à moyen terme.

A - Un financement du CICE, du Pacte de responsabilité et de solidarité et des contentieux fiscaux à assurer dans la durée

Les incertitudes sur les recettes portent notamment sur le CICE, le Pacte de responsabilité et de solidarité et les contentieux fiscaux.

1 - Une montée en charge du CICE difficile à anticiper

L'évolution des recettes fiscales a été fortement influencée depuis 2014 par la montée en charge du CICE dont le coût s'est élevé à 6,4 Md€ en 2014 et à 12,1 Md€ en 2015. Selon le PLF 2016, cette progression doit se poursuivre de façon modérée en 2016 (+ 0,4 Md€), puis plus forte en 2017 (+ 3,5 Md€) et 2018 (+ 2 Md€), le dispositif atteignant son régime permanent (19 Md€) en 2019.

Le rythme de la montée en charge du CICE s'est néanmoins avéré difficile à estimer : en 2014, la prévision initiale a surestimé le coût du CICE de 3,6 Md€, alors qu'en 2015 elle l'a sous-estimé de 2,1 Md€.

L'importance des montants en jeu peut également être mesurée par le stock de créances de CICE accumulées par les entreprises. À la fin de l'année 2014, le stock des créances CICE s'élevait à 4,1 Md€ au titre du CICE 2013. Fin 2015, il représentait 9,6 Md€, dont 3,4 Md€ au titre du CICE 2013 et 6,2 Md€ au titre du CICE 2014. Le rythme de

consommation de ces créances, dont le stock devrait s'accroître au cours des prochains exercices, restera difficile à prévoir tant que le dispositif n'aura pas atteint sa maturité.

Des écarts significatifs entre la prévision et l'exécution du coût budgétaire du CICE, comme en 2014 et 2015, sont donc encore susceptibles d'être constatés à l'avenir. À ce stade, la principale incertitude concerne l'année 2017. Il est en effet difficile de savoir dans quelle mesure les entreprises autres que les PME feront valoir, pour la première fois, leur droit à remboursement du solde de créance (acquise au titre de 2013) non imputé sur l'impôt.

2 - Une incertitude sur le financement du pacte de responsabilité et de solidarité après 2016

Le schéma de financement retenu pour compenser le coût du Pacte de responsabilité et de solidarité en 2015 (6,3 Md€) à la sécurité sociale est présenté dans le chapitre III sur les dépenses.

Il repose pour partie sur une recette non pérenne liée à l'accélération de l'encaissement par les URSSAF des cotisations sociales versées par les caisses de congés payés. Cette accélération devait en effet procurer des recettes supplémentaires à hauteur de 1,5 Md€ en 2015 mais seulement 0,5 Md€ en 2016. Par ailleurs, le coût du Pacte de responsabilité et de solidarité devrait s'accroître pour représenter, selon le PLF 2016, 13,5 Md€ en 2016 (dont 10,4 Md€ pour la sécurité sociale) et 20,5 Md€ en 2017 (dont 15,5 Md€ pour la sécurité sociale).

Le besoin de compensation supplémentaire 2016 représente donc 5,1 Md€ (4,1 Md€ au titre de la montée en charge et 1,0 Md€ pour compenser l'extinction des effets de la mesure relative aux congés payés). La LFI 2016 prévoit la rebudgétisation des allocations de logement familial (4 691 M€), des frais de protection juridique des majeurs (390 M€) et de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des travailleurs migrants (60 M€).

Un financement complémentaire de 4,5 Md€ sous forme de prise en charge de dépenses par l'État ou d'affectations de recettes devra toutefois être trouvé en 2017 pour compenser la dernière étape de la suppression progressive de la contribution de solidarité sur les sociétés (3,5 Md€) et l'effet en année pleine des allègements de cotisations familiales de 2016 (1 Md€).

3 - Les contentieux fiscaux

Parmi les incertitudes pesant sur les recettes fiscales de l'État figurent également les dépenses au titre de contentieux fiscaux, et notamment celles relatives aux contentieux dits « OPCVM » et « précompte mobilier ». Ces deux contentieux font l'objet de provisions au bilan de l'État fin 2015, respectivement de 5,9 Md€ et de 2,9 Md€¹⁰⁰.

La prévision de leur coût budgétaire s'est révélée très aléatoire, en raison de la difficulté à anticiper le rythme de traitement des dossiers par les tribunaux et le sens des décisions rendues. Dans certains cas, les contentieux peuvent en effet se traduire par un versement au profit de l'État, une condamnation antérieure étant revue à la baisse (contentieux « précompte mobilier »). En 2015, alors que la LFI intégrait un coût de 2,1 Md€, les dépenses n'ont été que de 0,7 Md€.

La LFI pour 2016 prévoit un coût budgétaire de 1,8 Md€ pour le contentieux OPCVM¹⁰¹ et des recettes nettes de 0,7 Md€ pour le contentieux précompte. Compte tenu des sommes en jeu (notamment au regard des provisions au bilan de l'État), les dépenses au titre de ces contentieux devraient se prolonger au-delà de 2016, faisant peser une incertitude sur les prévisions de recettes fiscales pour quelques années encore.

Par ailleurs, un nouveau contentieux concernant la fiscalité locale a été jugé en 2014. La LFI 2010, qui a supprimé la taxe professionnelle, a affecté aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

¹⁰⁰ Le bilan de l'État au 31 décembre 2015 inclut également des provisions au titre de trois autres contentieux :

- le contentieux « De Ruyter », qui résulte de l'impossibilité de soumettre aux prélèvements sociaux français les revenus des personnes qui sont affiliées à un régime de sécurité sociale d'un autre État membre de l'Union européenne ; les provisions s'élèvent à 0,2 Md€ et la LFI 2016 intègre un coût du même montant ;
- le contentieux « Stéria », qui découle de la condamnation de la France pour avoir appliqué un traitement différent aux dividendes de filiales françaises et étrangères pour le calcul de l'impôt sur les sociétés de la société mère ; les provisions s'élèvent à 0,7 Md€, la LFI 2016 intègre un coût de 0,3 Md€ ;
- un risque potentiel existe concernant la contribution additionnelle à l'IS de 3 % sur les dividendes versés ; la Commission européenne a entamé en début d'année 2015 une procédure d'infraction contre la France au sujet de cette contribution, lui demandant de justifier la compatibilité de cette taxe avec la directive sur les relations entre les sociétés mères et leurs filiales. Aucune condamnation n'a été prononcée jusqu'à présent. Le bilan de l'État inclut une provision de 3,1 Md€, mais aucune dépense n'a été intégrée dans la LFI 2016.

¹⁰¹ La LFI 2016 inclut également le coût de deux autres contentieux de moindre ampleur, contentieux dits « De Ruyter » pour 0,2 Md€ et « Stéria » pour 0,3 Md€.

le produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) à compter de l'année 2011. Le produit de cette nouvelle affectation a été déduit par l'État des dotations et recettes fiscales reçus par les EPCI en compensation de la réforme non seulement en 2011, mais aussi les années suivantes. Or, le Conseil d'État a jugé 16 juillet 2014 que « les mécanismes de diminution et de prélèvement portant sur les dotations et sur les recettes fiscales perçues par les EPCI, mis en place pour compenser le transfert du produit de la taxe sur les surfaces commerciales de l'État à ces établissements publics, ne sont applicables qu'au titre de la seule année 2011 ». La LFR 2015 a supprimé la référence à l'année 2011. Toutefois, elle n'a pas d'effet rétroactif pour les années 2012, 2013 et 2014. Les collectivités territoriales pourraient donc réclamer jusqu'à 1,8 Md€ à l'État.

B - Des tensions prévisibles sur la trajectoire pluriannuelle des dépenses

Malgré des reports de crédits de paiement en augmentation, la gestion 2015 ne se traduit pas par des reports de charges plus massifs que l'année précédente sur le début de la gestion 2016. En revanche, les restes à payer qui constituent un indicateur de soutenabilité budgétaire à moyen terme progressent. Par ailleurs, certaines décisions prises en 2015 font craindre des tensions sur la fin du budget triennal et la prochaine programmation pluriannuelle.

Charges à payer et restes à payer

Les charges à payer (CAP) et factures non parvenues (FNP) correspondent, en comptabilité générale, aux charges de personnel, de fonctionnement ou d'intervention¹⁰² ainsi qu'aux dépenses d'investissement qui sont dues (notamment parce que le service fait a été constaté) mais qui n'ont pas encore été payées. Les CAP et FNP constituent ainsi des dettes non financières à court terme qui devront être remboursées par l'État avec des crédits budgétaires le plus souvent dès le début de l'exercice suivant. Elles constituent donc un indicateur de soutenabilité budgétaire à court terme.

¹⁰² Des charges à payer sont également comptabilisées au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts. Elles ne sont pas analysées ici.

En comptabilité budgétaire, les restes à payer correspondent aux autorisations d'engagement (AE) consommées qui n'ont pas encore donné lieu à consommation de crédits de paiement (CP). Ils constituent un indicateur de soutenabilité à moyen terme du budget de l'État.

1 - Des reports de charges sur 2016 en légère diminution

La comptabilité budgétaire fournit une première indication sur la soutenabilité à court terme des finances de l'État à travers les reports de CP non consommés. Ceux-ci augmentent en 2015 en raison de reports de dépenses d'investissement sur la mission *Défense*. Selon le principe de l'auto-assurance, une grande partie des reports de charges sont toutefois couverts par les crédits de l'année suivante et ne se traduisent pas par des reports de crédits.

La comptabilité générale permet, au travers des charges à payer (CAP) et factures non parvenues (FNP), une analyse plus complète des conséquences de la gestion 2015 sur l'année suivante. Après un point haut fin 2014, ces dettes non financières à court terme de l'État sont en recul fin 2015.

