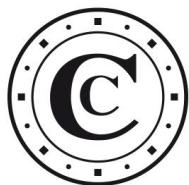


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2016

Résultats et gestion

Mai 2017

Sommaire

Délibéré	9
Synthèse	15
Introduction.....	21
Chapitre I Les résultats	23
I - Une réduction peu significative du déficit budgétaire en 2016	23
A - Un déficit inférieur aux prévisions grâce à une amélioration du solde des comptes spéciaux.....	24
B - Un déficit élevé qui ne se réduit plus depuis 2013.....	32
II - Des incertitudes renforcées sur la trajectoire budgétaire de l'État à court et moyen terme	39
A - Des recettes exposées à une hausse prévisible des remboursements et dégrèvements d'impôts.....	40
B - Une trajectoire en dépenses fragilisée pour 2017 et au-delà	43
III - Une situation financière qui continue à se détériorer.....	51
A - Une dette financière très élevée exposant l'État à la remontée des taux	51
B - Des dettes non financières, des provisions et des engagements hors bilan en hausse.....	62
Chapitre II Les recettes	69
I - Des recettes fiscales décevantes en partie compensées par des recettes non fiscales supérieures à la prévision	70
A - Une augmentation des recettes fiscales moindre que dans les estimations initiales	70
B - Des recettes non fiscales en progression pour partie par anticipation de recettes de 2017	84
II - Des prélèvements sur recettes en forte baisse par rapport en 2015 et inférieurs aux prévisions	89
A - Une poursuite de la diminution des PSR au profit des collectivités territoriales.....	90
B - Une nouvelle baisse du PSR au profit de l'Union européenne en 2016, des incertitudes au-delà.....	93
III - Des dépenses fiscales en progression, malgré une efficacité incertaine.....	96
A - Une augmentation des dépenses fiscales ne s'expliquant plus par le seul CICE	97
B - Des instruments de maîtrise peu opérants	100
C - Une efficacité mal mesurée.....	103

Chapitre III Les dépenses.....	109
I - Des dépenses contenues grâce à une économie sur la charge de la dette et au prix d'accommodements critiquables	110
A - Une exécution heurtée	110
B - Une progression apparemment modérée des dépenses par rapport à 2015, trop rapide cependant pour respecter la programmation pluriannuelle	119
C - Des accommodements critiquables conduisant à sous-estimer l'évolution réelle de la dépense	126
II - Une rupture dans l'évolution des dépenses de personnel, une progression en apparence plus modérée des autres dépenses.....	136
A - Une accélération des recrutements et une très forte croissance des dépenses de personnel	136
B - Une évolution des autres dépenses contenue par les reports de charges et les contournements de la charte de budgétisation	143
III - Une gestion s'éloignant toujours plus des objectifs et des principes de la LOLF	150
A - Des procédures inutilement dérogatoires pour les Programmes d'investissements d'avenir.....	150
B - Un rôle du Parlement et des gestionnaires affaibli par des sous-budgétisations croissantes.....	156
C - Une prise en compte toujours insuffisante de la performance dans les choix publics.....	162
Chapitre IV Les relations budgétaires entre l'État et ses opérateurs	171
I - Un enjeu important pour la maîtrise des dépenses de l'État.....	172
A - Plus de cinquante milliards d'euros de concours de l'État.....	172
B - Une évolution des concours de l'État aux opérateurs plus dynamique que celle de ses autres dépenses	175
II - Une mise en œuvre incomplète des dispositifs d'encadrement budgétaire et financier.....	177
A - Un encadrement budgétaire et financier pluriannuel aux résultats limités	177
B - Des instruments de programmation et de suivi financiers insuffisants	185
III - Des leviers d'actions à renforcer dans la prochaine loi de programmation.....	188
A - Un encadrement financier des opérateurs à articuler avec la norme de dépenses.....	189
B - Une contractualisation des moyens à coordonner avec la programmation des finances publiques.....	190
C - Une politique salariale à mieux maîtriser.....	191
Suivi des recommandations des années précédentes.....	195
I - Peu de refus de mise en œuvre	198
II - Mais peu de progrès dans la mise en œuvre.....	199

III - Des réflexions engagées	200
Liste des recommandations de la Cour	201
Annexes	203
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics	211

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, annexé 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 compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés. La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent le texte de la Cour.

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

**

Le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État, ainsi que les analyses par mission et par programme, sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. 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 2016 : 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. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Briet, Vachia, Paul, Duchadeuil, Mme Moati, présidents de chambre, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, Mme Ratte, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Ganser, Lafaure, Mme Morell, MM. Perrot, Barbé, Tournier, Vivet, Charpy, Pétel, Maistre, Martin, Lair, Mme Dos Reis, MM. de Gaulle, Guibert, Uguen, Le Roy, Guédon, Zerah, Le Méné, Ory-Lavollée, Sépulchre, Antoine, Mousson, Mme Vergnet, MM. Feller, Chouvet, Mme Malgorn, MM. Clément, Le Mer, Laboureix, Mmes Esparre, Latare, M. Rosenau, Mme Dardayrol, MM. Brunner, Albertini, Guillot, Mmes Pittet, Pépin, MM. Ortiz, Miller, Gallot, Cabourdin, Mme Dujols, M. Chatelain, Mme Soussia, MM. Basset, Rocca, Mme Périgord, MM. Belluteau, Appia, Lallement, Homé, Tersen, Fialon, Mmes Latournarie-Willems, Hamayon, Riou-Canals, Thibault, MM. Duboscq, Vught, Mme Pailot-Bonnetat, MM. Schmidt, Feltesse, Blondy, Girardi, Mme de Mazières, M. Beaux, conseillers maîtres, MM. Delbourg, Jau, Beauvais, Rol-Tanguy, Collin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

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

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

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

Fait à la Cour, le 23 mai 2017.

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, Maistre, de Mme Trupin, de MM. Guibert, Zerah, Laboureix, de Mme Latare et de MM. Cazé et Lallement, conseillers maîtres. M. Kruger, premier avocat général, représentait le procureur général.

Le rapporteur général était M. Blondy, conseiller maître, assisté de Mme Lecourtier-Gégout et de M. Bourquard, conseillers référendaires, rapporteurs, et de Mme Bergonzi, vérificatrice, avec le concours de Mme Biéchy et de MM. Boullanger et Degron, conseillers référendaires, de MM. Lancar et Schiavi, auditeurs, de Mme Eloy et de MM. Le Roux et Pelé, 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 9 mai 2016, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, de Mmes Moati et Pappalardo, 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 57 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 prélevements 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 62 analyses sont consultables sur le site internet de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

La réduction du déficit du budget de l'État observée en 2016 est peu significative.

Le déficit 2016 (69,1 Md€) est inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale (72,3 Md€), à la cible de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2014-2019 (70 Md€) et à l'exécution 2015 (70,5 Md€).

Toutefois, la réduction du déficit par rapport à la LFI résulte, pour l'essentiel, des comptes spéciaux, dont le solde est supérieur de 3 Md€ aux prévisions. Ce solde plus favorable trouve son explication, à hauteur de 2 Md€, dans l'annulation de la contribution au désendettement du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*. Celle-ci permet d'afficher un déficit budgétaire inférieur aux prévisions initiales, mais est sans effet sur la dette de l'État.

La réduction, au demeurant limitée, du déficit budgétaire par rapport à 2015 doit être résituée dans une perspective de moyen terme. En retranchant les dépenses exceptionnelles enregistrées en 2013 et 2014¹ et les programmes d'investissements d'avenir (PIA), le déficit budgétaire 2016 reste supérieur à celui de 2013. Le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale et son résultat patrimonial en comptabilité générale se sont dégradés. Sur la période, le budget de l'État a supporté le financement du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et du pacte de responsabilité et de solidarité (24,5 Md€ au total en 2016). La détérioration du déficit de l'État contraste néanmoins avec l'amélioration constatée tant pour les finances locales que pour les comptes de la sécurité sociale.

En définitive, le déficit reste supérieur de plus de 85 % à son niveau antérieur à la crise financière (38,4 Md€ en 2007²). Le déficit primaire (hors charge de la dette) pour 2016 s'élève à 27,6 Md€, alors qu'un excédent primaire de 16,5 Md€ aurait été nécessaire pour stabiliser la part de la dette de l'État dans le PIB en 2016.

¹ Augmentation du capital de la banque européenne d'investissement (BEI) et versements au mécanisme européen de stabilité (MES).

² Hors recettes liées à l'ouverture du capital d'EDF.

Des facteurs exceptionnels ont permis aux recettes de rester proches des prévisions malgré un rendement décevant de l'impôt sur les sociétés.

Les recettes fiscales nettes (284,1 Md€) sont inférieures de 3,8 Md€ au montant prévu en LFI. Cette diminution s'explique par une révision à la baisse de la croissance du PIB en valeur (1,6 % au lieu de 2,5 %). Les moins-values fiscales sont concentrées sur l'impôt sur les sociétés (IS), en baisse de 2,9 Md€ par rapport aux prévisions en raison d'une croissance du bénéfice fiscal inférieure aux prévisions et d'un moindre rendement du contrôle fiscal.

Les recettes nettes après prélèvements (234,9 Md€) sont pourtant restées proches de la LFI (- 1,1 Md€) grâce à des recettes non fiscales non reconductibles et à des économies de constatation sur les prélèvements sur recettes.

Malgré une baisse des dividendes reçus en numéraire, les recettes non fiscales (16,3 Md€) sont en augmentation grâce à des ressources exceptionnelles. Compte tenu de l'attribution des fréquences par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) fin 2015, le budget général a encaissé en 2016 deux années de redevance d'usage des fréquences de la bande 700 Mhz (soit 1,3 Md€). Par ailleurs, le prélèvement effectué sur la COFACE (2,4 Md€) a été exceptionnellement élevé du fait des bons résultats de l'assurance-crédit (pour 2 Md€) et d'une anticipation du versement prévu en 2017 dans le cadre du transfert de la gestion des procédures de soutien au commerce extérieur à Bpifrance (à hauteur de 0,4 Md€).

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (65,5 Md€) sont inférieurs de 2 Md€ aux estimations de la LFI. Le retard pris par l'UE dans la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel 2014-2020 et de moindres dépenses au titre du fonds de compensation de la TVA pour les collectivités territoriales expliquent cette sous-exécution.

En l'état, rien ne permet d'anticiper la reconduction d'éléments aussi favorables en 2017.

L'augmentation des dépenses de l'État a été contenue grâce à une économie sur la charge de la dette et au prix d'accommodements critiquables.

Hors recapitalisation de l'AFD, les dépenses nettes du budget général (308,3 Md€) sont inférieures de 1,4 Md€ aux évaluations initiales grâce à une économie de constatation massive sur la charge de la dette (3 Md€) liée à la faiblesse des taux d'intérêt et de l'inflation. Hors charge d'intérêts, les dépenses du budget général dépassent les autorisations de la LFI de 1,6 Md€.

Sur le périmètre du budget triennal, hors charge de la dette, pensions et mission *Relations avec les collectivités territoriales*, les dépenses nettes du budget général s'établissent à 223,5 Md€ en 2016, en augmentation de 1,0 % par rapport à 2015. Cette progression, relativement modérée, les porte pourtant à un niveau nettement supérieur à la cible de la programmation pluriannuelle (+ 5,2 Md€). L'objectif d'économies prévu en 2016 par le Gouvernement pour l'État (5 Md€) n'a pas non plus été atteint.

En outre, l'augmentation des dépenses, telle qu'elle est mesurée en comptabilité budgétaire, sous-estime l'évolution réelle de celles-ci. Elle ne tient pas compte de l'augmentation des reports de charges (0,9 Md€ sur le budget général, à périmètre constant). Des contournements de la charte de budgétisation prenant la forme notamment d'une substitution de taxes affectées à des dépenses budgétaires ou d'une surévaluation des mesures de périmètre conduisent à minorer l'évolution des dépenses à périmètre constant de 1,9 Md€ sur le budget général. Retraitées de ces éléments, la dynamique des dépenses dans le périmètre du budget triennal est près de deux fois plus rapide (+ 1,8 %).

La gestion 2016 s'éloigne toujours plus des objectifs et des principes de la loi organique relative aux lois de finances de 2001.

Alors que la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF) visait à mieux définir les politiques publiques, à responsabiliser les décideurs et à améliorer la mesure des résultats de la gestion publique, l'exercice 2016 continue à creuser l'écart entre les pratiques et ces objectifs.

Certaines mesures de la LFI 2016 comme la budgétisation du service public de l'électricité vont certes dans le sens d'un renforcement de l'unité du budget de l'État et d'une meilleure lisibilité des politiques publiques.

Mais les sous-budgétisations importantes (3 Md€) et les décisions de dépenses nouvelles intervenues dès le début de la gestion ont conduit à une exécution particulièrement heurtée qui s'est écartée très vite de la

programmation de la LFI. La gestion a reposé sur la mise en réserve de montants de crédits élevés, renforcés en cours d'année par des surgels portant notamment sur les reports, une utilisation très étendue de la procédure des décrets d'avance et la définition de cibles de fin de gestion distinctes des crédits ouverts.

Ces mécanismes privent en partie l'autorisation parlementaire de sa signification. Ils déresponsabilisent également les gestionnaires. En effet, les sous-budgétisations rigidifient dès le début de l'année l'usage de la réserve de précaution limitant de ce fait fortement les incitations à la recherche de solutions de financement internes au programme ou plus largement au ministère pour les mesures nouvelles.

Les sous-budgétisations induisent par ailleurs un pilotage infra-annuel très rapproché de la dépense par la direction du budget et la mise en œuvre en cours de gestion de mesures de réduction non différenciée des autres crédits. C'est ainsi l'ensemble du cadre de gestion prévu par la LOLF, fondé sur le principe d'auto-assurance des gestionnaires, qui se trouve remis en cause.

L'appropriation des dispositifs de mesure de la performance des actions publiques reste également insuffisante. L'analyse menée cette année par la Cour sur les indicateurs de qualité de service a ainsi mis en évidence que ceux-ci prenaient peu en compte l'opinion des usagers.

Les incertitudes sur la trajectoire budgétaire à court et à moyen terme sont renforcées.

À court terme, l'accélération de la croissance des dépenses fiscales et les reports de charges créent un risque sur l'exécution 2017.

En 2016, le coût des dépenses fiscales est en hausse de 2,1 Md€ à périmètre constant. Contrairement aux années précédentes, cette augmentation ne provient pas, à titre principal, du CICE. En 2017 et 2018, cet accroissement des dépenses au titre des autres dispositifs est susceptible de se poursuivre, alors même que le coût du CICE reprendra sa progression.

S'agissant des dépenses, les reports de charges sont en augmentation fin 2016, notamment sur les missions *Travail et emploi* et *Agriculture, alimentation et affaires rurales*.

À moyen terme, les effets différés des décisions prises fin 2015 et en 2016 dans différents domaines accélèrent fortement l'évolution tendancielle de certaines dépenses. La croissance des dépenses de personnel observée en 2016 (+ 1,6 % hors CAS Pensions) est supérieure à l'augmentation cumulée des cinq années précédentes. Cette hausse sera difficile à ralentir, compte tenu notamment de la montée en charge du

protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations signé fin 2015.

De même, l'augmentation des dépenses des missions *Travail et emploi, Défense et Sécurité* constatée en 2016 s'inscrit dans le cadre d'engagements pluriannuels (plan d'urgence pour l'emploi, loi de programmation militaire, pacte de sécurité) et se poursuivra en 2017 et les années suivantes.

La situation financière de l'État s'est encore détériorée.

Au terme de l'exercice 2016, la dette financière négociable de l'État atteint 1 621 Md€, en hausse de 45 Md€, et sa situation nette (- 1 203 Md€) poursuit sa dégradation.

Comme en 2015, l'augmentation de la dette financière est inférieure au déficit grâce à un niveau de primes à l'émission à nouveau élevé. Cette situation, relevée également dans d'autres États de l'Union européenne, résulte en 2016 pour une large part des effets mécaniques de la baisse des taux (et en particulier des taux négatifs sur les émissions à moyen terme). Ses effets sur l'accroissement de la dette sont temporaires. Les primes auront comme contrepartie, au cours des années à venir, le versement de coupons plus élevés qui viendront augmenter la charge de la dette en comptabilité budgétaire et donc le déficit budgétaire. Ceci créera un besoin de financement accru et la dette financière retrouvera progressivement le niveau qu'elle aurait atteint dans l'hypothèse théorique où toutes les émissions de l'Agence France Trésor (AFT) auraient eu lieu à la valeur faciale des titres.

Malgré l'augmentation de la dette observée en 2016, la charge d'intérêts (41,4 Md€) a baissé de 0,7 Md€ par rapport à 2015 en raison de la faiblesse des taux et de l'inflation. Depuis 2011, la charge de la dette de l'État a diminué de 10 %, alors que son encours a augmenté de 23 %. Cette situation ne sera probablement pas durable. Si les taux remontaient de 1 % sur l'ensemble des maturités au-dessus des hypothèses du projet de loi de finances (PLF) pour 2017, la charge de la dette en comptabilité nationale augmenterait, selon l'AFT, de 2,1 Md€ la première année, puis de 4,6 Md€ la deuxième année, 6,7 Md€ la troisième année et 15,8 Md€ au bout de 10 ans, compte tenu de la nécessité de refinancer la dette actuelle de l'État au fur et à mesure qu'elle arrive à échéance.

Dans l'hypothèse où la remontée des taux amorcée fin 2016 se poursuivrait et ne s'accompagnerait pas d'une accélération de la croissance, l'État devrait, au cours des prochaines années, poursuivre l'effort indispensable de redressement de ses comptes dans un environnement beaucoup moins favorable.