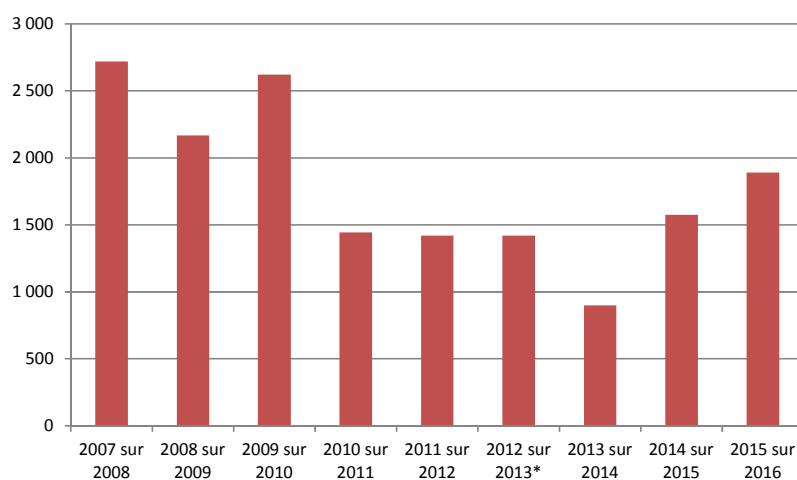
a) Des reports de CP en augmentation sur la mission Défense

Pour les programmes du budget général, les reports de CP sont limités à 3 % des crédits de personnel et 3 % des autres crédits par l'article 15 de la LOLF, sauf dérogation prévue par une loi de finances. Fin 2014, la mise en place de cibles ministérielles de fin de gestion, se traduisant par des mises en réserve complémentaires en fin d'année assorties parfois d'engagements de reports des crédits a conduit à une augmentation (de 19 à 28) du nombre de programmes bénéficiant de dérogations à la limitation des reports fixée par l'article 15 de la LOLF et à une progression du montant des reports en CP (de 897 à 1 574 Md€, hors fonds de concours).

Ce dispositif a été reconduit fin 2015. Le nombre de programmes dont les reports peuvent être majorés a été stabilisé à 28. En revanche, le montant des reports progresse à nouveau pour atteindre 1 890 M€. Cette augmentation est intégralement due à la mission *Défense* dont les reports qui représentaient 260 M€ en 2014 s'établissent à 596 M€. À hauteur de 591 M€, ces reports concernent des crédits ouverts en LFR suite au transfert sur le budget général des crédits du CAS hertzien. Ces reports

ont toutefois été mis en réserve fin mars 2016, à l'exception de ceux concernant les missions *Justice* et *Sécurités*.

Graphique n° 28 : reports de CP, hors fonds de concours (M€)

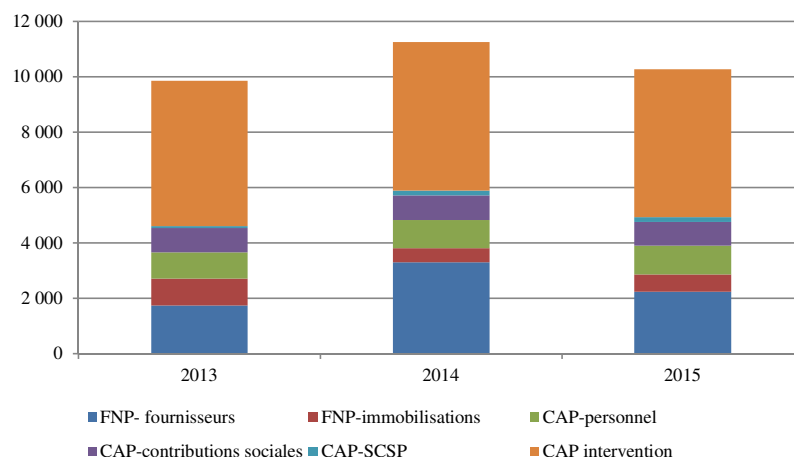


* Hors MES de 2012 à 2013. Source : Cour des comptes

b) Un reflux des charges à payer après le point haut de 2014

Seule une partie des reports de charges donne lieu à report de crédits. Un examen plus complet de la soutenabilité à court terme peut être réalisé à partir de la comptabilité générale, et plus précisément des charges à payer (CAP) et des factures non parvenues (FNP). Fin 2015, hors remboursements et dégrèvements, les CAP et FNP s'élevaient à 10,3 Md€, en retrait de 978 M€ par rapport à 2014.

Graphique n° 29 : charges à payer et factures non parvenues, hors remboursements et dégrèvements (M€)



Source : Cour des comptes (données : compte général de l'État 2015)

Les FNP (hors immobilisations) avaient fortement augmenté fin 2014 (3,3 Md€, + 1 558 M€). Elles retraçaient notamment le refus d'apurement communautaire sur la mission *Agriculture* (pour 1 078 M€) et l'indemnisation d'Ecomouv' sur la mission *Écologie* (prévue à hauteur de 484 M€ par une lettre adressée à la société par le ministère de l'écologie le 30 décembre 2014). La première dette a été soldée à hauteur de 659 M€ en 2015 (dont 359 M€ dus en 2015 et 300 M€ payés par anticipation de 2016), la seconde intégralement. Les FNP reviennent ainsi à un niveau plus soutenable fin 2015 (2,2 Md€, - 1 072 M€).

2 - Des restes à payer en forte augmentation

En comptabilité budgétaire, la soutenabilité à moyen terme peut être appréciée à partir des reports d'AE et des besoins en CP induits par les AE déjà consommées (restes à payer). Ces deux indicateurs se dégradent fortement.

a) Des reports d'AE concentrés sur la mission Défense

Hors fonds de concours, les reports en AE (12,4 Md€) augmentent pour la première fois depuis la fin 2012 (+ 2,1 Md€).

L'augmentation est concentrée sur la mission *Défense* (+ 4 Md€) qui représente 87 % des reports d'AE (10,7 Md€). Elle correspond à la montée en puissance des programmes d'armement NH90 (1,0 Md€ d'AE affectées en 2015), *Multi-Role Transport Tanker* (1,6 Md€) et A400M (0,8 Md€).

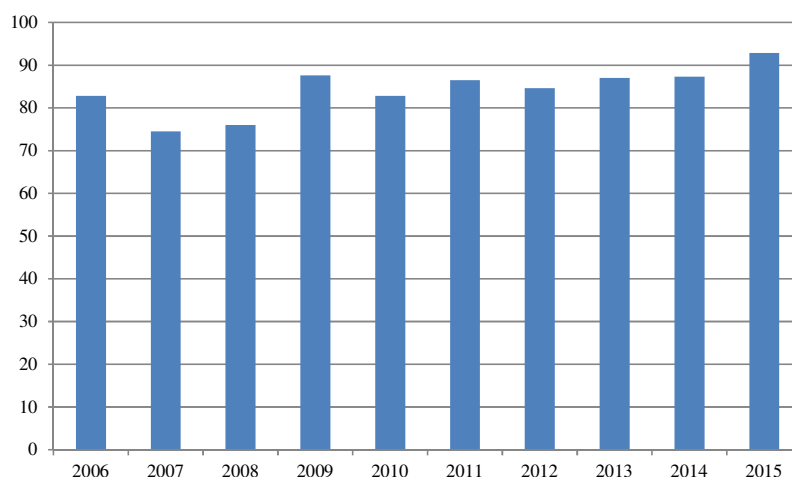
À l'inverse, les reports d'AE hors fonds de concours sont en diminution sur les autres missions et notamment *Aide publique au développement* (- 215 M€), *Écologie, développement et mobilité durables* (- 231 M€), *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (- 136 M€), *Justice* (- 357 M€), *Recherche et enseignement supérieur* (- 164 M€) et *Sécurités* (- 218 M€).

b) Des restes à payer au plus haut depuis 2006

Le niveau des restes à payer en fin d'année 2015 s'élève à 92,8 Md€, un montant inédit depuis 2006, en forte hausse par rapport à 2014 (+ 5,6 Md€).

La principale explication de cette augmentation est la mise en place en LFR 2015 sur la mission *Engagements financiers de l'État* des AE du fonds de soutien aux collectivités territoriales et établissements ayant souscrit des emprunts à risque, dont la capacité d'intervention a été doublée pour être portée à 3 Md€.

Sur la mission *Économie*, 1,4 Md€ d'AE sans CP ont été ouverts et 1,1 Md€ consommés dans le cadre du plan France Très haut débit. Hors PIA (Fonds national pour la société numérique géré par la caisse des dépôts), le financement budgétaire du plan jusqu'en 2022 est estimé à 2,4 Md€. Compte tenu du temps nécessaire au montage et à la réalisation des projets, le ministère de l'économie estime que les engagements de 2015 sur le budget de l'État ne devraient pas donner lieu à une consommation de CP sur le budget triennal 2015-2017.

Graphique n° 30 : restes à payer sur le budget général (en Md€)

Source : Cour des comptes

Les autres hausses significatives concernent la mission *Défense* (48,2 Md€, + 1 042 M€ : cf. *infra*), *Justice* (6,2 Md€ de restes à payer, + 420 M€) en raison du renouvellement en 2015 de marchés de gestion déléguée des établissements pénitentiaires, et la mission *Travail et Emploi* (5 Md€, + 680 M€), affectée par l'augmentation du nombre de contrats aidés décidée en juin 2015.

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* enregistre une diminution de ses restes à payer en 2015 (5,4 Md€, - 0,6 Md€), tout comme l'AFITF (11,8 Md€, - 3,4 Md€), en raison principalement de l'annulation du contrat avec Ecomouv', intervenue le 18 février 2015. Celle-ci s'est traduite par un retrait d'engagement de 2 442 M€ pour l'établissement. Le coût de cette annulation est toutefois estimé à 968 M€, dont 529 M€ décaissés en 2015, le solde devant s'étaler jusqu'en 2024¹⁰³. Cette réduction des restes à payer dans le domaine des infrastructures de transport pourrait n'être toutefois que transitoire, compte tenu de la signature de nouveaux CPER en 2015 et de l'accélération de certains grands projets (cf. chapitre III).

¹⁰³ Hors contentieux en cours avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes et Total qui estiment leur préjudice à 252 M€.

3 - Des décisions prises en 2015 qui auront un fort impact sur les années suivantes

L'analyse des reports d'AE et des restes à payer doit être complétée par celle des mesures nouvelles annoncées en 2015 mais qui n'ont pas encore donné lieu à consommation d'AE. Celles-ci concernent principalement la politique de recrutement de l'État et la mission *Défense*¹⁰⁴.

a) Des objectifs pluriannuels devenus hors d'atteinte en matière d'emploi et de dépenses de personnel

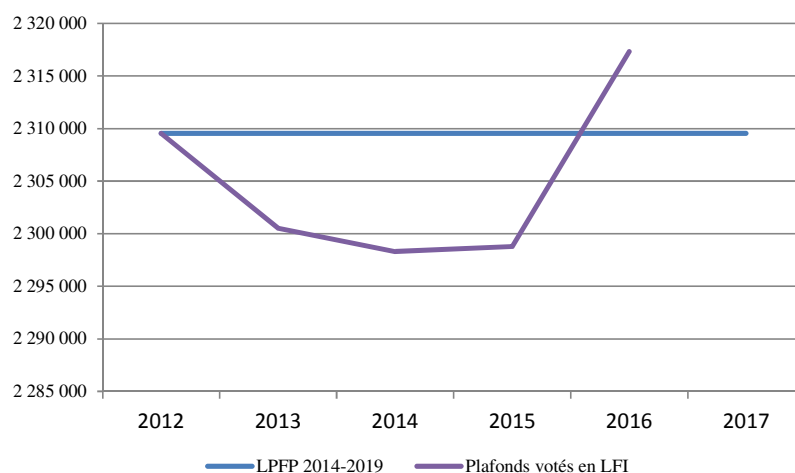
La LPFP 2014-2019 affiche deux objectifs en matière de maîtrise des effectifs et des dépenses de personnel des administrations publiques centrales : 1) la stabilisation du plafond global des autorisations d'emplois de l'État et des opérateurs sur 2012-2017 (article 9) ; 2) une évolution annuelle moyenne de la masse salariale limitée à 0,3 % sur 2014-2017 (objectif présenté dans le rapport annexé de la loi de programmation)¹⁰⁵.