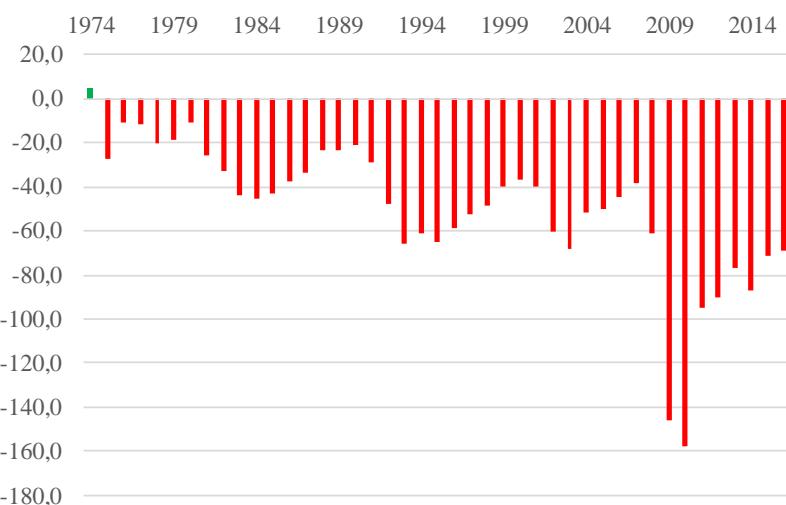
**

L'exercice 2016 apparaît comme une occasion manquée. Le contexte propice que constituaient la baisse de la charge de la dette et la forte réduction des prélèvements sur recettes a été insuffisamment mis à profit pour progresser dans le rétablissement des finances de l'État. À l'inverse, cet exercice se caractérise par l'émergence de facteurs d'accélération durable de la dépense qui sont susceptibles de compromettre à court et à moyen terme le retour à l'équilibre des comptes.

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 antérieure³.

Graphique n° 1 : solde budgétaire 1974-2016 (en Md€ 2016)



Source : Cour des comptes (données : lois de règlement 1974 à 2015, Insee et direction du budget)

Le budget de l'État présente un déficit de 69,1 Md€ en 2016, inférieur de 3,3 Md€ à celui prévu en loi de finances initiale (LFI) et proche de l'objectif de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019 (-70 Md€) et du déficit enregistré en 2015 (70,5 Md€). Le dernier excédent budgétaire enregistré par la France remonte à 1974.

³ L'analyse de la situation et des perspectives de l'ensemble des finances publiques fera l'objet d'une publication de la Cour en juin 2017.

Le premier chapitre de ce rapport analyse les résultats de l'exécution du budget de l'État. Il constate que l'exercice 2016 n'a pas permis une réduction significative du déficit budgétaire. La gestion 2016 a fragilisé la capacité de l'État à tenir ses engagements budgétaires en 2017 et les années suivantes, alors même que sa soutenabilité financière continue à se détériorer.

Le deuxième chapitre présente les recettes, fiscales et non fiscales, du budget général, les prélèvements sur recettes et les dépenses fiscales. En 2016, des recettes fiscales décevantes ont été en grande partie compensées par un surcroît de recettes non fiscales non pérenne et une diminution des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales supérieure à celle prévue en LFI. Pour les années suivantes, l'accélération de la croissance des dépenses fiscales, qui ne se limite plus au seul CICE, crée un risque sur la dynamique des recettes du budget de l'État.

Le troisième chapitre étudie les dépenses du budget général. Il apprécie globalement la maîtrise de la dépense, avant d'analyser l'évolution de ses composantes et la qualité de sa gestion. Les dépenses nettes du budget général ont été contenues dans les limites de la LFI, grâce à une importante économie sur la charge de la dette et à des accommodements critiquables. Par catégorie de dépenses, l'augmentation des dépenses de personnel, supérieure pour la seule année 2016 à celle cumulée des cinq années précédentes, marque une véritable rupture. L'exécution 2016 témoigne par ailleurs de l'écart qui s'est creusé entre la pratique et les objectifs de la LOLF, en matière de lisibilité des politiques publiques, de responsabilisation des décideurs et de prise en compte de la performance dans les choix publics.

Enfin, le quatrième chapitre revient sur les relations budgétaires entre l'État et ses opérateurs. L'importance des enjeux financiers qui s'attachent aux opérateurs de l'État a justifié la mise en place, dans les LPFP, de dispositifs d'encadrement budgétaire et financier pluriannuels. Ces dispositifs, qui s'appuient sur des outils de programmation et de suivi financiers en évolution mais encore insuffisants, n'ont eu que des résultats limités. Les leviers d'action sur ce secteur devront être mieux utilisés dans le prochain budget triennal.

Ces développements débouchent sur 13 recommandations formulées tout au long du rapport. La Cour présente également un suivi des recommandations qu'elle avait formulées au titre des gestions 2014 et 2015.

Chapitre I

Les résultats

Le premier chapitre de ce rapport analyse les résultats de l'exécution du budget de l'État. Il constate que le déficit budgétaire est conforme aux objectifs de la LFI et de la LPFP, mais ne se réduit plus significativement depuis 2013. De plus, la gestion 2016 a fragilisé la capacité de l'État à tenir ses engagements budgétaires en 2017 et les années suivantes, alors même que sa soutenabilité financière est exposée à des risques.

I - Une réduction peu significative du déficit budgétaire en 2016

Le déficit budgétaire 2016 (69,1 Md€) est inférieur à celui prévu en LFI (72,3 Md€) et conforme à la trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019 (70 Md€). Ce résultat a été permis par des recettes non reconductibles et des économies de constatation. Mais il repose surtout sur une amélioration en grande partie artificielle du solde des comptes spéciaux.

Par rapport à 2015, le déficit en comptabilité budgétaire enregistre une amélioration limitée de 1,5 Md€. Le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale se dégrade (- 2,4 Md€). Il en est de même pour le solde des opérations de l'exercice en comptabilité générale, après déduction des charges financières nettes (- 7,7 Md€). Le redressement des finances de l'État marque en réalité le pas dans les trois comptabilités depuis 2013 et le déficit 2016 reste trop élevé de plus de 40 Md€ pour stabiliser la dette en part du PIB.

Tableau n° 1 : formation du solde budgétaire (hors FMI)

En M€	LR 2015	LFI 2016	Exécution 2016 (hors AFD)
<i>Recettes fiscales brutes</i>	383 317	388 025	387 422
<i>R & D sur impôts d'État</i>	-91 509	-88 194	-90 618
<i>R et D sur impôts locaux</i>	-11 676	-11 970	-12 708
Recettes fiscales nettes	280 132	287 861	284 097
Recettes non fiscales	14 411	15 648	16 238
PSR au profit de l'Union européenne	-19 702	-20 169	-18 996
PSR au profit des collectivités territoriales	-50 528	-47 305	-46 461
Recettes nettes, hors PSR, fonds de concours et attribution de produits	224 313	236 035	234 878
Dépenses brutes du budget général	404 759	413 471	415 279
Remboursements et dégrèvements	-103 185	-100 164	-103 326
Fonds de concours et att. de produits	-5 113	-3 571	-3 632
Dépenses nettes du budget général hors fonds de concours et attribution de produits	296 461	309 736	308 322
Solde du budget général	-72 148	-73 701	-73 444
Soldes des budgets annexes*	0	15	0
Solde des CAS	1 319	804	2 891
Solde des CCF	88	361	1 174
Solde des comptes de commerce	248	163	247
Solde comptes d'opérations monétaires	-31	59	74
Solde comptes spéciaux	1 624	1 387	4 387
Solde général	-70 524	-72 299	-69 056

Sources : loi de règlement 2015, LFI 2016, direction du budget

* Le solde des budgets annexes qui fait l'objet d'une prévision en LFI est présenté de façon conventionnelle à l'équilibre dans les lois de règlement. La prise en compte du solde des budgets annexes dans le solde budgétaire de la loi de règlement est prévue par le ministère de l'économie et des finances à compter de l'exercice 2017.

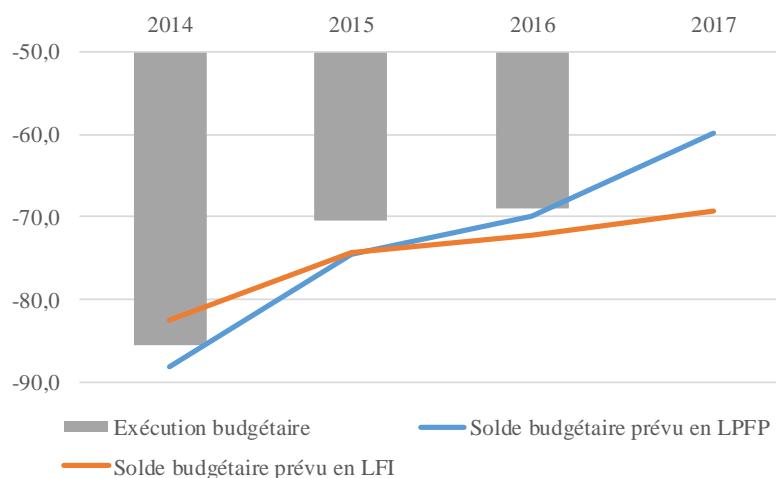
A - Un déficit inférieur aux prévisions grâce à une amélioration du solde des comptes spéciaux

1 - Des objectifs respectés en 2016

La LFI 2016 et la LPFP 2014-2019 prévoient pour 2016 des déficits budgétaires de, respectivement, 72,3 Md€ et 70 Md€. Le solde 2016 (- 69,1 Md€) respecte ces objectifs.

L'État disposait cependant fin 2015 d'une avance significative sur la trajectoire de la LPFP, avec un solde inférieur à la cible de 4 Md€ (- 70,5 Md€ au lieu de - 74,5 Md€). Cette avance s'est considérablement réduite fin 2016, et, pour 2017, le déficit prévu en LFI (69,3 Md€) est supérieur de près de 10 Md€ à la cible de la LPFP (59,9 Md€).

Graphique n° 2 : soldes de l'État prévus en LPFP et en LFI et exécutés (en Md€)

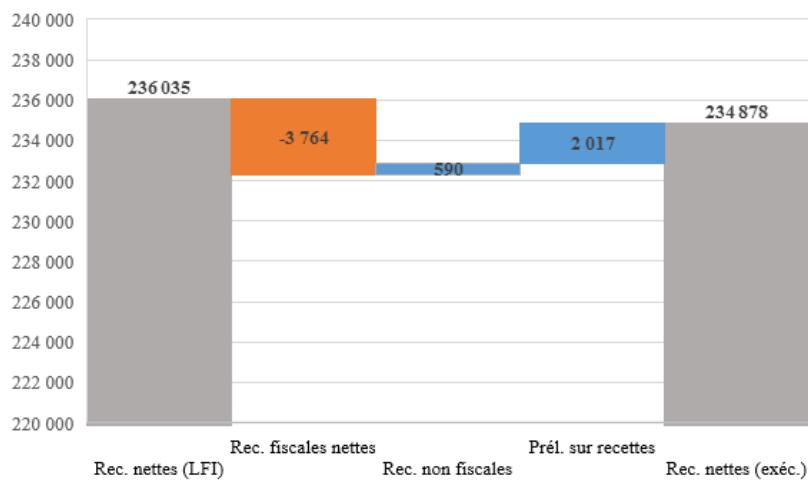


Source : Cour des comptes (données : LPFP, direction du budget et Insee)

2 - Des recettes à un niveau proche de la LFI malgré des recettes fiscales sensiblement inférieures

Les recettes nettes du budget général, hors prélèvements sur recettes, fonds de concours et attribution de produits, s'élèvent à 234,9 Md€. Elles ressortent légèrement en deçà des évaluations initiales (- 1,1 Md€). Les moins-values significatives sur les recettes fiscales (- 3,8 Md€) ont été pour partie compensées par des recettes non fiscales imprévues et de moindres prélèvements sur recettes.

Graphique n° 3 : recettes nettes du budget général – passage de la LFI à l'exécution (en M€)



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

a) Des recettes fiscales décevantes

Les recettes fiscales nettes (284,1 Md€) ont été décevantes (- 3 764 M€) dans un contexte économique marqué par une croissance du PIB en valeur (1,6 %⁴) moindre qu'attendu en LFI (2,5 %).

L'impôt sur les sociétés (IS) est inférieur de 2 853 M€ aux prévisions en raison d'une croissance du bénéfice fiscal moins forte que prévu. L'impôt sur le revenu (IR) est en retrait de 392 M€ à cause de la surestimation de la base 2015 et de la sous-évaluation du coût du crédit d'impôt transition énergétique en LFI 2016.

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est restée proche des estimations de la LFI (- 178 M€). Cette bonne tenue de la TVA s'explique par des facteurs économiques et notamment l'augmentation de la consommation malgré la révision à la baisse de la croissance du PIB. Un niveau peu élevé de remboursements de TVA en décembre 2016 (en retrait de 380 M€ par rapport à décembre 2015) y a aussi contribué. Celui-ci aura cependant pour conséquence une augmentation des remboursements versés en 2017.

⁴ 1,2 % pour le PIB en volume et 0,4 % pour le déflateur du PIB.

La taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) est également en ligne avec la LFI (+ 23 M€).

Les autres recettes fiscales nettes sont inférieures à la LFI de 365 M€, bien que les droits sur les donations et successions dépassent la prévision de 660 M€. Les dégrèvements de taxe d'habitation pour les retraités à faibles revenus et de taxe sur les propriétés foncières non bâties pour les agriculteurs victimes de pertes de récoltes ou de bétail ont entraîné un ressaut des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (738 M€) qui a joué en sens inverse.

*b) Des recettes non fiscales non prévues en LFI
et, pour une large part, non reconductibles*

Malgré des dividendes en numéraire plus faibles (- 1 741 M€), les recettes non fiscales (16,3 Md€) ont dépassé les évaluations initiales (+ 590 M€) en raison de recettes non reconductibles.

L'attribution des fréquences hertziennes conclue par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) en novembre 2015 a permis de dégager un produit de 2 799 M€ pour l'État, payable en quatre annuités, dont deux ont été encaissées en 2016 pour un montant de 1 304 M€, alors qu'une seule était prévue à hauteur de 700 M€.

Le prélèvement sur la COFACE a atteint 2 411 M€, pour une évaluation initiale de 1 650 M€. Ce versement reflète, à hauteur de 1 989 M€, le bon résultat technique des procédures de soutien au commerce extérieur en 2016, mais aussi, pour 422 M€, l'encaissement anticipé par l'État d'une fraction du versement du solde du compte par la COFACE, prévu par la LFI 2017 dans le cadre de la réforme des dispositifs de soutien à l'exportation.

Les autres facteurs non reconductibles qui ont eu un effet positif sur l'exécution 2016 sont un niveau inférieur à 2015 mais néanmoins élevé d'amendes de l'Autorité de la concurrence pour un montant de 994 M€, une révision à la hausse par rapport à la LFI du prélèvement de l'État sur le fonds d'épargne (+ 299 M€) en lien avec la baisse de la commission versée aux réseaux distributeurs, et des prélèvements exceptionnels sur le fonds de roulement d'organismes et fonds contrôlés par l'État votés en LFR pour 194 M€.

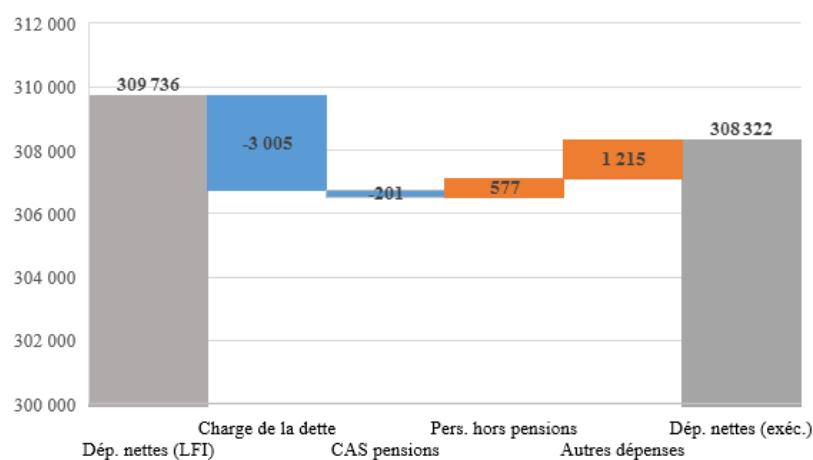
c) Des prélèvements sur recettes moins élevés que prévu

Les économies de constatation (2 017 M€) sur les prélèvements sur recettes (PSR) ont joué un rôle important dans la tenue de l'objectif de solde. La faiblesse de l'investissement local s'est répercutee sur le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), contribuant à réduire de 843 M€ les PSR au profit des collectivités territoriales. La sous-exécution du PSR au profit de l'Union européenne (UE) atteint 1 173 M€. Elle s'explique essentiellement par des retards dans la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel de l'UE pour la période 2014-2020.

3 - Des dépenses contenues grâce à d'importantes économies sur la charge de la dette

Hors recapitalisation de l'Agence française de développement (AFD), fonds de concours et attributions de produits, les dépenses nettes du budget général s'élèvent à 308,3 Md€, soit 1 414 M€ de moins qu'en LFI, en raison d'une charge de la dette très inférieure à la prévision (- 3 005 M€), liée au niveau toujours très bas des taux d'intérêt et de l'inflation, et d'une économie de constatation sur le CAS Pensions (- 201 M€).

Graphique n° 4 : dépenses nettes du budget général : passage entre la LFI et l'exécution (en M€)



Hors recapitalisation de l'AFD. Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

La recapitalisation de l'Agence française de développement

Compte tenu de son activité principale de prêt, l'AFD est soumise à la réglementation bancaire dite Bâle III. Afin de lui permettre de respecter ses exigences, la LFR 2016 a procédé à une augmentation de ses fonds propres compensée par le remboursement anticipé à l'État de créances à long terme de l'État par l'AFD (ressources à conditions spéciales, ou RCS).

Cette opération s'est traduite par l'ouverture en LFR de 2,4 Md€ sur la mission *Aide publique au développement* qui ont été versés au CAS *Participations financières de l'État*. Celui-ci a recapitalisé l'AFD qui a utilisé ses nouveaux fonds propres pour rembourser les RCS, engendrant une recette pour le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*. En 2016, l'opération dégrade le solde du budget général de 2,4 Md€ et améliore le solde des comptes spéciaux de 2,4 Md€. Elle est donc globalement neutre sur le budget de l'État, et n'est pour cette raison pas prise en compte dans les analyses qui suivent. En comptabilité générale, elle n'affecte pas la situation nette de l'État, même si le reclassement des créances en participations conduit à une perte de liquidité de l'actif. Pour les années suivantes, le remboursement anticipé des créances conduit l'État à renoncer aux intérêts futurs sur les RCS, soit 79 M€ courants sur la période 2017-2045 (8 M€ en 2017).

En revanche, les dépenses de personnel hors CAS *Pensions* dépassent les crédits ouverts en LFI de 577 M€ et les autres dépenses de 1 231 M€.

Les évènements en partie ou totalement imprévisibles de 2016 (nouveaux attentats, afflux de réfugiés, crises agricoles) n'expliquent qu'une part de ces dépassements, plus faible qu'en 2015. À l'inverse, les sous-budgétisations initiales ont engendré 3 Md€ d'ouvertures pendant l'année, en particulier pour les opérations extérieures et missions intérieures du ministère de la défense, les contrats aidés, la masse salariale de l'éducation nationale ou l'allocation adultes handicapés (AAH). La gestion 2016 a également été marquée par des décisions de dépenses nouvelles en cours d'exercice : elles ont conduit à 1,9 Md€ d'ouvertures principalement pour le plan d'urgence pour l'emploi, la politique salariale dans la fonction publique ou l'élargissement de la prime d'activité.

4 - Une amélioration du solde des comptes spéciaux en grande partie artificielle

Une part prépondérante de la diminution du déficit par rapport à la LFI (3 280 M€) provient de l'amélioration du solde des comptes spéciaux (+ 3 000 M€, hors AFD). Celle-ci est concentrée sur les comptes d'affectation spéciale (2 087 M€) et les comptes de concours financiers (813 M€).

a) *Une baisse des contributions au désendettement sans effet sur la dette*

L'amélioration du solde des CAS (+ 2 087 M€) résulte, à hauteur de 2 367 M€, d'une baisse de leur contribution au désendettement.

La LFR a annulé la contribution au désendettement de l'État de 2 Md€ prévue pour le compte *Participations financières de l'État*. Cette opération améliore artificiellement le déficit budgétaire par rapport à la LFI sans réduire le niveau de la dette financière de l'État.

Sur le nouveau CAS *Transition énergétique*, le versement à EDF pour réduire la dette contractée entre 2009 et 2014 au titre de la compensation du service public de l'électricité (CSPE), prévu en LFI à hauteur de 724 M€, a été ramené en gestion à 357 M€. Le déficit budgétaire est là aussi amélioré, mais pas la situation nette de l'État.

Les contributions au désendettement des comptes d'affectation spéciale

Après la création du CAS *Transition énergétique* en LFR 2015 et la suppression du CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* en LFI 2016, quatre CAS comprennent des programmes de contribution au désendettement. Leur fonctionnement diffère sensiblement.

Les contributions des CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* et *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*⁵ sont reversées au budget général sous forme de recettes non fiscales. Elles dégradent le solde des comptes spéciaux et améliorent celui du budget général. Elles sont sans effet sur le déficit.

⁵ Cette contribution est supprimée par l'article 42 de la LFI 2017, sauf pour le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI).

La contribution du CAS *Participations financières de l'État* est, elle, versée à un établissement public, la Caisse de la dette publique (CDP), et utilisée par celle-ci pour financer des rachats de dette. Elle augmente le déficit budgétaire et donc le besoin de financement de l'État, mais aussi à due concurrence, par l'intermédiaire de la CDP, les ressources de financement de l'État. Elle est sans effet sur la dette financière de l'État. La suppression d'une contribution au désendettement de ce CAS prévue en LFI réduit donc le déficit budgétaire, mais sans diminuer la dette financière de l'État.

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

b) Une évolution favorable des comptes de concours financiers

Deux comptes de concours financiers (CCF) ont enregistré une évolution notable pendant l'exécution.

Le compte d'avances aux collectivités territoriales affiche un excédent élevé de 1 381 M€ (pour une prévision de 827 M€). L'amélioration du solde (554 M€) s'explique à hauteur de 210 M€ par des recettes de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) supérieures aux évaluations initiales. Les lacunes des systèmes d'information de la direction générale des finances publiques (DGFiP) ne permettent pas d'analyser avec certitude les autres éléments ayant contribué à ce résultat.

Hors opération avec l'AFD, le compte Prêts à des États étrangers enregistre un déficit de 95 M€, inférieur de 363 M€ à la LFI, principalement en raison du report de l'annulation de la dette de la Somalie et du Zimbabwe dans le cadre du Club de Paris (- 181 M€) et du décalage de la mise en œuvre de certains contrats commerciaux à l'exportation (- 109 M€).

**

Le déficit budgétaire 2016 (69,1 Md€) est inférieur aux prévisions de la LFI 2016 (72,3 Md€) et à la cible de la LPFP 2014-2019 (70 Md€). Ce constat favorable doit cependant être nettement relativisé. Les soldes visés par la LPFP et la LFI ont été atteints grâce à des recettes non fiscales non reconductibles, à des économies de constatation sur la charge de la dette et les prélèvements sur recettes, ainsi qu'à une amélioration artificielle du solde des comptes spéciaux grâce à une réduction de leurs contributions au désendettement.

B - Un déficit élevé qui ne se réduit plus depuis 2013

L'évolution dans le temps des résultats de l'État peut être analysée en comptabilité budgétaire, nationale ou générale. Dans les trois cas, les résultats stagnent ou se dégradent depuis 2013. Ils restent trop négatifs pour stabiliser la dette de l'État.

1 - Une réduction limitée du déficit budgétaire en 2016

Le déficit budgétaire 2016 (- 69,1 Md€) est en diminution légère par rapport à 2015 (- 70,5 Md€) et plus importante par rapport à 2014 (- 85,6 Md€). Cependant, après retraitement des dépenses exceptionnelles et des PIA, les variations du déficit budgétaire depuis 2013 apparaissent peu significatives. En 2016, les marges de manœuvre qui auraient permis une accélération de la réduction du déficit ont été utilisées majoritairement pour financer de nouvelles dépenses.

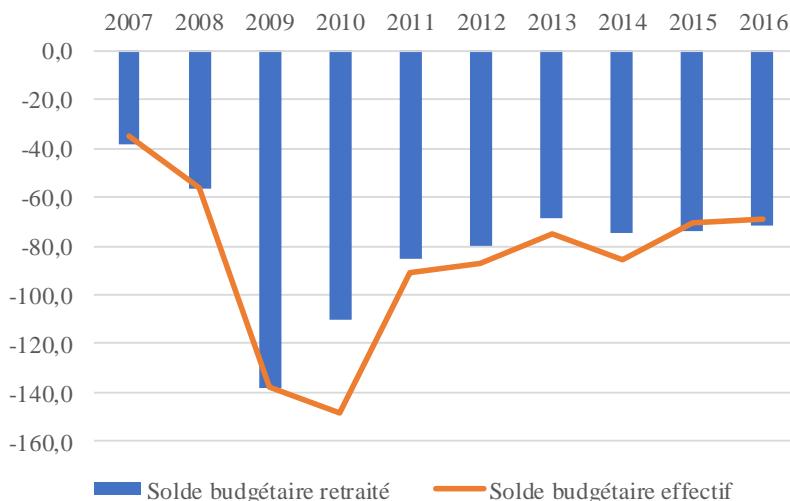
a) *Un déficit proche de celui de 2013 après retraitement des dépenses exceptionnelles et des investissements d'avenir*

La Cour calcule chaque année un déficit budgétaire retraité des dépenses exceptionnelles⁶ et des dotations initiales des programmes d'investissements d'avenir (PIA) aux organismes gestionnaires, mais réintégrant les versements aux bénéficiaires finaux des PIA par ces mêmes organismes.

⁶ Versements à la Grèce de 2010 à 2012, à Dexia en 2012, à la Banque européenne d'investissement (BEI) en 2013 et au mécanisme européen de stabilité (MES) de 2012 à 2014. Le déficit 2007 est par ailleurs retraité d'une recette exceptionnelle liée à l'ouverture du capital d'EDF. Le plan de relance de l'économie et les prêts à la filière automobile ne sont pas retraités en 2009 et 2010.

Le déficit budgétaire ainsi retraité (- 71,9 Md€ en 2016) s'améliore légèrement par rapport à 2015 (- 73,8 Md€⁷). En revanche, il dépasse toujours de 33,4 Md€ son niveau antérieur à la crise financière. Il reste comparable à son niveau de 2013 (- 68,8 Md€). Au cours de la période, le budget de l'État a notamment assumé la montée en charge du crédit d'impôt compétitivité emploi (12,6 Md€ en 2016) et compensé à la sécurité sociale le coût du pacte de responsabilité et de solidarité (11,9 Md€ en 2016).

**Graphique n° 5 : soldes budgétaires effectifs et retraités
(en Md€ courants)**



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

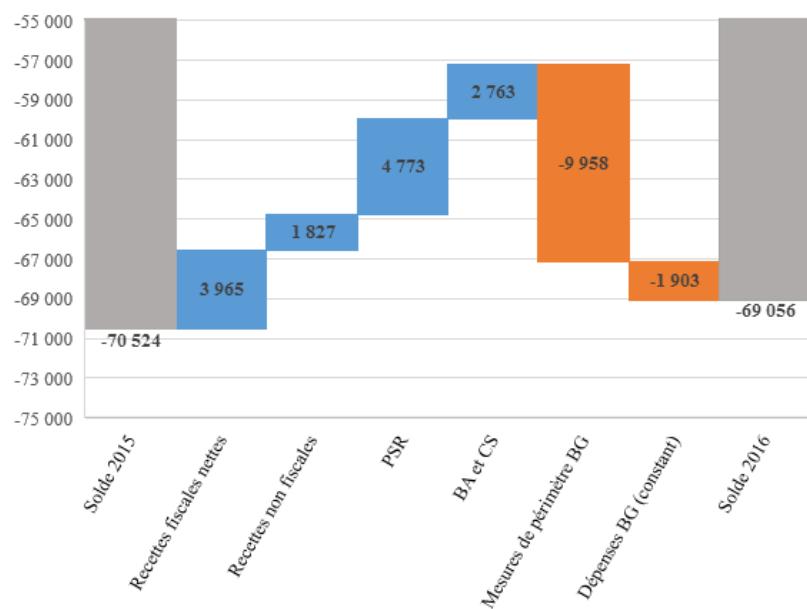
b) Des marges de manœuvre utilisées majoritairement pour financer des dépenses supplémentaires

Les recettes après prélèvements ont augmenté de 10,6 Md€ entre 2015 et 2016, en raison de l'augmentation des recettes fiscales (4 Md€) et non fiscales (1,9 Md€) et de la diminution des prélèvements sur recettes (4,8 Md€). Compte tenu de cette hausse ainsi que de l'amélioration du

⁷ Ce montant diffère légèrement de celui présenté dans le rapport sur le budget de l'État en 2015 (- 74 Md€) en raison d'une révision du montant des décaissements des PIA au titre de 2015, postérieure à la publication de ce dernier.

solde des budgets annexes et comptes spéciaux (2,8 Md€ hors AFD) et malgré le montant important des mesures de périmètre (10,0 Md€), les marges de manœuvre de l'exécution 2016 sur les dépenses du budget général s'élevaient à 3,4 Md€.

**Graphique n° 6 : évolution du solde budgétaire entre 2015 et 2016
(en M€)**



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

Elles ont été utilisées à hauteur de 44 % (1,5 Md€) pour réduire le déficit et de 56 % (1,9 Md€) pour financer des dépenses supplémentaires.

L'augmentation des dépenses du budget général hors charge de la dette et pensions s'élève à 2 Md€ en 2016. Les dépenses de personnel hors pensions (+ 1,3 Md€) représentent 60 % de cette augmentation.

La dynamique réelle des dépenses hors charge de la dette et pensions est cependant sensiblement supérieure à 2 Md€, compte tenu à la fois de l'augmentation des reports de charges (que permet de mesurer l'accroissement des charges à payer et factures non parvenues, estimé à 0,9 Md€ entre fin 2015 et fin 2016 sur les missions du budget général à périmètre constant) et de différents contournements de la charte de budgétisation (évalués par la Cour à 1,9 Md€ sur les missions du budget général en 2016).

La charte de budgétisation

La charte de budgétisation, insérée dans le rapport annexé à la LPFP, définit les modalités de calcul de l'évolution des dépenses à périmètre constant. La charte peut être contournée selon différents procédés analysés au chapitre III. Ils ont pour conséquence d'afficher une évolution des dépenses à périmètre constant inférieure à la réalité.

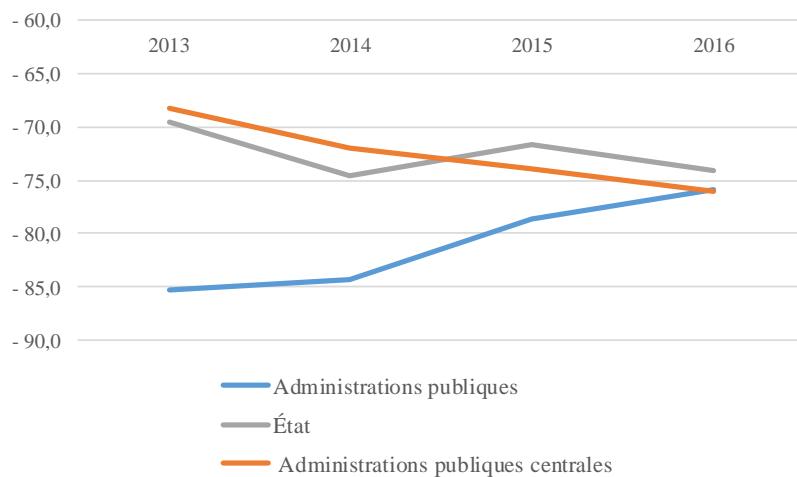
2 - Une détérioration du besoin de financement de l'État en comptabilité nationale⁸

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). En 2016, selon les estimations provisoires notifiées à la Commission européenne le 24 mars 2017, le solde de l'État s'élève à - 74,1 Md€ et celui des APUC à - 76 Md€. Seule la croissance du PIB permet d'afficher une stabilisation de ces besoins de financement en points de PIB en 2016 (respectivement, à 3,3 et 3,4 points). Depuis 2013, ils se détériorent respectivement de 4,4 Md€ et 7,8 Md€.

Cette détérioration en valeur absolue contraste avec l'amélioration des soldes des administrations publiques locales (APUL) et des administrations sociales (ASSO) sur la même période qui permet au besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques de se réduire de 2,8 Md€ en 2016 et de 9,5 Md€ depuis 2013.

⁸ Ces données seront commentées de façon détaillée par la Cour dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017.

Graphique n° 7 : besoins de financement des administrations publiques et des administrations publiques centrales (en Md€)



Source : Cour des comptes (données : Insee)

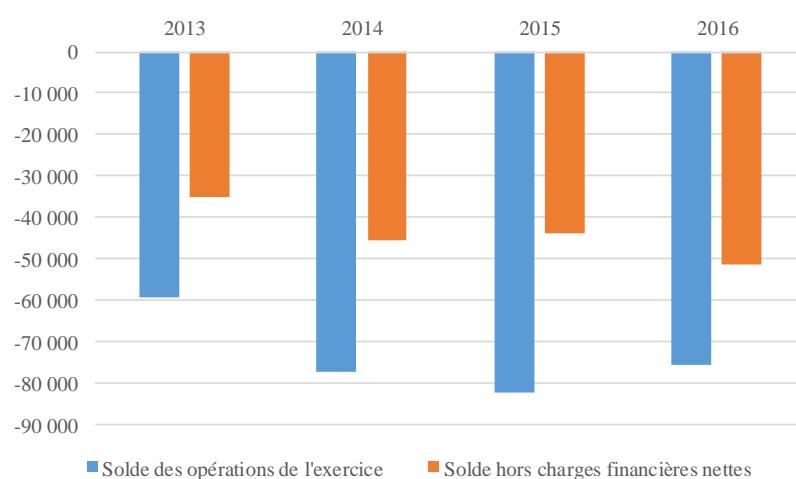
Cette concentration du déficit public sur les APUC reflète en partie la croissance des dépenses de défense, de sécurité et de politique de l'emploi. Elle s'explique aussi par la mise en place du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et la compensation par l'État à la sécurité sociale du pacte de responsabilité et de solidarité, ainsi que par son intervention croissante dans des politiques publiques entrant dans le champ des collectivités territoriales (apprentissage, équipement scolaire, financement du RSA, aides aux collectivités ayant souscrit des emprunts « toxiques »). Ces nouvelles priorités n'ont cependant pas été compensées par l'État à due concurrence par des économies dans les secteurs non prioritaires.

Cette évolution divergente des soldes des APUC, d'une part, de l'ensemble des administrations publiques, d'autre part, souligne la nécessité de décomposer dans l'article liminaire des lois financières le besoin de financement des administrations publiques par sous-secteurs, comme la Cour le recommande depuis 2013.