L'objectif de stabilisation du plafond d'emplois de l'État et de ses opérateurs n'est pas, en avril 2016, remis en cause officiellement par les pouvoirs publics.

¹⁰⁴ Les conséquences du second plan de lutte anti-terroriste pour les missions *Justice* et *Sécurité* sont par ailleurs présentées dans le chapitre III.

¹⁰⁵ Sur ces objectifs, cf. Cour des comptes, enquête demandée par la commission des finances du Sénat, *La masse salariale de l'État : enjeux et leviers*. La Documentation française, septembre 2015, 150 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Graphique n° 31 : plafond des autorisations d'emplois de l'État et des opérateurs de 2012 à 2016



Source : Cour des comptes (données : LPFP et LFI)

Cependant, les effectifs des ministères de la défense, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de l'intérieur et de la justice représentent 85 % des effectifs de l'ensemble de l'État. Si la diminution des effectifs du ministère de la défense permettait jusqu'à présent de compenser en grande partie les augmentations des secteurs prioritaires, la fin des suppressions d'emplois annoncée dans ce ministère s'est traduite par le vote d'un plafond d'emplois cumulé de l'État et des opérateurs en LFI 2016 supérieur à celui de la LFI 2012. En effet, les effectifs des ministères non prioritaires, représentant de l'ordre de 15 % des effectifs de l'État, ne peuvent plus à eux seuls compenser les accroissements des effectifs des secteurs prioritaires.

S'agissant de la masse salariale, les augmentations de 0,4 % et 0,5 % des dépenses de rémunérations hors CAS *Pensions* en 2014 et 2015 ont déjà préempté une partie des marges de manœuvre. Le schéma d'emplois révisé des ministères de la défense, de l'intérieur et de la justice retenus pour 2016 et 2017, les revalorisations de grilles prévues par l'accord de 2015 sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) et l'augmentation du point d'indice décidée en

mars 2016 (0,6 % en juillet 2016 et 0,6 % en février 2017) rendent la tenue de ce second objectif improbable¹⁰⁶.

*b) Des mesures nouvelles non complètement financées sur la mission
Défense*

En 2015, les restes à payer de la mission *Défense* sont en légère diminution sur le programme 146 - *Équipement des forces* (35,7 Md€, - 0,3 Md€) qui a bénéficié d'ouvertures importantes en LFR suite au transfert sur le budget général des crédits du CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*. En revanche, ils augmentent sur le programme 178 - *Préparation et emploi des forces* (7,8 Md€, + 1,2 Md€), principalement du fait de la signature de contrats pluriannuels de maintien en condition opérationnelle pour la Marine nationale.

L'exportation du *Rafale* lève un risque majeur de soutenabilité sur la mission, l'État s'étant engagé auprès du constructeur à lui garantir une cadence minimale de production (11 appareils/an). De même, l'accord conclu avec la Russie et la revente des *Mistral* à un autre partenaire lèvent une hypothèque sur ce secteur.

Pour autant, selon les estimations du ministère de la défense, hors personnel, le coût de l'actualisation de la LPM sur la période 2016-2019 serait supérieur de 1 266 M€ aux ressources budgétaires supplémentaires programmées. Un complément de financement devrait provenir de redéploiements à hauteur de 994 M€, mais 534 M€ seulement sont véritablement documentés.

En matière de crédits de personnel, l'annonce faite par le Président de la République après les attentats de novembre 2015 d'une stabilisation des effectifs jusqu'en 2019 va au-delà des hypothèses de la LPM actualisée. Selon les calculs de la Cour, elle induirait un surcoût de 1 395 M€ sur 2017-2019, dont le financement n'est aujourd'hui pas programmé.

¹⁰⁶ L'impact d'une revalorisation de 1,2 % du point d'indice en année pleine est estimé à 1 028 M€ pour l'État en année pleine dont 900 M€ sur les dépenses de personnel. Le solde provient de l'augmentation attendue des subventions aux opérateurs qui emploient des fonctionnaires (85 M€) et des forfaits d'externat et des dépenses d'assistance éducative (43 M€).

Tableau n° 47 : financement de l'actualisation de la LPM et de la stabilisation des effectifs sur la mission Défense (2016-2019)

En M€	2016	2017	2018	2019	Total
Ressources actualisation LPM - hors personnel	600	700	1 000	1 500	3 800
Ressources actualisation LPM - personnel	480	633	743	741	2 597
Redéploiements (estimation : ministère de la défense)	279	290	211	214	994
Coût actualisation LPM - hors personnel (estimation : ministère de la défense)	-947	-1 239	-1 500	-1 380	-5 066
Coût stabilisation des effectifs jusqu'en 2019 (calcul : Cour des comptes)	-480	-921	-1 232	-1 359	-3 992
Solde	-68	-537	-778	-284	-1 667

Source : Cour des comptes et ministère de la défense

**

Le niveau des restes à payer fin 2015 et les mesures nouvelles décidées en cours d'année notamment en matière d'emploi public et de défense font peser des risques forts sur l'atteinte des objectifs de la loi de programmation pluriannuelle en 2017. Les engagements pris pèseront aussi sur la construction de la prochaine programmation pluriannuelle. Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2016 développera l'analyse des risques pesant sur la trajectoire d'ensemble des finances publiques au titre de 2016, 2017 et du prochain budget triennal.

CONCLUSION

Sur la régularité :

L'année 2015 est marquée par des évolutions contrastées. L'unité des lois de finances a été renforcée par l'inscription sur le budget de l'État de dépenses qui n'y figuraient pas, mais elle reste fortement limitée par l'existence de nombreux fonds sans personnalité morale ou opérateurs transparents.

La sincérité des prévisions de dépenses de personnel en loi de finances s'est améliorée, mais les sous-budgétisations ont augmenté sur les autres titres. Elles atteignent des montants particulièrement importants sur les missions Défense et Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.

Les exceptions prévues par la LOLF au principe d'universalité continuent d'être utilisées de manière parfois abusive. Un budget annexe et certains comptes spéciaux se voient imputer des dépenses non conformes à leur objet. Certains fonds de concours sont alimentés par des prélèvements obligatoires. Enfin, les rétablissements de crédits dérogatoires nécessaires dans le cadre des nombreux redéploiements effectués entre actions des PIA illustrent les limites de la gestion extrabudgétaire de ces programmes.

Sur la performance :

Des progrès significatifs ont été réalisés en 2015 concernant les indicateurs. Le nombre des indicateurs de programmes a été réduit. Ils sont désormais complétés par des indicateurs de missions plus stratégiques et des indicateurs opérationnels plus pertinents pour les gestionnaires.

En revanche, la comptabilité analytique et les revues de dépenses ne jouent pour l'instant qu'un rôle mineur dans la démarche de performance et la recherche d'économies.

Sur la soutenabilité :

Les reports de charges de 2015 sur 2016 sont en légère diminution par rapport à l'année précédente.

Des risques financiers significatifs pour l'État apparaissent toutefois à moyen terme.

Du côté des recettes, le CICE a conduit à une accumulation de droits à remboursement et à déduction d'IS par les entreprises. La compensation de la montée en charge du Pacte de responsabilité et de solidarité devra aussi être assurée dans la durée.

La maîtrise des dépenses reste fragile. Des engagements juridiques importants ont été pris en 2015 concernant notamment le fonds de soutien des collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts toxiques, le plan France très haut débit ou les grands programmes d'armement. À ces restes à payer s'ajoutent les décisions concernant la politique de recrutement de l'État ou la nouvelle loi de programmation militaire, qui auront également des conséquences importantes sur la programmation pluriannuelle 2017-2019.

Conclusion générale

Le déficit budgétaire ne s'améliore que faiblement en 2015 et son niveau reste élevé.

À 70,5 Md€, le déficit budgétaire est inférieur de près de 4 Md€ à l'objectif de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2014-2019 et s'améliore nominalement de 15,1 Md€ par rapport à 2014.

Cette amélioration du déficit par rapport à 2014 s'explique essentiellement par les dépenses exceptionnelles de l'année précédente concernant le deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA) et le mécanisme européen de stabilité (MES). Après retraitement de ces éléments, le déficit budgétaire n'enregistre qu'une faible amélioration de 0,3 Md€. Elle a été acquise, alors que le budget de l'État a commencé à assumer, à hauteur de 5,1 Md€, le coût du Pacte de responsabilité et de solidarité et a continué à financer la poursuite de la montée en charge du CICE, pour 5,4 Md€.

Ces mesures d'allègement des charges et des impôts des entreprises n'expliquent cependant qu'un tiers de l'écart entre le déficit 2015 et l'objectif prévu pour cette même année par la précédente programmation pluriannuelle 2012-2017 (33,9 Md€).

Moins que l'évolution finalement faible du déficit budgétaire, c'est sa persistance à un niveau élevé, représentant près d'un trimestre de dépenses du budget général, qui doit être soulignée.

En 2015, compte tenu des conditions de croissance et de taux, un excédent budgétaire primaire (c'est-à-dire hors charge de la dette) de 0,5 % aurait été nécessaire pour stabiliser la dette, alors que c'est un déficit primaire de 1,3 % du PIB qui a été constaté.

La dette de l'État a continué d'augmenter, à un rythme toutefois ralenti par la politique d'émission.

La dette de l'État a continué d'augmenter pour atteindre 1 576 M€ fin 2015. Pour faire face à des remboursements d'emprunts en forte augmentation, les émissions de dette à moyen et long terme (hors rachats) se sont élevées au niveau jamais atteint de 220 Md€.

La croissance nette de la dette toutes maturités confondues (+ 48 Md€) a cependant été plus faible que les années précédentes. Une politique d'émission privilégiant les souches anciennes a permis à l'État d'encaisser, compte tenu du niveau très bas des taux, un montant élevé de primes d'émission (22,7 Md€) qu'il a utilisées pour réduire sa dette à court terme. Sans cette stratégie d'émission, la dette de l'État aurait augmenté en 2015 d'un montant comparable au déficit (plus de 70 Md€). Cette politique qui dissocie temporairement le solde budgétaire et l'évolution de la dette a néanmoins pour contrepartie une charge budgétaire d'intérêts plus élevée dans les années à venir.