3 - Une évolution préoccupante du résultat de l'État en comptabilité générale sur moyenne période

En comptabilité générale, le solde des opérations de l'exercice (- 75,6 Md€) est en nette amélioration (+ 7,4 Md€) par rapport à celui de 2015. Celle-ci s'explique cependant par la forte diminution des charges financières nettes (- 14,4 Md€). Le résultat de 2015 avait en effet été dégradé par une dépréciation de 9,7 Md€ de la participation financière de l'État dans le groupe SNCF, suite à l'intégration de sa nouvelle filiale SNCF Réseau (ex-RFF). Aucune opération d'un montant comparable sur les participations n'a eu lieu en 2016.

Graphique n° 8 : solde des opérations de l'exercice, y compris et hors charges financières nettes (en M€)



Source : Cour des comptes (données : DGFiP)

À partir du compte de résultat de l'État, il est possible, en retirant les charges financières nettes du solde des opérations de l'exercice, de calculer un solde intermédiaire de gestion analogue à la notion de « résultat d'exploitation » des entreprises. En 2016, ce « résultat d'exploitation » de l'État (- 51,5 Md€) se dégrade de 7,7 Md€. Par rapport à 2013, il s'est aggravé de 16,3 Md€.

Le solde des opérations de l'exercice, hors charges financières nettes

Le résultat d'exploitation est le résultat réalisé par une entreprise à travers l'exploitation habituelle de ses seuls facteurs de production. Il ne prend en compte ni les produits et charges financiers, ni ceux à caractère exceptionnel. En analyse financière, il est employé pour apprécier la performance économique intrinsèque d'une entreprise puisqu'il n'est influencé ni par ses modalités de financement, ni par les événements exceptionnels.

Dans la comptabilité générale de l'État, la notion de résultat exceptionnel n'existe pas. Le concept le plus proche du résultat d'exploitation serait donc celui de solde des opérations de l'exercice hors charges financières nettes. Les charges financières de l'État comprennent principalement les intérêts de sa dette, la valeur comptable des actifs financiers cédés sur l'exercice et les dépréciations de ceux qu'il conserve à la clôture. Ses produits financiers sont essentiellement les dividendes, les produits de cessions d'actifs financiers et les reprises de dépréciations.

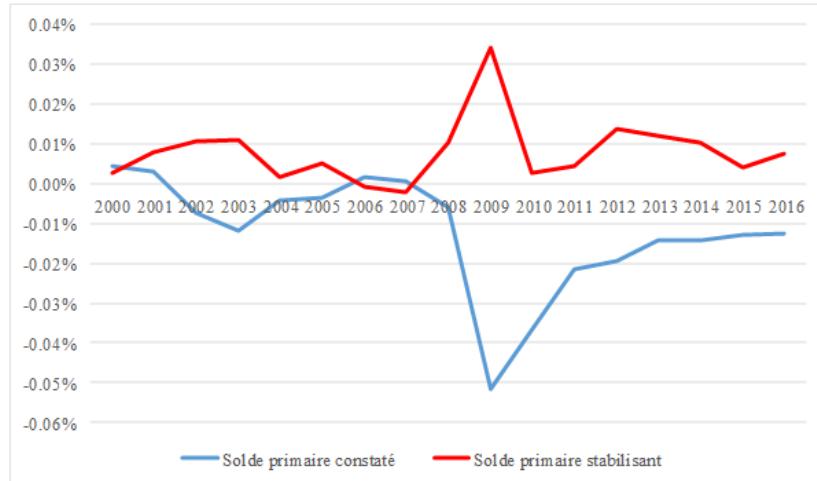
Le retraitement des charges financières nettes permet de neutraliser les effets des opérations de financement et de gestion des actifs financiers de l'État, qui sont influencées par des facteurs largement indépendants de la politique budgétaire (taux d'intérêt, performance économique des entreprises publiques, etc.), et de présenter un solde des opérations de l'exercice qui soit davantage représentatif de la performance de la gestion.

4 - Un déficit toujours trop élevé pour stabiliser le poids de la dette de l'État dans le PIB

Quelle que soit la mesure utilisée, le solde de l'État en 2016 reste fortement négatif. Ainsi, le déficit budgétaire (- 69,1 Md€) représente plus d'un cinquième (22 %) des dépenses nettes du budget général.

Le solde budgétaire primaire (hors charge de la dette) s'élève à - 27,6 Md€ (- 1,24 % du PIB) en 2016. Pour stabiliser la dette de l'État en part du PIB, en l'absence de mesures spécifiques de gestion de la dette ou de la trésorerie, un excédent budgétaire primaire de 16,5 Md€ (+ 0,74 % du PIB) aurait été nécessaire. Le solde budgétaire 2016 est donc inférieur de plus de 40 Md€ à celui qui permettrait à l'État de stabiliser sa dette en part du PIB.

Graphique n° 9 : solde primaire constaté et solde primaire stabilisant (2000-2016, en % du PIB)



Source : Cour des comptes (données : AFT, direction du budget et Insee)

**

La réduction affichée du déficit budgétaire de l'État par rapport à 2015 (- 1,5 Md€) contraste avec son augmentation en comptabilité nationale (+ 2,5 Md€) et en comptabilité générale (+ 7,7 Md€, hors charges financières nettes). Sur moyenne période, aucune de ces trois comptabilités ne permet de constater d'amélioration sensible des finances de l'État depuis 2013, et le déficit reste beaucoup trop élevé pour stabiliser le poids de la dette dans le PIB.

II - Des incertitudes renforcées sur la trajectoire budgétaire de l'État à court et moyen terme

L'article 66 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (« décret GBCP ») 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 antérieures* ».

Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017 procédera à une analyse complète de la soutenabilité financière de l'ensemble des administrations publiques, incluant notamment les risques macroéconomiques. Dans le cadre du présent rapport, la Cour examine seulement dans quelle mesure l'exécution du budget 2016 a affecté la soutenabilité budgétaire de l'État. Elle constate que la gestion 2016 a renforcé les incertitudes sur la trajectoire budgétaire à court et à moyen terme aussi bien en recettes qu'en dépenses.

A - Des recettes exposées à une hausse prévisible des remboursements et dégrèvements d'impôts

La comptabilité générale permet de suivre au bilan de l'État les remboursements et dégrèvements d'impôts dus mais non versés aux contribuables, ainsi que les provisions liées aux litiges fiscaux.

1 - Une augmentation attendue des remboursements et dégrèvements d'impôts

Les charges à payer⁹ comptabilisées en fin d'année 2016 dans les passifs de l'État au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts (45,6 Md€) sont en forte augmentation (+ 5,9 Md€).

Les charges à payer relatives aux remboursements de TVA s'élèvent à 18 Md€, en hausse de 0,8 Md€ par rapport à fin 2015. Cette augmentation s'explique pour moitié par la hausse des demandes de remboursement formulées au titre de 2016 après la fin de l'année et pour l'autre moitié par un accroissement des demandes de remboursement reçues avant la fin 2016 mais non traitées par l'administration fiscale au cours de l'exercice. Ce second montant est à rapprocher de la baisse des remboursements de TVA observée en décembre 2016 par rapport au même mois l'année précédente (- 380 M€). Ce ralentissement des remboursements de TVA constaté en décembre 2016 affectera l'exécution 2017.

Les charges à payer au titre des restitutions d'IS atteignent 27,5 Md€ fin 2016 (+5,1 Md€). Cette hausse reflète notamment le poids de plus en plus important des dettes de l'État au titre du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) qui représentent 15 Md€ fin 2016. Le montant de ces dettes et les incertitudes concernant les comportements des entreprises créent des aléas importants sur la prévision d'IS pour les années 2017 et au-delà,

⁹ Cf. p. 41 pour une présentation de la notion de charges à payer.

même si la LFI 2017 prévoit déjà un coût budgétaire en hausse importante pour le CICE (15,8 Md€, soit + 3,2 Md€).

Par ailleurs, dans son rapport sur le budget de l'État en 2015, la Cour avait pointé l'incertitude pesant sur le financement du pacte de responsabilité et de solidarité après 2016¹⁰. La LFI 2017 a substitué à la suppression complète de la contribution sociale de solidarité sur les entreprises (C3S), prévue initialement par le pacte, une augmentation du taux du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) de 6 à 7 %, imputable par les entreprises sur leurs bénéfices 2017, mais qui ne donnera lieu à remboursement par l'État qu'à partir de 2018. De même, la baisse de l'IS prévue initialement par le pacte pour 2017 a été répartie entre 2017 (0,3 Md€) et 2018 (1,1 Md€). Ces décisions reportent la perte de recettes budgétaires pour l'État mais n'apportent pas de solution de financement pérenne.

Tableau n° 2 : coût budgétaire prévisionnel du CICE

En Md€	2016 (réalisations)	2017	2018	2019
CICE	12,6	15,8	20,6	21,4

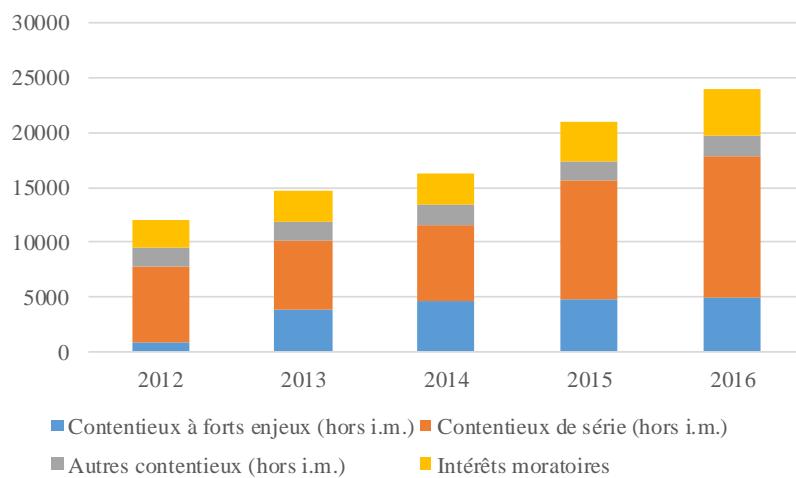
Source : DGFiP

2 - Une progression des provisions relatives aux litiges fiscaux

Les provisions pour litiges fiscaux comptabilisées au bilan de l'État ont doublé depuis 2012. Elles atteignent 24,1 Md€ fin 2016.

¹⁰ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2015*, p. 188. La Documentation française, mai 2016, 234 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Graphique n° 10 : provision pour litiges fiscaux



Source : Cour des comptes (données : DGFiP)

Trois contentieux de série (précompte mobilier pour 1,9 Md€, OPCVM pour 4,9 Md€ et contribution additionnelle à l'IS pour 5,4 Md€) représentent plus de la moitié de cette provision. L'augmentation observée en 2016 résulte essentiellement d'une dotation supplémentaire pour le contentieux sur la contribution additionnelle à l'IS (+ 2,5 Md€).

Tableau n° 3 : impact budgétaire net des contentieux de série

En Md€	2014	2015	2016	2017
LFI	2,8	2,1	1,6	1,4
Exécution	0,7	0,7	1,2	ND

Source : DGFiP

Depuis 2014, l'impact budgétaire net des contentieux fiscaux de série a été plus faible que prévu en LFI. Ceci traduit des décaissements inférieurs aux prévisions, notamment dans le contentieux OPCVM, mais aussi l'encaissement de recettes au titre des contentieux gagnés par le Trésor depuis les décisions favorables du Conseil d'État de 2012 sur le précompte. Le recouvrement de ces recettes est cependant suspendu depuis la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) par la Commission pour contester ces décisions juridictionnelles nationales.

L'interruption de ce flux de recettes explique l'accroissement (+ 0,7 Md€) de l'impact budgétaire net des contentieux fiscaux de série en

2016. En l'absence de ces recettes, l'enveloppe prévue en LFI 2017 pour les contentieux fiscaux (1,4 Md€) ne semble pas surdimensionnée, contrairement aux années précédentes.

Au-delà de 2017, l'évolution du coût des contentieux dépendra notamment des décisions de la CJUE sur le précompte mais aussi sur la contribution additionnelle à l'IS¹¹.

B - Une trajectoire en dépenses fragilisée pour 2017 et au-delà

Les reports de charges et les engagements pris fragilisent la trajectoire en dépenses prévue pour 2017 et les années suivantes. Ils peuvent être respectivement mesurés au travers des charges à payer (CAP) et factures non parvenues (FNP), d'une part, et des restes à payer, d'autre part.

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 et d'intervention 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. Des CAP et FNP sont comptabilisées pour toutes les missions du budget de l'État, y compris les remboursements et dégrèvements d'impôts. Les CAP et FNP sont des dettes qui devront être remboursées par l'État, le plus souvent dès l'exercice suivant. Elles constituent donc un indicateur de soutenabilité budgétaire à court terme qui permet de mesurer les reports de charges d'un exercice sur l'autre.

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). Elles ne sont enregistrées que pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux dotés de crédits (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers). Compte tenu des délais parfois longs entre l'engagement d'une dépense, sa liquidation et son paiement, ils constituent un indicateur de soutenabilité budgétaire à moyen terme qui permet de mesurer les engagements pris par l'État et non soldés.

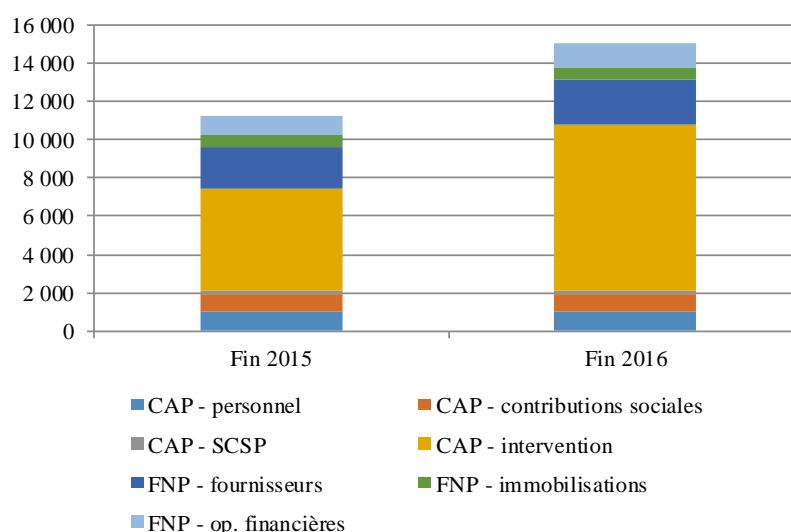
¹¹ Dans ce contentieux, le Conseil d'État a transmis une question préjudicielle à la CJUE en 2016.

1 - À court terme, des reports de charges en augmentation sensible

a) Une hausse des CAP et FNP à périmètre constant

Hors remboursements et dégrèvements d'impôts, les CAP et FNP atteignent 15 Md€ fin 2016, en progression de 3,8 Md€ par rapport à 2015.

Graphique n° 11 : charges à payer et factures non parvenues, hors remboursements et dégrèvements (en M€)



Source : Cour des comptes (données : DGFiP)

Cette augmentation tient, à hauteur de 2,4 Md€, à des effets de périmètre liés à la réforme du service public de l'énergie (+ 0,7 Md€ sur le budget général et + 0,8 Md€ sur le CAS Transition énergétique), à la création de la prime d'activité (+ 0,6 Md€) et à la budgétisation des allocations de logement familial (+ 0,3 Md€).

Elle correspond pour le solde (1,3 Md€) à un accroissement des reports de charges, à périmètre constant. Il est porté par les missions du budget général pour 0,9 Md€, la différence (0,4 Md€) correspondant principalement au décalage sur 2017 des dépenses du CAS Services nationaux de transport conventionné de voyageurs, initialement prévues en 2016 en raison de la signature, finalement intervenue en février 2017,

de la convention entre l'État et la SNCF relative aux trains d'équilibre du territoire.

Par catégories de dépenses, les charges à payer liées aux charges de personnel, aux contributions sociales et aux subventions pour charges de service public sont presque stables. L'augmentation est concentrée sur les charges à payer d'intervention (+ 3,4 Md€ à périmètre courant et + 0,9 Md€ à périmètre constant) et les factures non parvenues (+0,4 Md€).

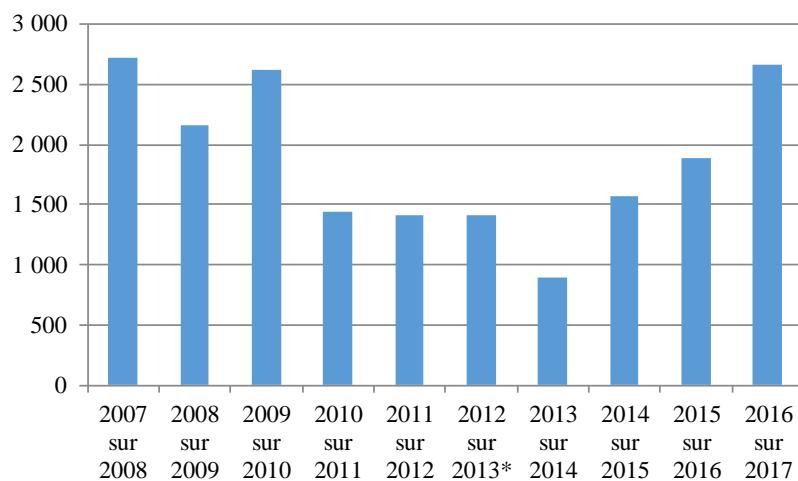
*b) Des reports de crédits fortement accrus
par les mesures de pilotage de la fin de gestion*

Les CAP et FNP peuvent être couvertes en gestion 2017 soit par un redéploiement des crédits de paiement (CP) ouverts en LFI selon le principe d'auto-assurance, ou par des reports de CP dans les limites prévues par l'article 15 de la LOLF.

Pour les programmes du budget général, les reports de CP sont limités à 3 % des crédits de personnel et 3 % des autres crédits, sauf dérogation prévue par une loi de finances. Depuis la mise en place de cibles ministérielles de fin de gestion en 2014, le nombre de programmes bénéficiant d'une dérogation s'est régulièrement accru, passant de 19 en LFI 2014 à 30 en LFI 2017, et le montant des reports sur le budget général (hors fonds de concours) a quasiment triplé, de 897 M€ début 2014 à 2 661 M€ début 2017. Par rapport à 2015, la hausse représente 771 M€ (+ 41 %).

Ce montant inclut des crédits ouverts en LFR, notamment 672 M€ annulés par le décret d'avance du 2 décembre 2016 puis ré-ouverts par la LFR 30 jours plus tard sur le programme *146-Équipement des forces de la mission Défense*, 200 M€ ajoutés sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* pour le fonds d'urgence des départements et un abondement de 150 M€ sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables* destinés à l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE) gérée par la Caisse des dépôts et consignations.

**Graphique n° 12 : reports de CP sur le budget général,
hors fonds de concours (M€)**



Source : Cour des comptes
Hors MES pour les reports de 2012 à 2013.

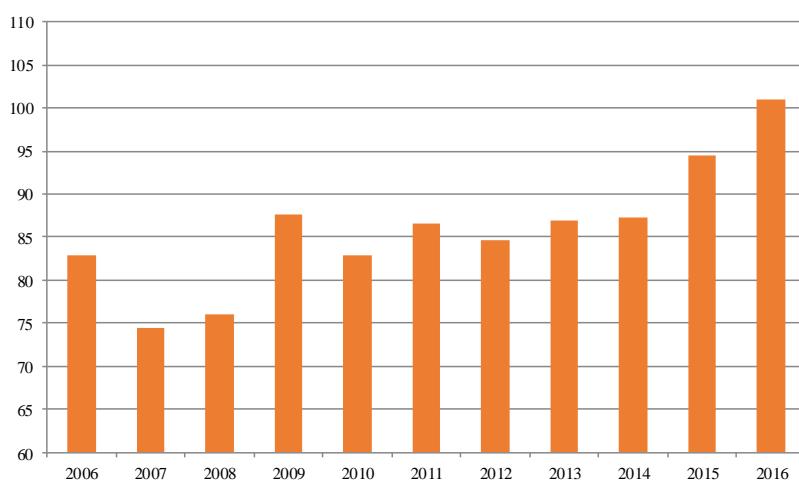
Comme en 2016, ces reports ont été mis en réserve dès la publication des arrêtés les autorisant, sauf pour le programme *177-Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* (42 M€).

Cette décision perpétue un enchaînement peu vertueux : la progression des charges à payer fin 2016 se traduit par un niveau de reports de crédits en hausse ; comme ceux-ci tendent à fixer le niveau de dépenses possible au cours de l'année significativement au-dessus de la LFI, ils sont gelés ; mais cette mise en réserve complique la résorption des charges à payer en obligeant les gestionnaires à des redéploiements importants dès le début de l'exercice pour les régler ; ces redéploiements risquent de créer des insuffisances de crédits sur d'autres actions qui pourraient se traduire, si elles ne sont pas résolues en cours d'exécution, par une nouvelle augmentation des charges à payer à la fin 2017.

2 - Des marges de manœuvre à moyen terme réduites par la forte progression des restes à payer

Les restes à payer (y compris fonds de concours) sur le budget général progressent de 6,5 Md€ pour atteindre 100,9 Md€ fin 2016¹², soit un niveau inédit depuis l'entrée en vigueur de la LOLF. Sur ce total, 20,3 Md€ devraient faire l'objet de paiements dès 2017.

**Graphique n° 13 : restes à payer
(y compris fonds de concours, en Md€)**



Source : Cour des comptes.

La hausse est particulièrement forte pour quelques missions :

- Travail et emploi (+ 3,7 Md€), en raison du plan d'urgence pour l'emploi ;
- Défense (+ 1,1 Md€)¹³, compte tenu notamment de la signature de contrats de maintenance pluriannuels pour l'armée de l'air ;

¹² Le montant des restes à payer à fin 2015 a été réévalué dans les RAP 2016 (94,4 Md€) de 1,6 Md€ par rapport à l'estimation des RAP 2015 (92,8 Md€). La correction porte principalement sur la mission Défense (+ 1,2 Md€).

¹³ Au-delà de ces engagements déjà effectués, le montant des AE affectées et non engagées (AENE) de la mission Défense, reportées sur 2017, s'établit à 14,6 Md€, en forte hausse fin 2016 (+ 3,9 Md€). Il représente 79 % des AENE de l'ensemble des missions du budget général (18,4 Md€).

- Relations avec les collectivités territoriales (+ 0,9 Md€), avec la mise en place de la dotation de soutien de l'investissement local (DSIL) ;
- Économie (+ 0,8 Md€) dans le contexte de l'accélération du plan France très haut débit ;
- Écologie, développement et mobilité durables (+ 0,5 Md€), avec l'engagement des deuxième et troisième tranches de l'ESTE.

La seule diminution notable concerne la mission Aide publique au développement (- 0,6 Md€), du fait de l'absence de nouveaux engagements multilatéraux majeurs.

3 - D'autres engagements contraignant la trajectoire en dépenses

Certains engagements pluriannuels ne peuvent pas être appréhendés par les restes à payer du budget de l'État. Il s'agit d'une part des mesures pluriannuelles concernant les dépenses de personnel et d'autre part d'engagements liés à des dépenses gérées en dehors du budget de l'État, comme les projets d'infrastructures ou les PIA 1 et 2.

a) Une politique d'emploi et de rémunération des fonctionnaires aux effets massifs dès 2017

Les exercices 2015 et 2016 ont été marqués par une succession d'annonces concernant la politique de recrutement et de rémunération de l'État. Ces mesures auront des effets durables.

Le plafond d'emploi cumulé de l'État et des opérateurs est revenu fin 2016 au-dessus de son niveau de 2012 (+ 9 326 ETPT) et il devrait, en 2017 dépasser la cible fixée par l'article 9 de la LPFP 2014-2019 de 35 774 ETPT, essentiellement sur les missions Défense (+ 24 594 ETPT par rapport aux hypothèses de la LPFP), Justice (+ 3 568 ETPT) et Sécurités (+ 6 835 ETPT)¹⁴, soit un coût supplémentaire d'environ 1,3 Md€ par an hors CAS Pensions. Les pouvoirs publics ont, de plus, annoncé en novembre 2015 une stabilisation des effectifs du ministère de la défense jusqu'en 2019.

¹⁴ Les créations d'emplois sur la mission Enseignement scolaire et dans les universités figuraient dans la programmation pluriannuelle.

L'augmentation du point fonction publique de 1,2 % annoncée le 17 mars 2016 a un coût estimé pour l'État en année pleine de 1 028 M€, dont 900 M€ de dépenses de personnel, 85 M€ de subventions pour charges de service public¹⁵ et 43 M€ de forfaits d'externat et de dépenses d'assistance éducative¹⁶. Compte tenu du calendrier de mise en œuvre de la mesure, les coûts estimés pour 2016 et 2017 sont respectivement de 262 M€ et 985 M€.

Le protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) de novembre 2015 prévoit une refonte progressive des grilles indiciaires et l'incorporation dans le traitement principal (et donc la soumission aux cotisations sociales) de certaines primes. Le coût pour l'État de cet accord a été estimé à 20 M€ en LFI 2016 et 687 M€ en LFI 2017. Dans un rapport publié en juillet 2015¹⁷, la Cour a estimé le coût en année pleine de l'accord à l'horizon 2020 à environ 2,5 Md€. Il est ainsi supérieur au montant cumulé de la totalité des mesures catégorielles entre 2010 et 2015.

b) Une trajectoire irréaliste pour les investissements d'infrastructures

Le financement par l'État des investissements d'infrastructures est porté par l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF).

Les charges à payer de l'AFITF fin 2016 (461 M€) affichent une forte baisse (- 285 M€) grâce à un redéploiement de crédits en fin d'exercice qui a permis de réduire la dette de l'établissement vis-à-vis de SNCF-Réseau.

En revanche, ses restes à payer (12,3 Md€ fin 2016), qui avaient diminué entre 2013 et 2015, ont recommencé à augmenter en 2016 (+ 478 M€), alors qu'ils n'incluent pas encore, ou de façon seulement marginale, les engagements correspondant aux contrats de plan État-région 2015-2020 (6,9 Md€ pour la part État du volet « mobilité multimodale ») et aux projets de construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse entre Lyon et Turin et du canal Seine Nord Europe.

¹⁵ Au titre des personnels des opérateurs possédant le statut de fonctionnaires ou dont la rémunération est liée au point.

¹⁶ Les assistants d'éducation sont rémunérés sur des dépenses de fonctionnement.

¹⁷ Cour des comptes, *La masse salariale de l'État: enjeux et leviers*, communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2015, 150 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La LPFP 2014-2019 est construite sur l'hypothèse d'un plafond annuel de dépenses de l'AFITF de 1,9 Md€ par an sur 2015-2017. Dans un référé du 10 juin 2016, la Cour a mis en évidence que l'AFITF ne pourrait absorber ces nouveaux engagements et le renouvellement de ses dépenses récurrentes.

c) Des décaissements étalés jusqu'en 2025 pour les PIA 1 et 2

Les deux premiers PIA représentent un montant de 34 Md€ de crédits disponibles, y compris les intérêts des dotations non consommables. 16,7 Md€ ont été décaissés à fin 2016. Les restes à payer (extrabudgétaires) des deux premiers PIA représentaient donc 17,3 Md€ à cette date. Les dépenses correspondantes seront réalisées par les opérateurs des deux programmes jusqu'en 2025.

Le 21 juin 2016, les pouvoirs publics ont de plus annoncé un troisième PIA d'un montant de 10 Md€. Celui-ci doit être inscrit sur le budget général par tranche annuelle d'AE de 2 Md€. La première a été mise en place par la LFI 2017. Les premiers décaissements interviendront en 2018¹⁸.

**

La tenue des objectifs budgétaires pour 2017 est rendue plus compliquée par l'augmentation sensible des reports de charges.

En outre, les décisions prises fin 2015 ou en 2016 ainsi que les modalités de l'exécution créent une contrainte très forte sur la trajectoire budgétaire à moyen terme. L'augmentation du CICE pour les recettes, l'accord PPCR pour les dépenses de personnel, le plan d'urgence pour l'emploi pour les dépenses d'intervention, les grands projets d'équipement militaire et civil sont susceptibles de contraindre fortement les choix futurs alors même que la marge de manœuvre offerte par la baisse des taux pourrait disparaître.

¹⁸ Cf. chapitre III pour une analyse des problèmes de conformité aux principes du droit budgétaire soulevés par les PIA 1 et 2, et les améliorations – partielles – dans les modalités de gestion du PIA 3.

III - Une situation financière qui continue à se détériorer

La soutenabilité financière de l'État à long terme renvoie à sa faculté à faire face à échéance, dans la durée, à ses passifs et à ses engagements hors bilan. Au-delà de la dégradation des indicateurs de soutenabilité budgétaire à court et moyen terme observée fin 2016, la soutenabilité des finances de l'État est en effet exposée à des risques, compte tenu de la progression persistante de sa dette financière, de la dégradation continue de sa situation nette et de ses engagements hors bilan particulièrement importants.

A - Une dette financière très élevée exposant l'État à la remontée des taux

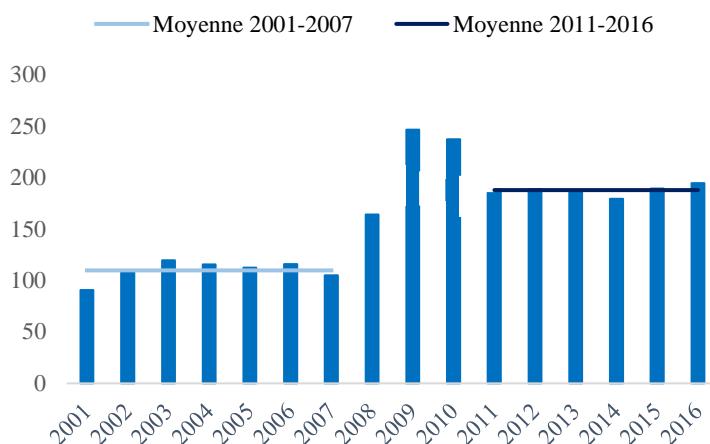
La conjonction d'un déficit élevé et d'amortissements de la dette importants maintient le besoin de financement de l'État¹⁹ au-dessus de 190 Md€ en 2016. La dette (1 621 Md€ fin 2016) poursuit sa progression (+ 45 Md€). Comme en 2015, celle-ci est temporairement freinée par l'encaissement d'importantes primes à l'émission (20,8 Md€). Si cette augmentation de la dette a encore été sans effet majeur sur la charge de la dette en 2016 en raison de conditions de taux et d'inflation toujours favorables, la remontée des taux observée fin 2016 pourrait, si elle se poursuivait, créer une forte pression sur la tenue des objectifs budgétaires de l'État.

1 - Un besoin de financement à nouveau très important en 2016

Le besoin de financement de l'État s'est établi pour 2016 à 194,1 Md€, en hausse de 5 Md€ par rapport à 2015. Il reste à un niveau comparable depuis 2011 (188 Md€ en moyenne sur la période 2011-2016), nettement supérieur à celui observé avant la crise de 2008 (110 Md€ en moyenne sur la période 2001-2007).

¹⁹ Il s'agit ici du besoin de financement au sens du tableau de financement figurant le projet de loi de règlement. Ce concept diffère du besoin de financement en comptabilité nationale qui correspond au solde en droits constatés, hors opérations financières.

Graphique n° 14 : besoin de financement de l'État (en Md€)



Source : Cour des comptes (données AFT)

Le besoin de financement de l'État est principalement constitué du déficit budgétaire et des amortissements de la dette émise dans le passé. Pour couvrir ces deux besoins, l'Agence France Trésor (AFT) a principalement recours à l'emprunt à moyen et long terme. En 2016, les amortissements de dette à moyen et long terme s'élèvent à 124,9 Md€ et représentent ainsi la majeure partie du besoin de financement (64 %). Ils atteignent en 2016 leur montant le plus élevé depuis 2008. Le déficit budgétaire à financer s'élève à 69,1 Md€ soit 36 % du besoin de financement. Les rachats de titres arrivant à échéance en 2016 (28,2 Md€) ont été importants au cours des deux exercices précédents. En l'absence de rachats, la dette à rembourser en 2016 se serait établie à 153 Md€.

Le besoin de financement est néanmoins inférieur de 4,4 Md€ à la prévision de la LFI 2016. Comme l'année précédente, cet écart s'explique en premier lieu par un déficit budgétaire de l'État un peu moins élevé que prévu (+ 3,2 Md€). Comme indiqué plus haut, cette diminution s'est cependant accompagnée d'une réduction de 2 Md€ des ressources de financement car la contribution des cessions de participations aux rachats effectués par la CDP, prévue en LFI pour 2 Md€, n'a pas eu lieu.

S'agissant des autres ressources de financement, les émissions nettes des rachats s'établissent comme en 2015 au niveau élevé de 187 Md€ (ce montant n'a été dépassé sur la dernière décennie qu'en 2010, où elles atteignaient 188 Md€).

Tableau n° 4 : tableau de financement (2013-2016)

Besoin de financement (Md€)	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016
Amortissement de la dette à moyen et long terme	106,7	103,8	116,4	125	124,9
Amortissement des autres dettes	6,1	0,2	0,1	0	0
Solde à financer	74,9	73,6	70,5	72,3	69,1
Autres besoins de trésorerie	-2,2	1,4	2,1	1,2	0,2
Total	185,5	179	189,1	198,5	194,1
Ressources de financement (Md€)	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016
Émissions de dette à moyen et long terme nettes des rachats	168,8	172	187	187	187
Ressources affectées à la CDP	0	1,5	0,8	2	0
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	7,2	1,4	-22,6	0	-18,7
Variation des dépôts des correspondants	-4,2	-1,4	6,7	0	1,6
Variation du compte du Trésor	7,9	-1,4	-5,2	9	4,6
Autres ressources de trésorerie	5,7	6,9	22,4	0,5	19,7
Total	185,5	179	189,1	198,5	194,1

Source : Agence France Trésor

Les rachats de dette à moyen et long terme se sont élevés à 27,3 Md€. Ils visent à rembourser avant l'échéance des titres arrivant à maturité dans les deux ans à venir (en 2017 ou 2018) et permettent de réduire les remboursements de dette les deux années suivantes et de sécuriser ainsi le financement de l'État. Les rachats conduisent à émettre plus qu'il ne serait nécessaire pour couvrir les besoins de l'année. En conséquence, les émissions brutes de dette se sont élevées à 214,3 Md€.

La poursuite de la baisse des taux à moyen et long terme au cours des trois premiers trimestres de 2016 a conduit à encaisser d'importantes primes à l'émission (20,8 Md€), malgré une proportion modérée d'émissions sur des souches anciennes (*off-the-run*). Ces ressources de trésorerie ont été affectées à la réduction de l'endettement à court terme : l'encours de BTF a ainsi diminué de 18,7 Md€.