Malgré la poursuite de l'accroissement de la dette, la baisse des taux a encore permis une diminution de la charge de la dette en 2015. Celle-ci a baissé de 9 % entre 2011 et 2015 alors même que l'encours de la dette augmentait de 20 %. Le retour à des conditions de marché normales accroîtrait la charge de la dette et pèserait, à croissance économique inchangée, sur l'évolution du déficit. Une hausse des taux de 1 % sur l'ensemble des maturités conduirait à accroître la charge de la dette de 2,1 Md€ la première année, et de 16,5 Md€ au bout de 10 ans.

Contrairement aux années précédentes, les recettes ont été proches des prévisions, mais leur dynamisme a reposé en partie sur des éléments non reproductibles.

Les recettes nettes totales de l'État fiscales et non fiscales (après déduction des prélèvements sur recettes) se sont élevées à 224,3 Md€, soit une augmentation de 10,8 Md€ par rapport à 2014 et de 2,5 Md€ en comparaison de la LFI. Leur progression par rapport à l'année précédente résulte principalement de la hausse des recettes fiscales nettes et de la diminution des prélèvements sur recettes.

Les recettes fiscales nettes (280,1 M€) ont été supérieures de 5,8 Md€ à celles de 2014 et proches des évaluations initiales (+ 1,0 Md€). Le léger surcroît de recettes fiscales s'explique notamment par la sous-estimation des recettes fiscales 2014 utilisées pour prévoir celles de 2015 (1,9 Md€). Contrairement aux trois dernières années, les prévisions de croissance économique et d'élasticité des recettes fiscales au PIB se sont révélées réalistes : l'évolution spontanée (c'est-à-dire à législation constante) des recettes (4,7 Md€) a été conforme aux prévisions. Elle a été soutenue par des encaissements élevés au titre des contrôles fiscaux.

L'impact des mesures fiscales nouvelles (changements de législation de l'année ou des années précédentes continuant à monter en charge en 2015) a été faible (+ 1,1 Md€) et inférieur de 0,8 Md€ aux prévisions. Le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) a connu une augmentation plus rapide que prévu et a coûté 12 Md€ au lieu de 10 Md€.

Par ailleurs, un transfert de 0,6 Md€ de TVA à la sécurité sociale a été décidé en LFR pour rembourser la dette de l'État.

Cette sous-évaluation des dépenses fiscales et des mesures de transfert a pu être partiellement compensée en 2015 par des éléments favorables comme une régularisation versée par EDF au titre des années antérieures, de moindres remboursements dans le cadre des contentieux communautaires ou le rendement supérieur aux estimations initiales de la réforme des délais de paiement des droits de succession. Ceux-ci ne sont toutefois pas reconductibles en 2016.

Les prélèvements sur recettes (70,2 Md€) au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, en nette diminution, ont contribué fortement à l'augmentation des recettes nettes. Ils sont inférieurs de 4,5 Md€ à l'exécution de l'année précédente et de 1,2 Md€ aux prévisions initiales. La diminution d'une année sur l'autre du PSR au profit des collectivités territoriales (- 3,9 Md€) s'inscrit dans le cadre de leur contribution au rétablissement des finances publiques prévue par la loi de programmation. La baisse du PSR au profit de l'Union européenne a en revanche représenté une économie de constatation en cours d'année qui a facilité la fin de gestion.

Un renforcement des dispositifs de maîtrise de dépenses fiscales est indispensable pour poursuivre le rétablissement des finances de l'État et concentrer les moyens sur des dispositifs ciblés, cohérents avec les objectifs de politiques publiques. Les plafonds annuels de dépenses fiscales prévus par la loi de programmation pluriannuelle sont pour l'instant inopérants. Les évaluations des dépenses fiscales sont trop rares pour alimenter des propositions de réformes argumentées et les conférences fiscales sont dépourvues de résultats concrets.

La maîtrise des dépenses est partielle et ses résultats restent fragiles.

Les dépenses nettes du budget général (hors fonds de concours et attributions de produits) ont représenté 296,5 Md€ en 2015, soit 2,7 Md€ de moins qu'en 2014 et 0,4 Md€ de plus que la LFI.

Comme pour le déficit, la comparaison avec 2014 doit être retraitée des éléments exceptionnels (PIA et MES). Elle doit aussi neutraliser les effets de périmètre qui ont conduit l'État à prendre en charge des dépenses supplémentaires sur le budget général, notamment dans le cadre de la compensation du Pacte de responsabilité et de solidarité à la sécurité sociale. À périmètre constant et hors éléments exceptionnels, les dépenses nettes du budget général ressortent en augmentation de 2,6 Md€ par rapport à 2014.

La quasi-conformité des dépenses du budget général à la LFI masque des redéploiements importants en cours de gestion. Des mesures nouvelles (dans le domaine de l'emploi, notamment), des sous-budgétisations (opérations militaires extérieures, sanctions de la Commission pour la mauvaise gestion par la France des aides de la politique agricole commune, allocation adultes handicapés et hébergement d'urgence) et le transfert en fin de gestion sur le budget général de dépenses d'investissement militaire qui devaient initialement être financées sur un compte d'affectation spéciale par le produit de la cession de fréquences hertziennes ont modifié la répartition des dépenses. Une charge de la dette (2,2 Md€) beaucoup plus faible que prévu et une forte sollicitation de la réserve de précaution (3,9 Md€ annulés ou maintenus gelés jusqu'à la fin de gestion, soit 35 % des crédits mis en réserve) ont permis de limiter les conséquences sur l'équilibre global de ces dépenses supplémentaires.

Les missions *Justice* et *Sécurités* dont les moyens avaient déjà été accrus depuis 2012 ont bénéficié après les attentats de janvier 2015 d'ouvertures de crédits par décret d'avance (218 M€) qui devaient notamment servir à financer des emplois supplémentaires. Les ouvertures ont dépassé les besoins, notamment en raison de recrutements intervenus tardivement. L'impact du premier plan de lutte anti-terroriste sur l'exécution 2015 a donc finalement été réduit.

L'effort prévu dans la programmation pluriannuelle en matière de maîtrise de ses dépenses n'a pas été pleinement réalisé.

Initialement fixée à 282,6 Md€, la norme de dépenses hors charge de la dette et pensions a dû être assouplie en fin d'année et portée à 284 Md€ pour prendre en compte notamment le transfert sur le budget général des dépenses d'investissement militaire imposé par le décalage du produit de la cession des fréquences hertziennes sur les exercices ultérieurs. L'économie de constatation réalisée sur le PSR au profit de l'UE n'a en revanche pas fait l'objet d'un traitement symétrique qui aurait dû conduire à resserrer la norme en fin de gestion. Les dépenses situées dans le périmètre de la norme ainsi assouplie en fin d'année se sont élevées selon le Gouvernement à 283,9 Md€.

La Cour constate en outre que de nombreux contournements de la charte de budgétisation ont permis de minorer ce chiffre d'environ 3 Md€. Ceux-ci ont notamment pris la forme de substitutions d'affectations de recettes à des crédits budgétaires (1,1 Md€ au profit de l'AFITF, 0,5 Md€ pour les collectivités territoriales dans le cadre de la réforme du financement de l'apprentissage et de la formation

professionnelle, et 0,6 Md€ pour le remboursement de la dette de l'État à la sécurité sociale).

Les normes de dépenses, créées en 1996 et inscrites depuis 2009 dans les lois de programmation pluriannuelle, ont accompagné un infléchissement des dépenses de l'État et de ses opérateurs. Leur instabilité en gestion, les lacunes dans leur périmètre et les contournements dont elles font l'objet limitent toutefois leur efficacité. Afin de l'améliorer, la Cour recommande une clarification du périmètre de ces normes, leur stabilisation et la mise en place d'un suivi infra-annuel transparent.

La gestion 2015 ne fournit pas d'assurance sur les perspectives de maîtrise des dépenses de l'État au cours des années suivantes.

Les « économies » réalisées sur le budget de l'État en 2015 procèdent pour une large part de la stabilisation – après des années d'augmentation rapide – des transferts financiers aux collectivités territoriales et de ses concours aux opérateurs. Les gains réalisés sur son propre périmètre sont en revanche très faibles. L'État a procédé en 2015 à des recrutements nets d'agents publics pour la première fois depuis 2002. Les revalorisations catégorielles prévues par l'accord de 2015 sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) et la revalorisation du point d'indice décidée en mars 2016 (0,6 % en juillet 2016 et 0,6 % en février 2017) rendent hors d'atteinte les objectifs de la programmation pluriannuelle en matière de dépenses de personnel. Les dépenses d'investissement connaissent une forte augmentation qui devrait se poursuivre dans les prochaines années, compte tenu des décisions prises en 2015, notamment dans le cadre de l'actualisation de loi de programmation militaire.

À l'inverse, les économies structurelles qui permettraient de financer ces nouvelles priorités n'apparaissent pas clairement. Aucune réforme ambitieuse, jouant sur les facteurs à l'origine de la progression des dépenses et de nature à peser sur leur évolution, n'a été engagée en 2015. Les pistes ouvertes pour l'instant par les revues de dépenses ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Les conditions plus favorables en termes de croissance économique et le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt ne doivent pas conduire à relâcher l'effort en faveur d'une gestion plus rigoureuse des dépenses. Le contexte économique et financier doit être utilisé pour mettre en œuvre, par des choix explicites reposant sur une évaluation de l'efficacité des dépenses, des réformes nécessaires au rétablissement durable des finances de l'État.

Suivi des recommandations des années précédentes

Le suivi porte sur la mise en œuvre des onze recommandations formulées par le rapport sur le budget de l'État (RBDE) pour 2013 et des neuf recommandations formulées dans le RBDE pour 2014.

La mise en œuvre de ces recommandations a été appréciée à partir des réponses apportées par la direction du budget des constatations faites par la Cour dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances pour 2015. Le système de cotation a évolué entre le RBDE 2014 (pleinement mise en œuvre, partiellement mise en œuvre, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet) et le RBDE 2015 (totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus).

Tableau n° 48 : Suivi des recommandations 2013 et 2014

Recommandations	RBDE pour 2013 - suivi 2014	RBDE pour 2013 - suivi 2015	RBDE pour 2014 - suivi 2015
Totalement mises en œuvre	3	2	1
Mise en œuvre en cours	1	1	0
Mise en œuvre incomplète	3	4	4
Non mise en œuvre	2	3	2
Refus	2	1	2
Devenues sans objet	0	0	0
Total	11	11	9

Source : Cour des comptes

Globalement, le niveau de mise en œuvre des recommandations du rapport 2014 est satisfaisant pour une première année. Ce résultat doit toutefois être relativisé, compte tenu de la part importante de recommandations reprises de l'année précédente (sept sur neuf). En revanche, la mise en œuvre des recommandations du rapport 2013 stagne.

Au total, si le faible nombre de refus illustre une convergence des préoccupations du ministère des finances et de la Cour, et si des avancées importantes doivent être signalées dans plusieurs domaines, la mise en œuvre de plusieurs recommandations reste trop lente ou partielle. Un recul de l'administration est même enregistré pour une recommandation.

Tableau n° 49 : suivi des recommandations 2014

<i>N°</i>	<i>Libellé recommandation</i>	<i>Suivi 2015</i>
1	Faire figurer, en loi de finances initiale et en loi de règlement, la décomposition des soldes, structurel et conjoncturel, de l'article liminaire pour l'Etat comme par sous-secteur d'administrations publiques.	Non mise en œuvre
2	Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'Etat les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'Etat pour la détermination des recettes fiscales nettes.	Refus
3	Etablir et rendre public un document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts.	Mise en œuvre incomplète
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.	Mise en œuvre incomplète
5	Procéder à l'évaluation exhaustive des dépenses fiscales au cours des cinq années de la loi de programmation 2015-2019.	Mise en œuvre incomplète
6	Compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en classant les dépenses fiscales en fonction des objectifs du programme auquel elles se rattachent.	Non mise en œuvre
7	Elargir 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'Etat, la totalité des dépenses de Gestion de valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien), et à la variation du solde du CAS Pensions.	Mise en œuvre incomplète
8	Elargir 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.	Refus
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.	Totalement mise en œuvre

Source : Cour des comptes

Tableau n° 50 : suivi des recommandations 2013

<i>N°</i>	<i>Libellé recommandation</i>	<i>Suivi 2014</i>	<i>Suivi 2015</i>
1	Faire figurer, en loi de finances initiale et en loi de règlement, la décomposition des soldes, structurel et conjoncturel, de l'article liminaire pour l'Etat comme par sous-secteur d'administrations publiques.	Totalement mise en œuvre	Non mise en œuvre
2	Intégrer le montant annuel des frais de gestion d'impôts locaux retrocédés aux collectivités territoriales dans le document retraçant l'ensemble des transferts de l'Etat à ces dernières	Totalement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre
3	Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'Etat les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'Etat pour la détermination des recettes fiscales nettes.	Refus	Refus
4	Etablir et rendre public un document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts.	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète
5	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.	Mise en œuvre incomplète	Mise en œuvre incomplète
6	Procéder à l'évaluation des dépenses fiscales prévue par l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques.	Mise en œuvre incomplète	Mise en œuvre incomplète
7	Compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en classant les dépenses fiscales en fonction des objectifs du programme auquel elles se rattachent.	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
8	Elargir 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'Etat, 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.	Refus	Mise en œuvre incomplète
9	Améliorer et harmoniser les méthodes de prévision du nombre de départs à la retraite.	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre en cours
10	Suivre dans Chorus les dépenses exécutées sur les fonds de concours, de manière notamment à s'assurer que l'emploi des fonds est conforme à l'intention de la partie versante.	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
11	Ajouter, dans le rapport de présentation annuel joint en annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année, une synthèse des progrès réalisés au cours de l'exercice précédent en matière de comptabilité d'analyse des coûts et de comptabilité analytique	Totalement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre

Source : Cour des comptes

I - Peu de refus de mise en œuvre

La Cour et la direction du budget ont une position divergente de longue date sur la présentation du **tableau d'équilibre** (recommandation n° 3 dans le rapport 2013, n° 2 dans le rapport 2014). Selon la Cour, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne devraient pas être déduits des recettes brutes de l'État et figurer dans les dépenses nettes. Cette recommandation est maintenue en 2015.

Le ministère des finances s'oppose également à une nouvelle recommandation (n° 8) introduite dans le rapport 2014 relative à **l'élargissement des normes de dépenses** aux décaissements annuels effectués par les opérateurs dans le cadre des **programmes d'investissements d'avenir**. L'administration a par contre indirectement levé son refus concernant l'inclusion dans les normes de certains **comptes d'affectation spéciale** (recommandation 8 dans le rapport 2013 et 7 dans le rapport 2014), en rebudgétisant le CAS hertzien. Ces deux recommandations sont fusionnées et élargies dans le rapport 2015 pour prendre en compte les autres changements de périmètre proposés dans la partie « vingt ans de normes de dépenses ».

II - Des avancées importantes

Des avancées ont pu être enregistrées dans le PLF 2015 concernant les deux recommandations (n° 4 et 5 dans le rapport 2013, 3 et 4 dans le rapport 2014) relatives aux **recettes fiscales**. Les encadrés détaillant les méthodes de prévision des principaux impôts dans le *Voies et moyens* ont été enrichis, même s'ils restent assez généraux. Une explication des écarts entre réalisations et prévisions pour l'année passée est fournie pour les principaux impôts mais elle reste peu précise. Malgré ces progrès, ces deux recommandations sont maintenues.

Des progrès ont aussi été constatés en matière de **prévision des départs à la retraite** et de gestion des **fonds de concours**. Le suivi de ces recommandations du rapport 2013 (n° 9 et 10) s'effectue désormais respectivement dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire *Pensions* et *Recettes non fiscales, fonds de concours et attribution de produits*.

Les recommandations du rapport 2013 (n° 2 et 12) relatives à la prise en compte des frais de gestion des impôts locaux rétrocédés par l'État aux collectivités territoriales dans le jaune « **transferts aux**

collectivités territoriales » et à la réalisation d'une synthèse des progrès en matière de **comptabilité d'analyse des coûts** et de **comptabilité analytique des services** ont été considérées comme pleinement mises en œuvre respectivement à l'occasion du PLF 2015 et des RAP 2014 et non reconduites dans le rapport 2014.

Le jaune « **Opérateurs** » du PLF 2016 comprend, comme demandé par une recommandation (n° 9) du rapport 2014, des données consolidées relatives aux dotations budgétaires ainsi qu'aux plafonds et schémas d'emplois des opérateurs en exécution n-1 et en prévision n+1.

III - Des progrès lents et partiels et un recul regrettable

Le degré de mise en œuvre des deux recommandations formulées en 2013 (n° 6 et 7) et 2014 (n° 5 et 6) en matière de **dépenses fiscales** reste très insuffisant. Celles-ci restent présentées par programme au sein des PAP et des RAP, sans rattachement à un objectif de politique publique. Leur évaluation n'est par ailleurs toujours pas systématique et le bilan des conférences fiscales mis en place en 2013 toujours aussi modeste. Ces deux recommandations sont renouvelées en 2015.

La mise en œuvre d'une recommandation (n° 1) des rapports 2013 et 2014 enregistre un recul. Après avoir marqué un accord de principe en 2015 sur la présentation de la **décomposition du solde des APU en comptabilité nationale pour l'État par sous-secteurs dans le PLF et le PLR**, l'administration n'a finalement pas donné suite à cette recommandation de la Cour dans le PLF 2016. La direction du budget rappelle désormais que la décomposition par sous-secteurs figure dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au PLF et que la présentation de ces éléments dans le corps du PLF n'est pas une obligation, au regard de l'article 7 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. La Cour estime qu'elle n'y fait toutefois pas obstacle et considère que l'inclusion de ces informations dans le RESF démontre qu'il n'y a aucun obstacle technique à la mise en œuvre de sa recommandation qu'elle réitère.

Liste des recommandations de la Cour

La liste suivante récapitule les recommandations formulées par la Cour au terme de chacun des chapitres du rapport. Elles sont présentées dans l'ordre de leur apparition dans le texte.

1. faire figurer, en loi de finances initiale et en loi de règlement, la décomposition des soldes, structurel et conjoncturel de l'article liminaire pour l'État comme par sous-secteur d'administrations publiques (recommandation reconduite) ;
2. expliciter, dans un document annexé au PLF, les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts (recommandation reformulée) ;
3. 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) ;
4. modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite) ;
5. procéder à l'évaluation exhaustive des dépenses fiscales d'ici à fin 2019 (recommandation reformulée) ;
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) ;
7. à l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales et des crédits d'impôts soumis au plafond de la LPFP (« charte d'évaluation des dépenses fiscales et des crédits d'impôts ») (recommandation nouvelle) ;
8. 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 nouvelle)

9. s'agissant de la norme de gestion (ancienne norme « en valeur »), ajuster, à l'occasion de la prochaine programmation pluriannuelle, son périmètre sur celui des dépenses maîtrisables annuellement par l'administration en retirant le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et en intégrant les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, les décaissements des PIA, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors pensions et opérations financières), la totalité des impôts et taxes affectées aux administrations publiques hors collectivités territoriales et leurs groupements et organismes de sécurité sociale, sans en soustraire les prélèvements effectués par l'État sur les fonds de roulement de ces organismes(recommandation nouvelle) ;
10. s'agissant de la norme globale (ancienne norme « en volume »), ajuster, à l'occasion de la prochaine programmation pluriannuelle, son périmètre en incluant au sein de cette dernière, au-delà des éléments de la norme de gestion, la charge de la dette, les contributions de l'État et des opérateurs au CAS *Pensions*, les crédits d'impôts d'État et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (recommandation nouvelle).