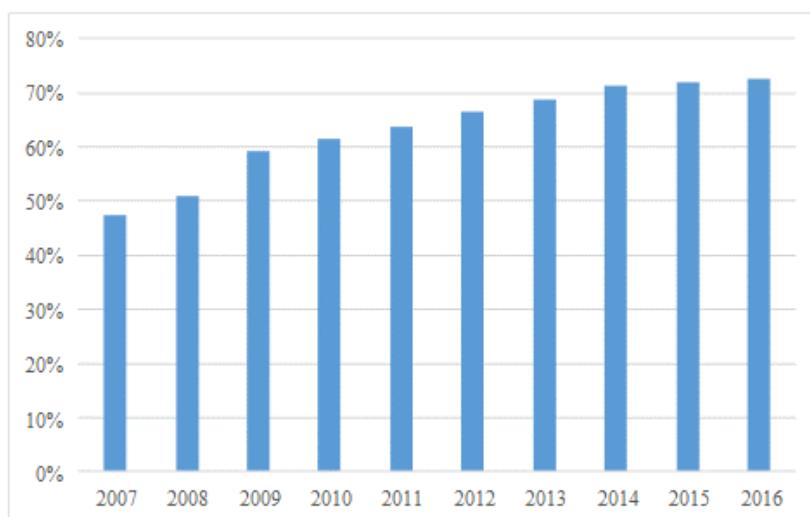
Enfin, les fonds déposés au Trésor par les correspondants ont augmenté de 1,5 Md€ par rapport à fin 2015 et les disponibilités du compte de l'État à la Banque de France ont diminué de 4,6 Md€.

2 - Comme en 2015, une progression de l'endettement temporairement freinée par des primes à l'émission élevées

a) Une poursuite de la progression de la dette de l'État à un rythme comparable à 2015

En comptabilité nationale, le poids de la dette de l'État dans le PIB croît depuis 2007 et atteint 76,7 % du PIB fin 2016.

Graphique n° 15 : dette négociable de l'État (en % du PIB)



Source : Cour des comptes (données : AFT)

Comme en 2015, la croissance de la dette a été inférieure à celle du déficit. L'encours de la dette négociable de l'État s'élève en fin d'année 2016, charge d'indexation du capital comprise, à 1 621 Md€ (soit 72,7 % du PIB) au lieu de 1 576 Md€ à la fin de l'année 2015. La dette de l'État a donc augmenté de 45 Md€, alors que le déficit s'élève à 69 Md€.

b) Des primes à l'émission importantes, mais une répartition différente entre « lignes de référence » et souches anciennes

Comme en 2015, l'écart entre le déficit et la variation de la dette s'explique principalement par l'importance des primes à l'émission enregistrées par l'État (20,8 Md€ en 2016, après 22,7 Md€ en 2015).

Des primes à l'émission sont reçues par l'AFT lorsque les investisseurs achètent les titres à un prix supérieur à leur valeur nominale (au-dessus du pair), c'est-à-dire lors qu'ils portent un coupon supérieur au taux de marché.

Cette situation se rencontre dans trois circonstances :

- lorsque l'AFT émet des titres sur la ligne la plus récente ouverte pour une maturité donnée (« souche de référence »), en cas de baisse des taux de marché entre la première émission sur la souche de référence et les suivantes²⁰,
- lorsque les taux de marché sont négatifs : les titres sont alors émis à un coupon nul, par construction supérieur au taux de marché,
- en cas d'émission sur une « souche ancienne » (« off-the-run ») - qui a été remplacée par une nouvelle souche de référence de même maturité : les titres émis à partir de souches anciennes sont porteurs de coupons déterminés en fonction d'un taux de marché plus ancien et donc le plus souvent bien supérieur aux taux de marché actuels, qui n'ont cessé, en tendance, de baisser au cours de la dernière décennie.

La pratique d'émettre régulièrement à partir de souches anciennes est utilisée de manière systématique par l'AFT depuis 2008 pour répondre à la demande des investisseurs et améliorer la liquidité de la dette française. En 2016, les émissions à partir de souches anciennes ont représenté 19 % des émissions de moyen et long terme au lieu de 33 % en 2015. C'est la proportion la plus faible enregistrée depuis cinq ans.

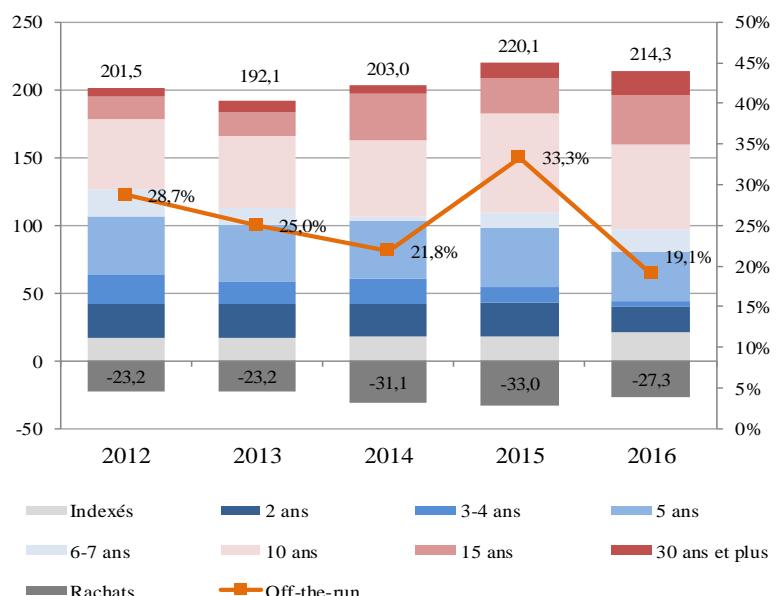
²⁰ Une ligne reste une souche de référence tant qu'une nouvelle ligne de même maturité n'a pas été mise sur le marché.

Des facteurs d'explication multiples pour la diminution de la proportion d'émissions à partir de souches anciennes en 2016

Le choix d'émettre à partir de souches anciennes ou de référence est réalisé par l'AFT à chaque adjudication, en fonction de la demande présentée par les spécialistes en valeurs du Trésor (SVT). La diminution de la proportion d'émissions à partir de souches anciennes en 2016 résulte donc d'une moindre demande des SVT.

A posteriori, et sans qu'il soit possible d'expliquer avec certitude cette évolution, plusieurs facteurs peuvent être évoqués. En premier lieu, l'effet des émissions importantes en 2015 a permis d'améliorer la liquidité d'un certain nombre de souches et cet effet persiste en 2016. Par ailleurs, le programme d'achat de titres de la BCE, débuté en mars 2015, est désormais exécuté selon des modalités techniques qui, tout en respectant le principe de neutralité sur la courbe des taux, tiennent davantage compte de l'offre disponible au cours de l'année. Enfin, la France a procédé en 2016 à des émissions de très longue maturité pour lesquelles il y a, par définition, peu ou pas de souches anciennes.

Graphique n° 16 : émissions brutes de l'AFT par maturité



Source : AFT

En revanche, les émissions de titres de référence ont donné lieu à l'encaissement de primes à l'émission dans une proportion supérieure à celle de l'exercice 2015 en raison de la baisse des taux au cours des trois premiers trimestres et d'une proportion inédite d'émissions à taux négatifs.

Tableau n° 5 : décomposition des primes à l'émission

Md€	Titres de référence	Titres anciens	Titres indexés	Primes nettes des décotes
2015	3,3	16,6	2,8	22,7
2016	6,0	12,0	2,8	20,8

Source : AFT

En 2016, les primes à l'émission encaissées sur des titres anciens ne représentent ainsi que 58 % du total des primes à l'émission reçues, au lieu de 73 % en 2015.

c) Une progression de la dette freinée temporairement

Sur l'ensemble de la durée de vie de chaque titre pris individuellement, les primes à l'émission sont actuariellement neutres. Il n'y a ni gain ni perte pour l'État. En revanche, elles produisent des effets transitoires mais significatifs sur les finances publiques.

Les primes à l'émission ne sont pas des recettes budgétaires et ne réduisent donc pas le déficit, l'année où elles sont encaissées. Elles constituent des ressources de trésorerie qui permettent de limiter le recours à l'endettement de l'année. Elles conduisent donc à une déconnexion partielle entre l'évolution du déficit et celle de la dette. Comme en 2015, l'importance des primes a ainsi ralenti la progression de la dette en 2016.

Cette déconnexion n'est que temporaire. Les primes ont comme contrepartie, au cours des années à venir, le versement de coupons plus élevés qui viendront augmenter la charge de la dette en comptabilité budgétaire et donc le déficit budgétaire. Ceci créera un besoin de financement accru et la dette retrouvera progressivement le niveau qu'elle aurait atteint dans l'hypothèse théorique où toutes les émissions de l'AFT auraient eu lieu à la valeur faciale des titres.

En comptabilité générale et en comptabilité nationale, les primes sont étalées sur la vie du titre, ce qui vient neutraliser l'effet des primes sur le solde de l'État des années futures, mais laisse subsister un écart entre le solde et la variation de la dette.

Cette déconnexion entre le solde et la variation de la dette est bien identifiée par Eurostat, qui publie chaque année l'explication des différences entre l'évolution de la dette publique et celle du besoin de financement (au sens de la comptabilité nationale)²¹. Eurostat relevait au titre de l'exercice 2016 que « *les États émettent régulièrement des bons et obligations au-dessus ou en-dessous du pair* » et enregistrent donc des primes ou décotes à l'émission. Les effets les plus forts en 2016, toutes administrations publiques confondues, étaient rapportés en Espagne et au Royaume-Uni (0,9-1 % du PIB), et dans une moindre mesure en France et en Belgique (0,7 % du PIB). La moyenne de la zone euro s'établissait à 0,4 % du PIB.

3 - Une forte exposition du budget de l'État à la remontée des taux

a) Une diminution continue de la charge de la dette depuis 2012

En 2016, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État s'établit à 41,4 Md€ avant opérations d'échange de taux (« swaps »), en baisse de 0,7 Md€ par rapport à l'exécution 2015.

Elle est en diminution continue depuis le pic atteint en 2012 (46,3 Md€) mais demeure néanmoins supérieure au niveau moyen constaté avant crise (38,3 Md€ sur la période 2001-2007 au lieu de 42,9 Md€ en moyenne sur la période 2008-2016).

La charge de trésorerie (1 Md€) augmente légèrement par rapport à 2015 (+ 0,1 Md€).

La charge de la dette négociable s'établit à 40,3 Md€, en baisse de 0,8 Md€ en comparaison de 2015. Cette diminution tient environ pour 0,5 Md€ à la baisse de la charge d'indexation du capital des titres indexés sur l'inflation qui est quasi-nulle en 2016²². Elle est également liée aux

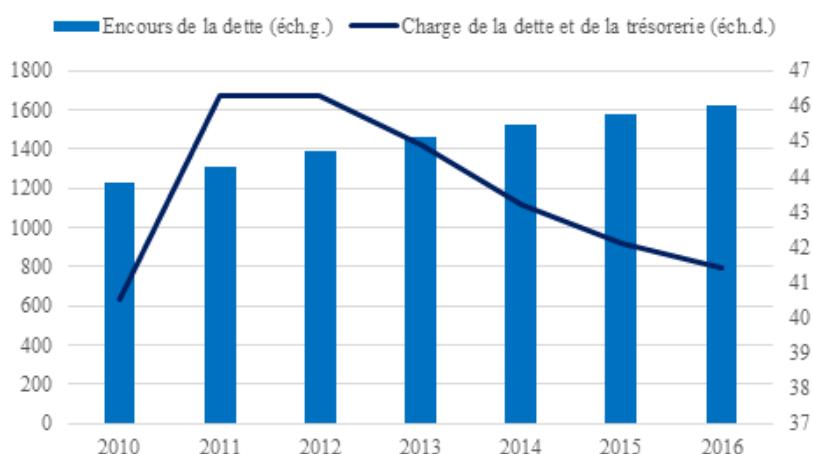
²¹ Eurostat, *Stock-flow adjustment (SFA) for the Member States, the euro area and the EU28 for the period 2013-2016, as reported in the April 2017 EDP notification*, avril 2017.

²² Cette charge est calculée sur l'inflation de mai N-1 à mai N et n'a donc pas été concernée par la légère accélération de l'inflation observée fin 2016.

intérêts perçus sur la dette à court terme. Ils s'élèvent à 0,75 Md€ au lieu de 0,3 Md€ en 2015, les taux courts étant restés négatifs tout au long de l'année. En revanche, la charge d'intérêt de la dette négociable à moyen et long terme augmente légèrement de 0,1 Md€, l'effet volume (accroissement de l'encours de la dette) n'étant que partiellement compensé par l'effet taux (refinancement de la dette ancienne par une dette nouvelle porteuse d'un coupon plus faible).

Malgré la poursuite de l'augmentation de l'encours de dette, la charge de la dette continue donc à baisser en 2016 du fait de l'évolution favorable de l'inflation sur la période utilisée comme référence pour l'indexation, ainsi que de la poursuite de la baisse des taux, longs et courts, en 2015 et une grande partie de l'année 2016.

Graphique n° 17 : encours et charge de la dette de l'État (Md€)



Source : Cour des comptes (données : AFT)

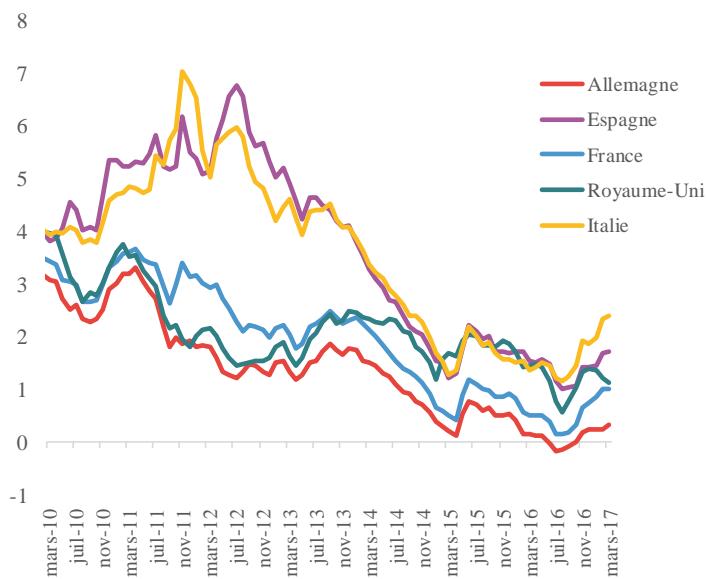
b) Une remontée des taux longs amorcée fin 2016

Les taux longs ont continué à baisser en Europe au cours de l'année 2016 jusqu'au mois d'août, puis se sont légèrement tendus.

La poursuite de la politique monétaire non conventionnelle de la BCE (programme de rachats d'actifs) et le maintien de ses taux directeurs

à des niveaux historiquement bas²³ a permis une poursuite de la baisse des taux longs et courts jusqu'en août. La BCE a annoncé en mars 2016 l'intensification de son programme de rachat d'actifs par une augmentation des achats mensuels de 60 à 80 Md€ par mois et un élargissement des titres éligibles. En décembre 2016, elle a indiqué que cette politique se prolongerait au moins jusqu'en décembre 2017 mais que le volume d'achats mensuels diminuerait à partir d'avril 2017 pour revenir à 60 Md€.

**Graphique n° 18 : taux des emprunts d'État à 10 ans
des principaux pays européens (%)**



Source : Banque centrale européenne

Dans ce contexte, le taux à 10 ans français a atteint un plus bas historique autour de 0,10 % au cours de l'été 2016, les effets de la politique monétaire accommodante étant par ailleurs amplifiés par le regain d'aversion au risque, favorable à la dette française, engendré par les résultats du référendum britannique sur le Brexit le 23 juin 2016.

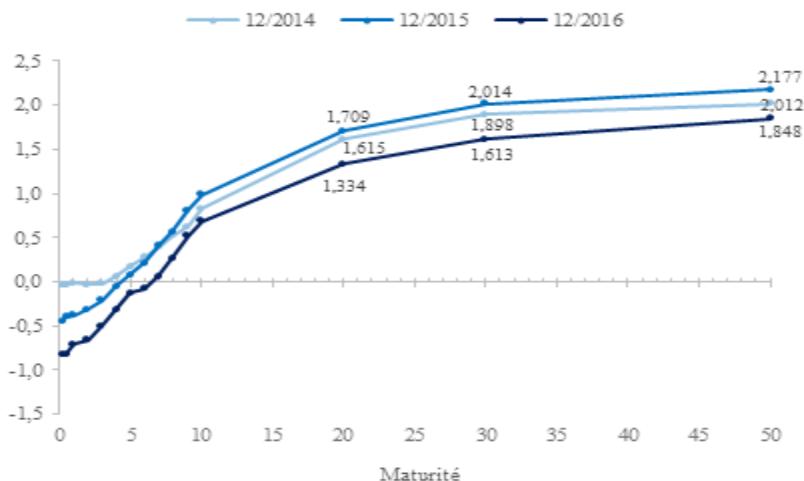
À partir de septembre, le taux français à 10 ans s'est légèrement tendu. Les taux américains ont remonté à partir du mois d'août puis plus nettement à partir des élections américaines en novembre. Cette hausse

²³ Le taux de la facilité de dépôt a été abaissé à - 0,40 % en mars 2016, les autres taux directeurs étant également placés à leur plus bas niveau historique.

s'est partiellement diffusée aux taux européens. Le taux à 10 ans français clôture l'année 2016 à 0,69 %, soit une baisse de 27 pb par rapport à son niveau d'ouverture de début d'année.

En définitive, malgré le redressement des taux en fin d'année, le taux moyen pondéré des émissions à court et moyen-long terme de la France a atteint son plus bas niveau historique en 2016 : celui des émissions à court terme (moins de 1 an) est négatif (- 0,53 %) et celui des émissions à moyen et long terme s'établit à 0,37 %.

Graphique n° 19 : courbe des taux sur les titres d'État (en %)



Source : Agence France Trésor

c) Les effets importants de la possible remontée des taux

La LFI 2017 repose sur des hypothèses de taux à 10 ans de 0,9 %, de taux à trois mois de - 0,2 % et d'inflation de 0,8 % en moyenne annuelle pour la France. À fin mars 2017, le taux à 10 ans s'établissait 0,99 % et le taux à trois mois à - 0,62 %. Le programme de stabilité d'avril 2017 a par ailleurs revu la prévision d'inflation à la hausse, à 1,2 % en moyenne annuelle.

La prévision de charge de la dette et de la trésorerie en LFI 2017 (41,5 Md€) qui s'établit à un niveau proche de celle de l'exécution 2016 ne présente donc pas les mêmes marges que les années précédentes où l'évaluation initiale était supérieure aux réalisations N-1 et reposait sur des

hypothèses de taux et d'inflation très prudentes. Il ne sera vraisemblablement pas possible en 2017 de financer, comme en 2016, les écarts défavorables entre le budget et l'exécution par des économies de constatation sur la charge d'intérêts.

À plus long terme, si la remontée des taux perdurait, elle entraînerait un accroissement de la charge de la dette, qui se ferait sentir essentiellement à partir de la deuxième année puis plus fortement au fur et à mesure du refinancement d'une dette émise à des conditions de taux antérieures plus favorables par une dette nouvelle porteuse d'intérêts plus lourds.

L'AFT estime qu'une remontée des taux de 1 % sur l'ensemble de la courbe des taux au-dessus des hypothèses du PLF conduirait à augmenter la charge de la dette en comptabilité nationale de 2,1 Md€ la première année, puis de 4,6 Md€ la deuxième année, 6,7 Md€ la troisième année, et de 15,8 Md€ au bout de 10 ans²⁴.

B - Des dettes non financières, des provisions et des engagements hors bilan en hausse

Depuis 2007, l'article 3 de la loi de règlement approuve le compte de 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 rapport.

L'examen des autres postes du bilan de l'État complète celui de la dette financière et permet d'analyser la soutenabilité à long terme des finances de l'État au travers de sa situation nette en fin d'exercice. Les engagements hors bilan apportent également un éclairage sur les risques plus ou moins lointains pesant sur son budget.

²⁴ Si ce choc de taux s'accompagnait d'une remontée de l'inflation de 0,5 %, la charge de la dette augmenterait de 3,1 Md€ la première année, puis de 5,5 Md€ la deuxième année, 7,5 Md€ la troisième année, et de 16,2 Md€ au bout de 10 ans.

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

<i>En Md€</i>	2015 format 2016	2016
Immobilisations corporelles et incorporelles	490,9	490,3
Immobilisations financières	323,8	340,0
Actif circulant (hors trésorerie)	129,3	124,2
Trésorerie	28,6	23,2
Régularisations	0,3	0,2
Total actif	973,0	978,0
Dettes financières	1 601,6	1 646,8
Dettes non financières (hors trésorerie)	202,5	224,9
Provisions pour risques et charges	135,9	142,8
Autres passifs	33,4	40,9
Trésorerie	100,8	102,3
Régularisations	22,6	23,2
Total passif	2 096,8	2 180,9
Situation nette	-1 123,8	-1 202,9

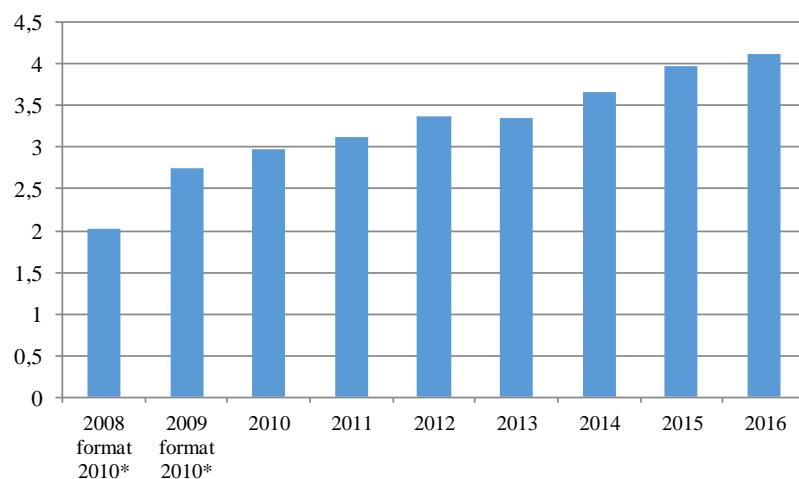
Source : DGFIP

1 - Une situation nette affectée par l'augmentation des dettes et des provisions pour risques et charges

La situation nette de l'État correspond à la différence entre ses actifs et ses passifs. Fin 2016, elle est négative à hauteur de 1 203 Md€²⁵, soit un peu plus de quatre années de produits régaliens nets, contre trois en 2010 et deux en 2008.

²⁵ Le bilan 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° 20 : nombre d'années de produits régaliens nets nécessaire pour couvrir la situation nette



* Les données 2008 et 2009 sont présentées au format de 2010, compte tenu des importants changements de méthode intervenus au cours de ces deux années (intégration des concessions au bilan de l'État). Source : Cour des comptes (données : DGFIP)

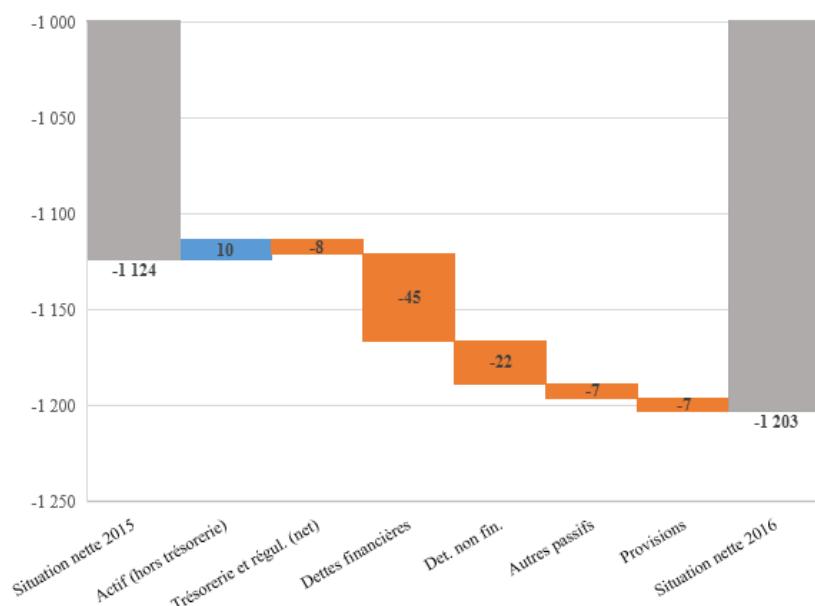
Après s'être fortement dégradée au moment de la crise financière, la situation nette a continué à se détériorer depuis, à un rythme moindre mais régulier. La situation nette s'est ainsi détériorée de 79,2 Md€ en 2016, en raison, pour l'essentiel, de l'augmentation des dettes financières (+ 45,1 Md€), de l'accroissement des dettes non financières et des autres passifs (+ 29,9 Md€) et de la hausse des provisions pour risques et charges (+ 6,9 Md€).

Les dettes non financières atteignent 224,9 Md€ fin 2016, en augmentation de 22,4 Md€ sur un an. Cette évolution correspond à hauteur de 13,6 Md€ à l'accroissement des produits constatés d'avance au titre des primes à l'émission, et pour 9,7 Md€ à la hausse des charges à payer et factures non parvenues. La variation des produits constatés d'avance au titre des primes à l'émission est obtenue en retranchant au montant des primes 2016 (21,3 Md€²⁶) les effets de l'étalement des primes des années précédentes (- 7,7 Md€). La hausse des charges à payer et factures non parvenues se répartit entre les remboursements et dégrèvements d'impôts

²⁶ Le chiffre présenté au point précédent (20,8 Md€) correspondait aux primes nettes des décotes. Ici, seules les primes brutes (21,3 Md€) figurent dans les dettes non financières, les décotes étant comptabilisées dans l'actif circulant.

dus à certains contribuables (+ 5,9 Md€) et les autres missions du budget de l'État (+ 3,8 Md€).

Graphique n° 21 : évolution de la situation nette de l'État entre fin 2015 et fin 2016 (en Md€)



Source : Cour des comptes (données : DGFiP)

Les autres passifs représentent 40,9 Md€ fin 2016. Leur croissance (+ 7,5 Md€) provient de l'émission de bons du Trésor au profit du Fonds monétaire international (FMI) (+ 8,9 Md€).

Les provisions pour risques et charges s'élèvent à 142,8 Md€ fin 2016. Leur augmentation (+ 6,9 Md€) est liée à des dotations supplémentaires pour les litiges fiscaux (+ 3 Md€) et les refus d'apurement communautaire (+ 1 Md€), à la signature des conventions avec les collectivités locales bénéficiaires du fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque (+ 2 Md€), et à la révision du coût du démantèlement des installations nucléaires du CEA (+ 1,6 Md€)²⁷.

²⁷ En sens inverse, le montant provisionné au titre du PSR au profit de l'UE de l'année à venir est en baisse de 1,3 Md€.

2 - Une augmentation de certains engagements hors bilan en lien avec les dépenses nouvelles décidées en 2016

L'analyse de la situation nette peut être complétée par celle des engagements hors bilan. Ceux-ci retracent des passifs éventuels, susceptibles de peser sur les finances de l'État. Ils résultent notamment d'accords passés avec des tiers (garanties, engagements budgétaires pour lesquels le service fait n'est pas intervenu), de la mission de régulateur économique et social de l'État ou de son rôle d'employeur (engagements de retraite).

Tableau n° 7 : engagements hors bilan à la fin de l'exercice

<i>En Md€</i>	2015 format 2016	2016
Engagements pris dans le cadre d'accords bien définis	1 101	1 096
Engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État	475	571
Engagements de retraite	2 036	2 352
Autres engagements	76	77

Source : Cour des comptes (données : DGFiP)

Les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis (1 096 Md€) sont globalement en légère diminution (- 5 Md€), par l'effet de plusieurs évolutions en sens contraires. Les engagements donnés au FMI (- 11,3 Md€), l'encours garanti au titre des procédures de soutien au commerce extérieur (- 5,3 Md€) et les engagements pris au titre des instruments financiers à terme (- 5,3 Md€) sont en baisse. En revanche, l'augmentation est sensible pour les engagements budgétaires n'ayant pas donné lieu à service fait (+ 8 Md€) et la dette garantie (+ 10,2 Md€). L'accroissement de celle-ci porte sur Dexia (+ 4,6 Md€), l'Unédic (+ 3,5 Md€) et le fonds de garantie d'accession sociale à la propriété (+ 3 Md€).

Les variations agrégées des engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État et de ses engagements de retraite ont une signification limitée, car elles sont largement déterminées par les variations annuelles de certains paramètres conventionnels utilisés dans

leur estimation. Ainsi, les engagements de retraite (2 352 Md€ fin 2016) et ceux pris au titre du financement des régimes spéciaux (346 Md€) et des aides au logement (164 Md€) sont en forte progression (respectivement, + 316 Md€²⁸, + 76 Md€ et + 12 M€), mais ces hausses sont de nature technique puisqu'elles résultent pour l'essentiel de la baisse du taux d'actualisation retenu pour chiffrer ces engagements.

D'autres évolutions sont cependant plus révélatrices de l'effet de certaines décisions publiques.

Hors subventions aux régimes spéciaux et aides au logement, les engagements résultant de la mission de régulateur économique et social de l'État s'élèvent à 61 Md€ fin 2016 (+ 8 Md€). Cette augmentation s'explique à hauteur de 2,6 Md€ par l'augmentation du nombre de bénéficiaires de la prime d'activité, de 2,2 Md€ par des mesures en faveur des handicapés, de 1,3 Md€ par les nouvelles aides à l'embauche dans les PME-TPE, de 0,8 Md€ par les dotations pour soutenir l'investissement local et de 0,7 Md€ par les engagements supplémentaires au titre du plan France très haut débit.

Ainsi, au-delà de leur effet immédiat sur le déficit budgétaire de l'année, certaines dépenses nouvelles décidées en 2016 ont accru les engagements hors bilan de l'État.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le déficit budgétaire 2016 (69,1 M€) est inférieur aux prévisions de la LFI 2016 (72,3 Md€), à la cible de la LPFP 2014-2019 (70 Md€) et à l'exécution 2015 (70,5 Md€). Cependant ce constat favorable doit être nettement relativisé. Ce résultat a été atteint grâce à des recettes non fiscales non reconductibles, à des économies de constatation sur la charge de la dette et les prélèvements sur recettes, ainsi qu'à une amélioration artificielle du solde des comptes spéciaux. La diminution du déficit de l'État par rapport à 2015 en comptabilité budgétaire (- 1,5 Md€) contraste avec les évolutions plus défavorables en comptabilité nationale (+ 2,5 Md€) et en comptabilité générale (+ 7,7 Md€, hors charges financières nettes). Sur moyenne période, le déficit de l'État ne se réduit plus depuis 2013. L'État a certes assuré au cours de la période le

²⁸ Cette hausse est calculée par rapport à une nouvelle estimation des engagements à fin 2015, utilisant le nouvel outil de projection PABLO. Ce changement de méthode explique que les engagements de retraite à fin 2015 présentés dans le CGE 2016 (2 036 M€) sont supérieurs aux engagements à la même date figurant dans le CGE 2015 (1 723 M€).

financement du CICE et du pacte de responsabilité et de solidarité. Néanmoins, cette évolution contraste avec l'amélioration observée pour les collectivités territoriales ou la sécurité sociale.

La gestion 2016 ne se contente cependant pas de poursuivre une tendance à la stagnation du déficit observée depuis quelques années.

D'une part, elle a réduit les marges de manœuvre budgétaires pour les années suivantes : à court terme, par des reports de charges significatifs ; à moyen terme, de façon encore plus substantielle, par les effets différés des décisions prises en cours d'exercice dans différents domaines : augmentation du CICE, hausse des rémunérations des agents publics, plan d'urgence pour l'emploi, contrats d'équipement militaire, soutien de l'investissement local, PIA 3, etc.

D'autre part, la situation financière de l'État à long terme continue de se détériorer. La dette financière négociable de l'État s'établit à 1 621 Md€, en hausse de 45 Md€, et sa situation nette (- 1 203 Md€) continue à se dégrader. Comme en 2015, l'augmentation de la dette a été temporairement ralentie par un niveau élevé de primes à l'émission. Si la remontée des taux amorcée fin 2016 se poursuivait et ne s'accompagnait pas d'une accélération de la croissance, l'État devrait, au cours des prochaines années, poursuivre son effort de redressement financier dans un environnement beaucoup moins favorable.

La Cour réitère la recommandation suivante :

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

Chapitre II

Les recettes

Les recettes nettes du budget général de l'État se sont élevées à 300,3 Md€ en 2016, dont 284,1 Md€ pour les recettes fiscales nettes et 16,3 Md€ pour les recettes non fiscales. Les recettes fiscales nettes supportent l'effet des dépenses fiscales qui représentent 85,8 Md€ en 2016. Hors fonds de concours et attributions de produits (3,6 Md€ en 2016), les recettes nettes après prélèvements au profit des collectivités et de l'Union européenne s'établissent à 234,9 Md€.

Tableau n° 8 : les recettes du budget général de l'État pour 2016

En M€	LR 2015	LFI 2016	Exéc. 2016
<i>Recettes fiscales brutes</i>	383 317	388 025	387 422
<i>R. et D. sur impôts d'État</i>	-91 509	-88 194	-90 618
<i>R. et D. d'impôts locaux</i>	-11 676	-11 970	-12 708
Recettes fiscales nettes	280 132	287 861	284 097
Recettes non fiscales	14 411	15 648	16 238
Recettes nettes, hors fonds de concours et att. de produits	294 543	303 509	300 335
PSR au profit de l'Union européenne	-19 702	-20 169	-18 996
PSR au profit des collectivités territoriales	-50 528	-47 305	-46 461
Recettes nettes hors PSR, hors fonds de concours et att. de produits	224 313	236 035	234 878

Source : Cour des comptes (données direction du budget)

En 2016, des recettes fiscales décevantes ont été en grande partie compensées par un surcroît de recettes non fiscales non pérenne et une diminution des prélèvements sur recettes supérieure à celle prévue en LFI. Pour les années suivantes, l'accélération de la croissance des dépenses fiscales qui ne se limite plus au seul CICE crée un risque sur la dynamique des recettes du budget de l'État.

I - Des recettes fiscales décevantes en partie compensées par des recettes non fiscales supérieures à la prévision

A - Une augmentation des recettes fiscales moindre que dans les estimations initiales

Les recettes fiscales nettes se sont élevées à 284,1 Md€, en retrait de 3,8 Md€ par rapport à la prévision initiale, en raison d'un contexte macroéconomique moins favorable et d'une élasticité des recettes au PIB plus faible que prévu.

Les recettes fiscales nettes de l'État sont, néanmoins, supérieures de 4 Md€ à leur montant de 2015, principalement tirées par leur évolution spontanée (+ 5,2 Md€). L'impact des mesures liées à la législation vient minorer cette évolution (- 1,3 Md€), dans un contexte de poursuite de la politique d'allégements fiscaux engagée en 2014.

Malgré leur progression pour la deuxième année consécutive, les recettes fiscales nettes de 2016 ne font cependant que retrouver leur niveau de 2013.

Les composantes de l'évolution des recettes fiscales

L'évolution des recettes fiscales nettes d'une année sur l'autre 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, parmi lesquelles sont distinguées les mesures antérieures à la LFI de l'année, les mesures nouvelles au sens strict (de la LFI et des LFR de l'année), enfin les mesures de périmètre et de transfert de ressources entre administrations.

Les mesures antérieures à la LFI et les mesures nouvelles ne comprennent toutefois pas que des mesures liées à la législation. Afin de ne pas altérer le calcul de l'évolution spontanée des recettes fiscales, c'est dans cette catégorie que le ministère des finances retrace les évolutions résultant des encaissements du contrôle fiscal et du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)²⁹ ou encore l'impact des contentieux.