Annexes

- I- L'exécution budgétaire par mission
- II- Les objectifs de la LPFP pour l'État et les APUC
- III- L'articulation entre le solde budgétaire, le résultat en comptabilité générale et le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale
- IV- Les subventions exceptionnelles accordées aux communes
- V- Les contournements des normes de dépenses

Annexe n° 1 : l'exécution budgétaire par mission

en Md€	2015 (hors fonds de concours et attributions de produits)			
	AE		CP	
Missions	LFI	Exécution	LFI	Exécution
Budget général (Md€)				
Action extérieure de l'Etat	3,09	3,07	2,96	2,94
Administration générale et territoriale de l'Etat	2,88	2,73	2,90	2,71
Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales	3,10	4,07	2,92	3,98
Aide publique au développement	2,48	2,45	2,80	2,65
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2,75	2,72	2,74	2,72
Conseil et contrôle de l'Etat	0,64	0,61	0,64	0,62
Culture	2,57	2,57	2,60	2,59
Défense	46,54	40,30	36,79	39,26
Direction de l'action du gouvernement	1,26	1,07	1,24	1,11
Ecologie, développement et mobilité durables	7,84	9,98	7,29	7,69
Economie	3,18	2,91	1,79	1,83
Egalité des territoires et logement	13,73	12,59	13,41	12,58
Engagements financiers de l'Etat	46,60	45,68	45,22	42,71
Enseignement scolaire	66,32	66,36	66,40	66,38
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,33	10,96	11,21	11,04
Immigration, asile et intégration	0,64	0,64	0,65	0,64
Justice	9,19	8,26	7,89	7,84
Médias, livre et industries culturelles	0,72	0,69	0,71	0,70
Outre-mer	2,09	1,93	2,06	1,98
Politiques des territoires (y/c programme Ville)	0,69	0,56	0,75	0,68
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99
Crédits non répartis	0,31	0,01	0,01	0,01
Recherche et enseignement supérieur	25,76	25,42	25,89	25,60
Régimes sociaux et de retraite	6,41	6,45	6,41	6,45
Relations avec les collectivités territoriales	3,03	2,98	2,82	2,75
Remboursements et dégrèvements	99,48	103,19	99,48	103,19
Santé	1,20	1,27	1,20	1,24
Sécurités	18,17	18,40	18,22	18,16
Solidarité, insertion et égalité des chances	15,74	16,23	15,74	16,26
Sport, jeunesse et vie associative	0,46	0,47	0,47	0,49
Travail et emploi	11,95	12,58	11,37	11,90
TOTAL BUDGET GENERAL	411,14	408,14	395,57	399,66
TOTAL DEPENSES NETTES	311,66	304,96	296,10	296,47

Source : direction du budget

Annexe n° 2 : les objectifs de la LPFP 2014-2019 pour l'État et les APUC

Année		2015	2016	2017	Source
APUC	Solde effectif (% du PIB)	-3,6	-3,3	-2,7	Art. 3
	Solde structurel (% du PIB)	-2,7	-2,5	-2,1	Rapport
	Effort structurel (% du PIB)	0,3	0,2	0,2	Rapport
	Dépenses publiques hors crédits d'impôt (variation, en % du PIB)	0,1	0,7	0,4	Art. 7
	Dépenses publiques yc crédits d'impôt	1,2	1,0	0,8	Art. 7
	Endettement brut hors soutien de la zone euro	77,9	78,8	78,6	Rapport
Normes de dépenses	yc charge de la dette et pensions (Md€)	372,7	374,2	373,4	Art. 8
	hors charge de la dette et pensions (Md€)	282,6	280,7	275,5	Art. 8
Etat et opérateurs	Variation des autorisations d'emplois par rapport à 2012 (ETPT)	ND	ND	0,0	Art. 9
Etat	Besoin de financement en comptabilité nationale (en Md€)	-77,0	-73,9	-61,6	Rapport
	Solde budgétaire (en Md€)	-74,5	-70,0	-59,0	Rapport
	Economies (par rapport au tendanciel, en % du PIB)	0,2	0,3	0,2	Rapport
	Dépenses nettes du budget général (hors dette, RCT, et pensions, en Md€)	203,2	203,0	202,5	Art. 13
	PSR CT + mission RCT (en Md€)	53,5	49,8	46,1	Art. 14
	Masse salariale hors CAS (variation, en %)	0,3	0,3	0,3	Rapport
	Mesures catégorielles (M€)	177,0	177,0	177,0	Rapport
	Solde (en Md€)	-0,9	-0,4	-0,2	Rapport
ODAC	Evolution ITAF plafonnées (périmètre 2014)	-283,0	-135,0	-86,0	Art. 15
	ITAF	Plafonnement ou suppression au 1er janvier 2017			Art. 16
	Incidence des mesures nouvelles depuis le 1er juillet 2012 (en Md€)	-2,0	-6,0	-8,0	Art. 18
PO	Incidence globale des mesures nouvelles (en Md€)	0,0	-4,0	-3,0	Rapport
Dépenses fiscales	Montant total	80,6	81,8	86,0	Art. 19
	Crédits d'impôts	24,7	25,9	30,1	Art. 19
	Evaluation	Dans les trois ans pour les dispositifs postérieurs au 1/1/2015			Art. 21 et 23

Source : Cour des comptes

Annexe n° 3 : l'articulation entre le solde budgétaire, le résultat en comptabilité générale et le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale

L'État dispose de plusieurs référentiels comptables : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale (ou patrimoniale) et la comptabilité nationale. Il présente, par ailleurs, un résultat en trésorerie.

Les différentes approches des résultats de l'exercice

L'article 37 de la LOLF prévoit trois résultats pour l'État : le résultat budgétaire, ou solde d'exécution des lois de finances de l'année ; le résultat en trésorerie présenté dans le tableau de financement ; le résultat en comptabilité générale de l'exercice.

Le solde budgétaire correspond au solde des dépenses et des recettes de l'exercice au titre du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. À quelques exceptions, le fait générateur de l'enregistrement en comptabilité budgétaire est l'encaissement pour les recettes et le décaissement pour les dépenses. On parle de comptabilité de caisse modifiée.

Le tableau de financement présente le résultat en trésorerie, soit le montant des besoins de financement de l'État en **trésorerie** sur l'exercice et la manière dont ceux-ci ont été financés.

Le résultat en comptabilité générale est exprimé en droits constatés. Les charges et les produits sont comptabilisés et rattachés à l'exercice au moment du « service fait », même si les charges n'ont pas encore été payées et les recettes encore recouvrées. Ce résultat intègre donc des engagements dont le paiement interviendra dans le futur.

En outre, **le solde de l'État en comptabilité nationale** présente le besoin de financement de l'État. Il ne prend pas en compte les opérations financières. Les autres opérations sont enregistrées en droits constatés. Il constitue un sous-ensemble du besoin de financement des administrations publiques notifié à la Commission européenne.

1 - Passage du solde d'exécution des lois de finances au solde des opérations de l'exercice

En Md€	2015
Solde d'exécution des lois de finances (en comptabilité budgétaire)	-70,5
Corrections droits constatés	-4,2
<i>Restes à recouvrer sur les produits constatés en 2015 en comptabilité générale</i>	+14,0
<i>Produits enregistrés les années antérieures en comptabilité générale encaissés en 2015</i>	-11,7
<i>Déficit de compensation d'EDF vis-à-vis de la CSPE</i>	-5,8
<i>Autres</i>	-0,7
Dépenses et recettes budgétaires inscrites au bilan sans impact sur le résultat (acquisitions d'actifs, opérations financières, opérations pour le compte de tiers, opérations avec le FMI)	+13,9
Opérations patrimoniales sans impact budgétaire	-21,7
<i>Dotations aux amortissements, provisions et dépréciations</i>	-100,3
<i>Reprises sur provisions et dépréciations</i>	+84,5
<i>Charges à payer, charges constatées d'avance, produits à recevoir et produits constatés d'avance</i>	-3,4
<i>Admissions en non-valeur et remises gracieuses</i>	-1,7
<i>Autres</i>	0,8
Solde des opérations de l'exercice (en comptabilité générale)	-82,5

Sources : Cour des comptes et compte général de l'État de 2015

2 - Passage du solde d'exécution des lois de finances au besoin de financement de l'État en comptabilité nationale

En Md€	2015
Solde d'exécution des lois de finances (en comptabilité budgétaire)	-70,5
Corrections droits constatés	-6,2
<i>Règlement de la dette État-sécurité sociale</i>	+0,6
<i>Décalage entre livraisons et paiements de matériel militaire</i>	+1,9
<i>Décalage entre la reconnaissance et la liquidation des crédits d'impôts</i>	-5,7
<i>Décalage sur les budgets rectificatifs de l'UE</i>	-0,4
<i>Contentieux fiscaux</i>	-2,8
<i>Autres</i>	+0,2
Opérations budgétaires traitées en opérations financières	0,5
Opérations non budgétaires	4,9
<i>Différences sur les intérêts</i>	5,0
<i>Dividendes reçus sous forme de titres</i>	0,9
<i>Autres</i>	-1,0
Besoin de financement de l'État (en comptabilité nationale)	-71,3

Sources : Cour des comptes, INSEE

Annexe n° 4 : 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 2015, quinze communes ont bénéficié de ce dispositif pour un montant total de 1,8 M€ :**

Commune d'Egletons (Corrèze)	100 000 €
Commune de Longwy (Meurthe et Moselle)	200 000 €
Commune d'Onville (Meurthe et Moselle)	35 000 €
Commune de Saint-Valérien (Vendée)	30 000 €
Commune de Coutarnoux (Yonne)	40 000 €
Commune de Grigny (Essonne)	400 000 €
Commune de Hitiaa o te ra (Polynésie française)	300 000 €
Commune de Papara (Polynésie française)	300 000 €
Commune de Bailif (Guadeloupe)	200 000 €
Commune d'Apatou (Guyane)	100 000 €
Commune d'Ouangani (Mayotte)	25 000 €
Commune d'Acoua (Mayotte)	25 000 €
Commune de Chiconi (Mayotte)	25 000 €
Commune de Pamandzi (Mayotte)	25 000 €
Commune de Dzaoudi-Labattoir (Mayotte)	20 000 €
Total	1 825 000 €

Source : DGCL

Annexe n° 5 : les contournements des normes de dépenses

Mission	Contournement	Montant (en M€)	Typologie
Administration générale et territoriale de l'État	Transfert de compétence de l'État aux régions, concernant la gestion des crédits du FEDER, mis en place en gestion	11	mesure de périmètre non répertoriée
Aide publique au développement	Utilisation des reliquats des FED précédents pour financer le nouveau FED au lieu de les reverser au budget général	67	affectation de recettes irrégulière
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Transfert 15% de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles (302 bis MB du code général des impôts) au CAS DAR	22	affectation de recettes compte spécial
Défense	Rétablissement de crédits irrégulier à partir d'un CAS	95	rétablissement de crédit irrégulier
Ecologie, développement et mobilité durables	Transfert complémentaire de taxes (TICPE sur le carburant gazole) à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)	1 139	affectation de recettes opérateurs
Ecologie, développement et mobilité durables	Plan de relance autoroutier	100	affectation de recettes opérateurs
Ecologie, développement et mobilité durables	Dotation en fonds propres CGMF	40	Utilisation irrégulière d'un CAS
Egalité des territoires et logement	Fonds de concours alimenté par un prélèvement à caractère obligatoire pesant sur un fonds géré par la CGLLS	37	fonds de concours irrégulier
Egalité des territoires et logement	Relèvement (de 150M€ à 300M€) de la contribution de la part des bénéficiaires de la participation des employeurs à l'effort de construction au Fonds national d'aide au logement (FNAL)	150	affectation de recettes autres ODAC

Mission	Contournement	Montant (en M€)	Typologie
Justice	Augmentation du droit de timbre alloué au FIDA (Fonds d'indemnisation de la profession des avoués) alors que ces dépenses devraient passer par le budget général de l'État	8	affectation de recettes autres ODAC
Justice	Revalorisation de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance de protection juridique, le droit fixe de procédure pénale et la taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice.	32	affectation de recettes autres ODAC
Santé	Transfert du financement de divers opérateurs et organismes de l'offre de soins (HAS, ATIH et CNG) à la CNAMTS, sans compensation	19	mesure de périmètre non répertoriée
Sécurité	Transfert de fonds de roulement entre l'ANTAI et l'ANTS	14	affectation de recettes irrégulière
Solidarité et diverses missions	Transferts d'une fraction de TVA supplémentaire pour solder la dette État – sécurité sociale	646	mesure de périmètre non répertoriée
Solidarité	Prélèvement sur l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) et le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHP) visant à payer les contrats aidés de personnes handicapées alors que ces contrats aidés devraient être pris en charge par le budget général de l'État	58	affectation de recettes autres ODAC
Solidarité	Fonds de concours versé par la CNSA pour financer des dépenses jusqu'à présent exclusivement prises en charge par l'État	10	mesure de périmètre non répertoriée
Sport, jeunesse et vie associative	Fonds de concours irrégulier versé par le CNDS à la mission <i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	-5	fonds de concours irrégulier
Sport, jeunesse et vie associative	Maintien d'un prélèvement affecté au Centre national pour le développement du sport (CNDS) qui devait être supprimé en 2015	24	affectation de recettes opérateurs
Travail et emploi	Dotation en fonds propres de l'AFPA	45	Utilisation irrégulière d'un CAS
Travail et emploi	Affectation de TICPE pour financer la formation professionnelle	199	mesure de périmètre non répertoriée
Travail et emploi	Affectation de TICPE pour financer l'apprentissage	285	mesure de périmètre non répertoriée

Source : Cour des comptes

**Réponse commune du ministre des
finances et des comptes publics et du
secrétaire d'État chargé du budget**

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Par courrier en date du 11 mai 2016, vous avez bien voulu nous transmettre le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'Etat en 2015, prévu par l'article 58-4 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dont nous avons pris connaissance avec intérêt. Nous vous prions de trouver ci-dessous quelques éléments d'analyse, qui pointent parfois les désaccords que nous avons sur certaines des conclusions du rapport.

Nous notons tout d'abord que l'analyse de la gestion budgétaire 2015 peut s'appuyer sur des données comptables incontestables. En effet, selon le projet d'acte de certification qui nous a été transmis, la Cour envisage de certifier les comptes 2015 de l'Etat, avec le même nombre de réserves que l'année précédente, la levée partielle de certaines d'entre elles, et une poursuite de l'amélioration de la qualité comptable. La sincérité des comptes publics est un objectif fondamental : nous tenons donc à souligner ce constat. Il est important de souligner dans ce contexte que les retraitements que la Cour fait le choix d'opérer sur certains paramètres (évolution du déficit budgétaire par exemple) constituent des éléments d'analyse financière et en aucun cas ne remettent en cause la sincérité des comptes.

En 2015, pour la première fois depuis l'an 2000, le déficit public s'est réduit en même temps que les prélèvements obligatoires.

La réduction du déficit public est plus rapide que prévu en loi de programmation des finances publiques 2014-2019. La Cour souligne le fait que cette amélioration budgétaire est néanmoins plus lente qu'anticipé dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017. En effet, le Gouvernement a proposé au Parlement, à l'automne 2014, d'adapter le rythme de consolidation budgétaire aux conditions macroéconomiques, afin d'en limiter l'impact sur la croissance économique. Cette adaptation du rythme d'apurement des comptes publics s'est traduite dans la loi de programmation 2014-2019, dont la trajectoire est parfaitement respectée.

Le déficit budgétaire de l'Etat s'est réduit, quant à lui, de 15,1 Md€.

La Cour présente un calcul du déficit de l'Etat hors éléments exceptionnels. Nous attirons l'attention sur le fait que la détermination du caractère exceptionnel d'un événement budgétaire est malaisée et subjective. La logique suivie par la Cour la conduit à introduire dans

cette catégorie le programme d'investissements d'avenir (comme le gouvernement l'a lui-même fait) ainsi que la dotation versée au mécanisme européen de stabilité, ces retraitements venant minorer l'amélioration du solde de l'Etat en 2015 par rapport à 2014. Nous soulignons qu'en sens inverse, plusieurs événements (apurements communautaires agricoles, interventions extérieures, dépenses nouvelles en faveur de la sécurité, compensation à la sécurité sociale du coût du pacte de responsabilité), non pris en compte par la Cour dans son calcul, ont impacté défavorablement l'exercice 2015 et nécessiteraient, dans cette logique, un retraitement de même nature.

Nous tenons à souligner l'effort significatif qui a été mené, cette année encore, sur le niveau des dépenses.

En 2015, une multiplication d'événements a conduit à une augmentation sensible des besoins (plan de lutte anti-terroriste, crise migratoire, interventions extérieures, apurements communautaires agricoles, un environnement macro-économique encore fragile qui a entraîné des dépassements sur les prestations sociales...). Le budget général a également dû assumer en cours d'année une dépense de 2,1 Md€ au bénéfice du ministère de la Défense, initialement budgétée sur un compte spécial.

Malgré ces besoins, les dépenses sous norme hors dette et pensions sont en diminution de 1,4 Md€ par rapport à l'exécution 2014 déjà marquée par une baisse record des dépenses. Ce bon résultat s'est accompagné d'une baisse de 0,4 M€ du report de charges du ministère de la Défense, de l'apurement de la dette de l'Etat envers la sécurité sociale et plus largement d'une baisse globale des reports de charges, que la Cour reconnaît (chap. V-III-B-1).

Cette gestion sérieuse se retrouve sur l'ensemble de la dépense publique, qui a progressé au rythme historiquement bas¹⁰⁷ de 0,9 % en valeur (hors crédits d'impôt). Ces économies ont permis non seulement de financer les baisses d'impôts du pacte de responsabilité et de solidarité mais aussi de poursuivre la réduction du déficit public. L'effort en dépense s'établit ainsi à 0,5 point de PIB et explique la baisse du déficit public de 0,4 %, alors que le taux de prélèvements obligatoires a diminué de 0,1 %.

¹⁰⁷ Le constat reste le même sur le champ des dépenses publiques hors charges d'intérêt.

Nous contestons vivement l'analyse de la Cour sur le respect des cibles de dépenses et d'économies.

En premier lieu, nous rappelons que la norme dite « en valeur », instituée en 2011, comprend les dépenses de l'Etat, hors charge de la dette et pensions. Le périmètre ainsi défini entraîne deux conséquences dans la gestion de la dépense de l'Etat.

D'une part, dès lors que ce périmètre exclut la charge de la dette, toutes les économies constatées sur la charge de la dette sont systématiquement affectées à la réduction du déficit, et en aucun cas recyclées dans des dépenses nouvelles. Il n'y a donc aucune « compensation » entre la charge de la dette et les dépenses sous norme.

Il est légitime et de bonne gestion de redéployer vers les autres dépenses de l'Etat les économies qui peuvent, le cas échéant, être constatées sur ce prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. La croissance annuelle de ce prélèvement (+620 M€ par an en moyenne entre la LFI 2012 et la LFI 2015) doit être gagée par des économies pour assurer le respect de la norme en loi de finances initiale. Et en 2014, quand ce prélèvement s'est avéré en gestion supérieur aux prévisions, nous avons dégagé des économies sur les autres dépenses sous norme.

En deuxième lieu, nous contestons formellement le calcul de la Cour tendant à minorer le montant des économies réalisées sur l'Etat pour deux raisons :

- la Cour omet de prendre en compte les économies sur les prélèvements sur recettes, dont la légitimité a été expliquée supra ;

- par ailleurs, le budget général a assumé en cours d'année une dépense de 2,1 Md€ au profit du ministère de la Défense : cette dépense ne constituait pas une charge supplémentaire pour le budget de l'Etat puisqu'elle avait été budgétée en loi de finances initiale. Seule son imputation – d'un compte spécial vers le budget général – a été modifiée en cours d'année. En conséquence, nous contestons le calcul de la Cour puisque la dépense totale sur le budget de l'Etat n'est pas modifiée par ce transfert.

La Cour indique elle-même que le calcul d'économies par rapport à un tendanciel, qui est une évaluation micro-budgétaire des économies, ne permet pas d'estimer directement l'ajustement structurel en dépenses, qui constitue la modalité macro-budgétaire d'estimation des économies retenue au niveau européen. Or, l'effort en dépenses est de 0,5 % du PIB en 2015 (sur la base des données publiées par l'INSEE en mai 2016), soit de l'ordre de 10 Md€. Cette évaluation, qui n'est pas contestée par la

Cour, montre donc que des économies substantielles ont effectivement été réalisées et permettent non seulement de financer la baisse du déficit public de 0,4 % du PIB mais aussi celle des prélèvements obligatoires.

Enfin, nous contestons l'affirmation de la Cour selon laquelle les normes de dépense auraient été « assouplies et contournées ».

Nous rappelons tout d'abord que les normes de dépenses exécutées découlent de la comptabilité budgétaire de l'Etat, et que la Cour ne conteste pas qu'elles ont été respectées en 2015 (chap. III-I-C-2). La norme de dépense, loin d'être assouplie, a au contraire été durcie en cours d'année puisqu'elle a été revue à la baisse de 0,7 Md€. Nous remarquons également l'absence de dépenses traitées hors norme comme la Cour avait pu le critiquer par le passé.

S'agissant des reports de crédits, la Cour omet de mentionner que les crédits reportés vers 2016 ont été surgelés pour la première fois. Nous estimons ainsi que l'augmentation des crédits reportés ne constitue pas un paramètre pertinent de la qualité de la gestion budgétaire. C'est leur consommation effective sur l'année suivante qui doit être étudiée pour juger de l'impact réel sur la gestion.

Les données de la comptabilité générale de l'Etat montrent d'ailleurs que la fin de gestion 2015 ne s'est pas traduite par une hausse des charges à payer, comme le souligne à juste titre la Cour. Les charges à payer, calculées en comptabilité générale, sont stables hors événements exceptionnels entre 2014 et 2015 à 11 Md€. En tenant compte des refus d'apurement communautaire sur la mission Agriculture et de l'indemnisation d'Ecomouv' sur la mission Ecologie, elles baissent d'1,5 Md€. Plus largement, les dettes de fonctionnement de l'Etat baissent de 8,7 Md€ à 7,5 Md€, et les dettes à l'égard des fournisseurs d'immobilisations de 2,1 à 1,7 Md€.

Nous contestons enfin l'analyse de la Cour concernant le traitement du PSR UE en cours de gestion et son impact sur la norme de dépenses. Nous rappelons que les évolutions de la norme de dépenses à ce titre au cours de l'année visaient à assurer la mise en cohérence entre la cible de norme et l'objectif de déficit maastrichtien. Dans cette logique, le milliard d'euros de moindre dépense sur le PSR, constaté en exécution et non prévu en LFI, se traduit tout autant en comptabilité budgétaire qu'en comptabilité nationale et ne justifiait donc pas une baisse de norme.

S'agissant des emplois, l'évolution à la hausse des effectifs de l'Etat en 2015 résulte des mesures prises en cours d'année afin d'assurer la sécurité des Français. Le Conseil de Défense du 13 avril

2015 a ainsi décidé de supprimer les réductions d'effectifs qui étaient prévues pour 2015 dans la loi de programmation militaire (- 7500). La mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme a en outre conduit à renforcer les moyens des Ministères de la Défense et de la Justice. En dehors de ces mesures exceptionnelles, le nombre d'emplois dans la fonction publique est en baisse d'environ 1120 agents, ce qui est en ligne avec l'objectif qui avait été fixé au moment de l'établissement du budget 2015.

Nous souhaitons également souligner la précision de la budgétisation et la bonne tenue de l'exécution des dépenses de personnel, que rappelle la Cour.

Enfin, comme il est d'usage, la Cour aborde l'exécution des budgets de chacun des ministères, sur laquelle nous souhaitons apporter les précisions suivantes.

Si la Cour des comptes estime que les dépenses relatives à la mission Défense et particulièrement aux opérations extérieures (Opex) ont été sous-budgétisées, nous rappelons que la dotation annuelle de 450 M€ est inscrite en loi de programmation militaire. Le même texte prévoit explicitement le financement interministériel des éventuels surcoûts. De plus, l'exécution 2015, particulièrement élevée sur cette mission, s'explique par le déploiement de l'opération Sentinelle suite aux attentats de janvier 2015. Il convient de préciser, en outre, que le report de charges de la mission Défense a connu une baisse substantielle de 400 M€ à fin 2015 par rapport à fin 2014.

Concernant les critiques de la Cour sur la budgétisation de la mission Agriculture, nous rappelons que le choix a été fait de régler sur l'exercice 2015 pour 300 M€ d'apurements communautaires qui auraient pu faire l'objet d'un paiement en 2016. D'autre part, la mission a également dû faire face aux conséquences de différentes crises sanitaires (grippe aviaire et fièvre catarrhale ovine) ce qui a limité les capacités d'auto-assurance sur ce périmètre.

De la même façon, les ouvertures successives au titre de l'hébergement d'urgence sont la conséquence d'une crise migratoire dont il est complexe de mesurer les évolutions et les impacts budgétaires.

**

Nous nous réjouissons, au même titre que la Cour, de la qualité de la budgétisation des recettes.

Conformément aux recommandations de la Cour, le Gouvernement fixe des prévisions prudentes de recettes. Alors que le

CICE a connu, en 2015, une montée en charge plus rapide que prévu et que l'inflation a été nettement moindre que prévu (ce qui a pesé sur le rendement des recettes fiscales et notamment de la TVA), les recettes perçues par le budget général de l'Etat ont été supérieures de 1 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale.

La Cour estime que la prévision de recettes a été en partie tenue par des éléments exceptionnels. Comme pour les dépenses, l'appréciation du caractère exceptionnel d'un élément budgétaire en recettes est malaisée et subjective. Si le versement d'EDF mentionné par la Cour constitue effectivement une recette non reconductible améliorant l'exercice 2015, nous soulignons que des événements ponctuels, non pris en compte par la Cour, ont également conduit à des manques à gagner en recettes, par exemple le moindre prélèvement de l'Etat sur la Coface (0,5 Md€), l'affectation d'une quote-part de TVA à la sécurité sociale pour 0,6 Md€ ou le versement d'une partie du dividende d'EDF en actions pour 0,9 Md€.

La Cour souligne le fait que le produit des recettes fiscales a été soutenu par le rendement du contrôle fiscal. Ce point constitue, en effet, un résultat important de l'exercice 2015 qui a connu une hausse de 1,8 Md€ pour atteindre 12,2 Md€ de recouvrements. La lutte contre la fraude fiscale constitue en effet une priorité du Gouvernement et les moyens déployés en la matière se traduisent dans les encaissements de recettes au titre du contrôle fiscal.

La Cour critique la portée limitée des outils de rationalisation et de réduction des dépenses fiscales et leur insuffisante articulation avec les objectifs de politique publique. Pour cela, la Cour met en avant la forte progression des dépenses fiscales en 2015 par rapport à 2014 et le dépassement du plafond de dépenses fiscales. Or, comme la Cour le relève, ce dépassement résulte uniquement d'une montée en charge plus rapide du CICE. Cette bonne appropriation du dispositif par les entreprises est une bonne nouvelle pour notre politique économique et ne remet pas en cause l'objectif de stabilisation en valeur à moyen terme des dépenses fiscales et des crédits d'impôts puisque le rythme de montée en charge du CICE n'impacte pas son coût à terme. Hors CICE, l'objectif pour les crédits d'impôt est tenu chaque année.

La Cour regrette l'impact modeste des conférences fiscales. L'analyse de la Cour semble toutefois devoir être nuancée : le fait de parvenir à une stabilité des dépenses fiscales entre 2014 et 2015 (hors CICE) est un résultat déjà significatif, l'évolution spontanée des dépenses fiscales étant généralement estimée entre 2 et 4 %. Par ailleurs, comme le souligne la Cour, les conférences fiscales ne sont organisées que depuis

2013. L'appropriation progressive de l'exercice par les ministères et le renforcement de son articulation avec la procédure budgétaire, au moyen d'une remontée conjointe des conclusions des conférences budgétaires et des conférences fiscales en vue des arbitrages, doivent permettre d'en améliorer encore l'efficacité, dès la phase de préparation du PLF 2017 au cours des prochaines semaines.

*

**

La Cour des comptes porte dans ce rapport un intérêt particulier au sujet des primes et décotes à l'émission. Il nous apparaît utile de préciser certains points.

La gestion de la dette répond à l'impératif de couvrir le besoin de financement de l'Etat tout en minimisant, sur la durée, la charge de la dette pour le contribuable. L'encaissement de primes à l'émission ne constitue pas un objectif de l'Etat émetteur. La stratégie d'émission de l'Agence France Trésor (AFT) vise à adapter les émissions de titres à la demande du marché, de manière à placer la dette française au meilleur prix.

Il convient de saluer la pédagogie dont fait preuve la Cour pour expliquer les mécanismes financiers entraînant l'encaissement de primes et décotes à l'émission. Ce phénomène, que la politique d'émission de l'AFT produit chaque année, a atteint un niveau de 22,7 Md€ en 2015. Ceci provient de conditions de marché spécifiques. La baisse des taux d'intérêt s'est poursuivie en 2015, entraînant en territoire négatif une partie croissante de la courbe de taux française, sous l'effet notamment de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE). Les modalités particulières de mise en œuvre du programme d'achats de titres publics par la BCE, et s'agissant de titres français, par la Banque de France, associés à la stratégie d'émission de l'AFT au plus près de la demande du marché, ont conduit naturellement à réémettre en 2015 un montant particulièrement important de titres anciens, sans que l'année 2015 ne constitue à ce titre un record. Ces titres portent généralement un coupon plus élevé que les conditions de taux de marché actuelles : leur réémission génère alors d'importantes primes à l'émission.

*La France a ainsi encaissé en 2015 des primes à l'émission équivalentes à 1,0 % de son PIB. **Un phénomène de même ampleur s'est produit dans d'autres Etats européens**, ainsi que le montrent les données d'Eurostat. C'est ainsi le cas de l'Espagne (1,2 % du PIB), mais également d'émetteurs hors zone euro, comme le Royaume-Uni (0,9 % du PIB).*

L'encaissement de primes ou de décotes étant récurrent, il apparaît peu opportun de comparer les résultats de l'exécution à une situation théorique dans laquelle les primes à l'émission auraient été nulles. Une situation dans laquelle les primes à l'émission nettes seraient nulles est peu réaliste dans l'absolu. S'agissant spécifiquement de 2015, elle aurait été impossible à atteindre, sauf à s'interdire d'émettre tout titre à taux négatif. Ceci aurait été préjudiciable à l'Etat, qui aurait payé des taux d'intérêt plus élevés.

Conformément à ce qu'indique la Cour, l'encaissement de ces ressources de trésorerie a permis de réduire l'encours de dette à court terme de l'Etat. Outre les effets bénéfiques qui découlent de l'adaptation de l'appel au marché de l'Etat à ses besoins réels, ceci permet de réduire l'exposition de sa dette au risque de remontée des taux.

Nous soulignons enfin que les mêmes conventions comptables sur la mesure de la dette sont retenues pour le calcul de la dette au sens de Maastricht par tous les pays européens, sous le contrôle d'Eurostat.

*
**

S'agissant des réflexions de la Cour sur la définition des normes de dépenses, l'objectif prioritaire pour définir leur champ (qui découle actuellement de la loi de programmation des finances publiques) est de disposer d'un instrument simple, stable et opérationnel de pilotage des dépenses de l'Etat, tant pour la préparation du PLF que pour le suivi de l'exécution. Intégrer dans le champ des normes les agrégats proposés par la Cour (décaissements du PIA, budgets annexes, crédits d'impôts) pourrait être contraire à ces objectifs. La réflexion devrait plutôt se porter sur la fragmentation de nos finances publiques que nous nous efforçons d'ailleurs de réduire depuis le début du quinquennat grâce à un important effort de rebudgétisation (aides personnalisées au logement, prélèvement de solidarité, exonérations des heures supplémentaires ainsi que la rebudgétisation des allocations de logement familial, de la PPE ou des dépenses du service public de l'électricité en PLF 2016), et un renforcement du pilotage financier de l'ensemble des administrations publiques.

Enfin, concernant la démarche de performance, nous nous réjouissons de l'accueil favorable que lui réserve la Cour et partageons le diagnostic sur les efforts qui restent encore à fournir. La diminution significative du nombre d'objectifs (-19 %) et d'indicateurs (-22 %) ainsi que la mise en place d'indicateurs spécifiques inter-programmes sont les principaux éléments à souligner pour prouver l'importance du travail qui est mené dans ce cadre. Dans le même temps, les réflexions sont en cours pour améliorer la représentativité financière des indicateurs pour trouver la meilleure adéquation entre la pertinence des indicateurs de performance et leur utilisation en gestion.