1 - Des recettes fiscales en deçà de la LFI et de la LFR

Selon la LFI 2016, les recettes fiscales de l'État devaient atteindre 287,9 Md€. En exécution, malgré une révision à la hausse de la base 2015 de 1,4 Md€, elles s'élèvent à 284,1 Md€, en retrait de 3,8 Md€ par rapport à la prévision initiale. Les principaux impôts qui composent les recettes fiscales nettes de l'État évoluent comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau n° 9 : les recettes fiscales nettes, par impôts (en Md€)

En Md€	Exécution 2015	LFI 2016	LFR 2016	Exécution 2016
Impôt sur le revenu	69,33	72,14	71,54	71,75
Impôt sur les sociétés	33,55	32,84	30,48	29,99
TICPE	13,77	15,85	15,69	15,88
Taxe sur la valeur ajoutée	141,79	144,62	144,36	144,44
Autres recettes fiscales nettes	21,70	22,41	23,23	22,04
Recettes nettes	280,14	287,86	285,30	284,10

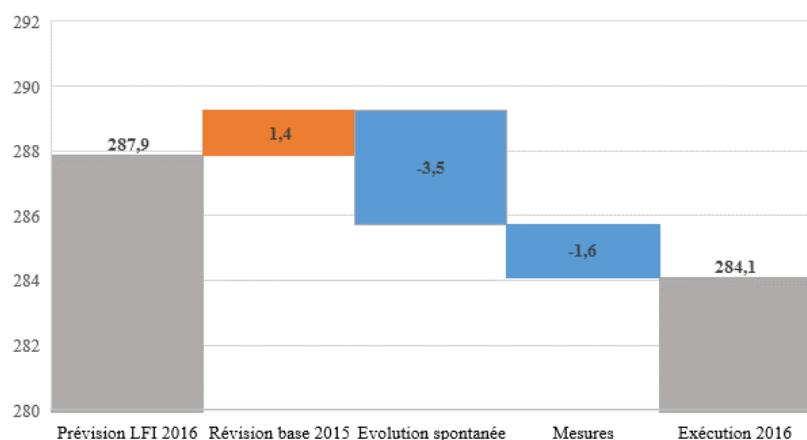
Source : direction du budget

L'écart entre la prévision initiale et l'exécution s'explique principalement par le niveau moins élevé qu'escompté de l'évolution spontanée (- 3,5 Md€), lié à une croissance économique moins élevée que prévu et à un impact moins favorable des mesures (- 1,6 Md€). En particulier, l'exercice est marqué par une moindre recette de 2,9 Md€ sur l'impôt sur les sociétés, consécutive à une croissance du bénéfice fiscal de

²⁹ Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), attaché à la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF), a été mis en place en 2013 afin de traiter les dossiers des contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger et souhaitant régulariser leur situation. Les contribuables doivent s'acquitter du paiement intégral des impositions éludées et non prescrites dans les conditions de droit commun ainsi que des pénalités et amendes correspondantes.

2015 en retrait par rapport à la prévision initiale (4,2 % dans les prévisions révisées de 2016 en PLF 2017, contre 9,7 % anticipé en LFI).

Graphique n° 22 : décomposition de l'écart entre la prévision de recettes fiscales de la LFI 2016 et l'exécution (Md€)



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

a) Une révision favorable de la base 2015

Les évaluations de recettes fiscales du PLF 2016 reposaient sur une hypothèse de recettes 2015 de 278,8 Md€. Les recettes fiscales nettes 2015 se sont établies à un niveau légèrement plus élevé (280,1 Md€). Cette révision de la base 2015 a eu un effet favorable sur les recettes 2016, à hauteur de 1,4 Md€.

b) Une évolution spontanée des recettes revue à la baisse

La prévision de recettes fiscales du PLF 2016 reposait sur une hypothèse d'évolution spontanée (à législation constante) dynamique (+ 3,4 %). Cette prévision prenait en compte une hypothèse de croissance du PIB en valeur en 2016 (2,5 %) plus forte qu'en 2014 (0,8 %) et 2015 (2,0 %). L'élasticité des recettes fiscales, définie comme le rapport du taux de croissance spontanée des recettes fiscales au taux de croissance du PIB en valeur, ressortait à 1,3. Cette valeur était aussi nettement supérieure à

celles qui figuraient dans le PLF 2016 au titre de 2014 (- 0,4) et 2015 (0,8) et à la valeur moyenne à long terme de 1.

Tableau n° 10 : révisions des hypothèses de croissance du PIB et d'évolution spontanée des recettes fiscales en 2016

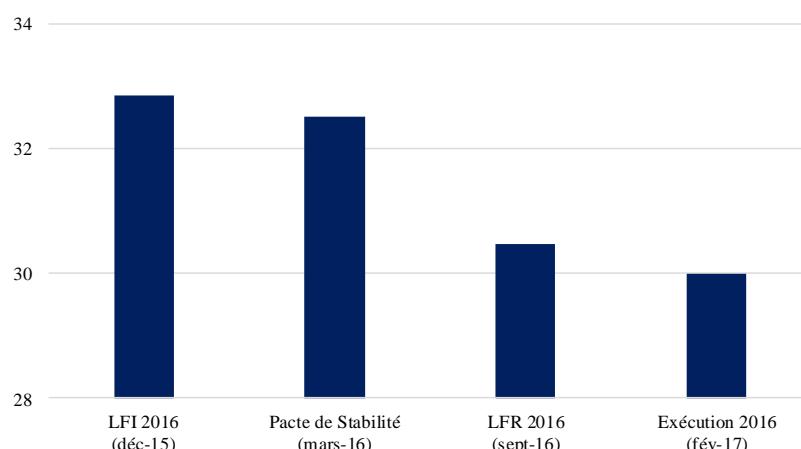
	PIB en valeur	PIB en volume	Évolution spontanée	Élasticité
LFI 2016	2,5 %	1,5 %	3,1 %	1,3
Programme de stabilité	2,3 %	1,5 %	2,3 %	1,0
LFR 2016	2,3 %	1,4 %	2,3 %	1,0
Exécution	1,6 %	1,2 %	1,9 %	1,2

Source : Cour des comptes (données : PLF 2016, programme de stabilité d'avril 2016, Insee)

En exécution, l'évolution spontanée des recettes fiscales a été moins forte qu'anticipé, à + 1,9 %, en raison de la révision à la baisse de la croissance du PIB en valeur de 2,5 % à 1,6 %.

L'augmentation plus faible des recettes fiscales s'explique principalement par une progression du bénéfice fiscal des entreprises en 2015 plus modérée qu'anticipé lors du versement du 5^{ème} acompte d'IS, fin 2015 (+ 4,2 % dans les prévisions révisées pour 2016 du PLF 2017, contre + 9,7 % prévu en LFI) qui a, en particulier, eu un effet défavorable sur les recettes d'impôt sur les sociétés (- 2,9 Md€, soit une baisse de 8,7 %).

**Graphique n° 23 : recettes d'IS de la LFI 2016 à l'exécution
(en Md€)**



Source : Cour des comptes

Les prévisions en matière d'impôt sur les sociétés

L'impôt sur les sociétés s'applique principalement aux sociétés de capitaux. Le bénéfice imposable, qui en constitue l'assiette, est le bénéfice net déterminé d'après les résultats d'ensemble de l'entreprise. Ce bénéfice est imposé au taux de 33,33 % (hors PME dont le taux est de 15 % dans la limite de 38 120 € de bénéfice). Une contribution exceptionnelle, instaurée en 2011 à un taux de 5 % relevé en 2014 à 10,7 %, et prolongée jusqu'en 2016 est acquittée par les sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 M€.

S'agissant des modalités de versement, l'impôt est payé selon un système d'acomptes et de solde. L'impôt dû au titre de l'année N est liquidé le 15 mai de l'année N+1. Le montant des quatre acomptes est déterminé d'après le bénéfice fiscal de l'année N. En revanche, pour les grandes entreprises, le 5^{ème} et dernier acompte de l'année doit s'appuyer sur l'estimation du bénéfice fiscal de l'année en cours (en vertu du principe d'autolimitation, cet acompte peut être modulé à la baisse si le bénéfice de l'entreprise est en diminution). La contribution exceptionnelle d'IS est versée, pour l'essentiel, avec le 5^{ème} acompte.

En 2016, les sociétés assujetties à l'IS ont versé : le solde de l'impôt dû au titre de 2015 (sur les bénéfices de 2014) ; les quatre acomptes correspondant globalement au bénéfice déclaré au titre de l'exercice 2015 et le 5^{ème} acompte anticipant le bénéfice fiscal 2016 pour les grandes entreprises ; la contribution exceptionnelle pour les entreprises redevables ; l'impôt pouvant résulter des contrôles fiscaux opérés par la DGFIP. Ont par ailleurs été restitués aux entreprises : les remboursements et dégrèvements d'impôts dont les crédits d'impôt comme le CIR et le CICE ; les sommes indûment perçues ; les montants liés à la mécanique de l'impôt dû au titre de 2015 lorsqu'il est inférieur aux acomptes versés.

Les prévisions sont réalisées séparément pour les acomptes, le solde et la contribution exceptionnelle. Pour l'IS de 2016, la variable déterminante est l'évolution du bénéfice fiscal 2015. Celui-ci est projeté à partir d'indicateurs macro-économiques : il permet d'évaluer le montant des acomptes et le solde qui sera versé en 2016. Enfin, la projection du bénéfice fiscal 2016 permet d'évaluer le montant du 5^{ème} acompte. Ces évaluations sont cependant affectées de fortes incertitudes. Le 5^{ème} acompte est en particulier très dépendant du comportement d'un petit nombre de grandes entreprises, ce qui introduit un élément supplémentaire de volatilité dans la prévision.

Le rendement de la TVA n'est en revanche que légèrement inférieur à la prévision initiale (- 0,2 Md€), malgré la révision à la baisse du PIB en valeur qui a réduit la progression des emplois taxables. La bonne tenue des recettes de TVA nette pourrait en partie résulter du décalage sur 2017 de certains remboursements de TVA. En effet, le montant des remboursements déposés en fin d'année, mais qui n'ont pas été traités en 2016, a augmenté de 361 M€ (8 %) par rapport à fin 2015.

c) Un effet défavorable des mesures fiscales sous-évalué en LFI

Les différentes mesures (mesures antérieures, nouvelles, de périmètre ou de transfert) ont eu un impact négatif de - 1,3 Md€ sur le rendement des recettes fiscales en 2016, alors que la LFI anticipait une compensation des effets négatifs des mesures antérieures et nouvelles par les mesures de périmètre et de transfert (+ 0,3 Md€).

S'agissant des mesures antérieures et nouvelles, l'écart s'explique principalement, en ce qui concerne l'IR et l'IS, par :

- le dynamisme supérieur des crédits d'impôt, notamment du crédit d'impôt transition énergétique (- 0,4 Md€) et dans une moindre mesure du crédit d'impôt compétitivité emploi (- 0,2 Md€) ;

- la sous-évaluation en LFI du coût de la suppression de la contribution exceptionnelle (- 0,3 Md€) et la prorogation de la mesure de suramortissement (- 0,4 Md€) par la loi numérique d'octobre 2016.

En sens inverse, le coût des contentieux communautaires a été inférieur de 0,5 Md€ à la prévision initiale. Les principaux écarts concernent le contentieux OPCVM (moindres décaissements de 1 Md€) et le précompte mobilier pour lequel les opérations ont été suspendues dans l'attente d'une décision de la CJUE.

Sur les « autres recettes fiscales », les principaux écarts entre LFI et exécution concernent les retenues à la source (- 0,5 Md€), l'impôt de solidarité sur la fortune (- 0,3 Md€), la contribution additionnelle à l'IS sur les dividendes distribués (- 0,3 Md€) et les donations-successions (+ 0,7 Md€).

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ont, par ailleurs, dégradé le montant des recettes fiscales nettes de - 0,7 Md€, sous l'effet notamment de dégrèvements barémiques plus importants que prévu en matière de CVAE (0,3 Md€), ainsi que des dégrèvements de taxe d'habitation pour les foyers modestes (0,2 Md€) et de taxes foncières pour les agriculteurs (0,2 Md€).

Ces mesures devraient, selon la Cour, être présentées parmi les dépenses. Elle réitère sa recommandation de 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, à l'exclusion donc des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

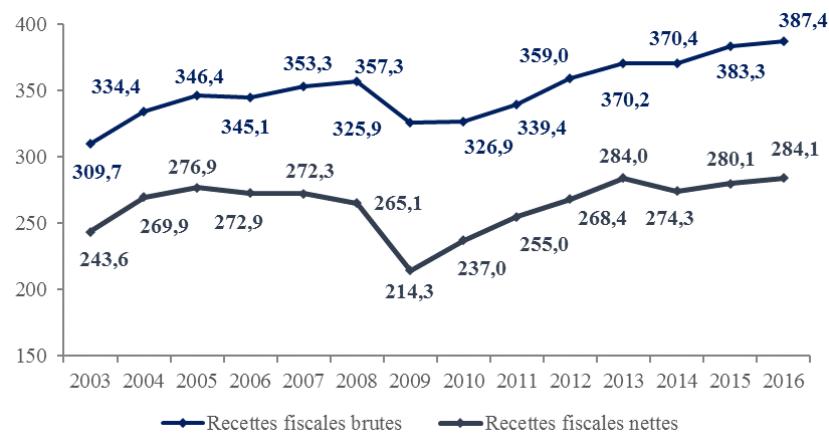
Concernant les mesures de périmètre et de transfert, un transfert de TVA à la Mutualité sociale agricole (- 0,5 Md€) non prévu en LFI a été décidé pour compenser des exonérations de cotisations maladie agricoles, de même que des transferts additionnels de TICPE (- 0,1 Md€), en faveur des régions et départements, d'une part, et du CAS Services nationaux de transports conventionné de voyageurs, d'autre part.

À l'inverse, le contrecoup des mesures de 2015 sur les taxes affectées et les fonds de roulement a été revu à la baisse, entraînant une amélioration des recettes fiscales de l'État (+ 0,4 Md€). Cette amélioration résulte pour l'essentiel d'une diminution du prélèvement sur le fonds de roulement des chambres de commerce et d'industrie opéré en 2015 par rapport aux prévisions (sur les 0,5 Md€ prévus, seuls 0,4 ont effectivement été payés en 2015).

2 - Une progression des recettes fiscales par rapport à 2015, réduite par les mesures de baisse d'impôts

Les recettes fiscales nettes de l'État sont en progression de 4 Md€ par rapport à 2015.

Graphique n° 24 : évolution des recettes fiscales brutes et nettes sur la période 2003-2016 (Md€)

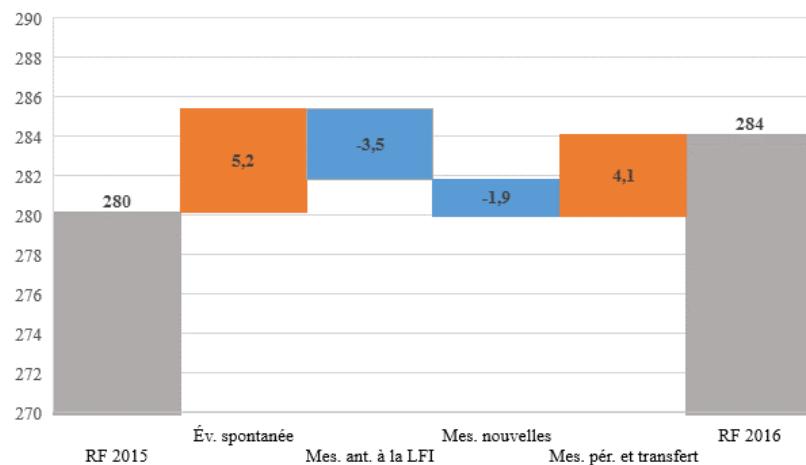


Note : l'écart entre les recettes fiscales brutes et nettes correspond aux remboursements et dégrèvements, qui se sont élevés à 103,3 Md€ en 2016 (voir note d'analyse correspondante). Par ailleurs, les montants des recettes fiscales brutes et nettes de l'année 2010 n'incluent pas le rendement de 16,6 Md€ des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là.

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

L'évolution spontanée des recettes (à législation constante) entre 2015 et 2016 atteint + 5,2 Md€. Les différentes mesures intervenant en 2016 ont eu un impact globalement négatif de - 1,3 Md€ sur le montant des recettes fiscales nettes. Les mesures liées à la législation ont eu un impact négatif de - 5,4 Md€, soit - 3,5 Md€ pour les mesures antérieures à la LFI et - 1,9 Md€ pour les mesures de la LFI 2016. À l'inverse, les mesures de périmètre et de transfert ont augmenté les recettes fiscales de 4,1 Md€.

**Graphique n° 25 : évolution des recettes fiscales entre 2015 et 2016
(en Md€)**



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

a) Une évolution spontanée des recettes fiscales comparable à celle enregistrée en 2015

L'évolution spontanée des recettes fiscales a été positive en 2016 (+ 5,2 Md€, soit + 1,9 %), dans la continuité de l'exercice 2015. L'élasticité des recettes fiscales au PIB est proche de 1 en 2016 (1,2), comme en 2015 (0,9), alors qu'elle avait été négative au cours des trois années précédentes (comprise entre - 0,2 et - 1,6).

Tableau n° 11 : élasticité des recettes fiscales sur la période 2007-2016

2007	2008	2009	2010	2011
+ 1,3	+ 1,0	+ 4,5	+ 1,6	+ 1,6
<hr/>				
2012	2013	2014	2015	2016
- 0,2	- 0,6	- 0,4	+ 0,9	+ 1,2

Sources : Rapport économique social et financier du PLF N+2 pour l'élasticité de l'année N ; données Insee pour 2016

*b) Un effet favorable important
des mesures de périmètre et de transfert*

Les mesures de périmètre et de transfert ont accru de 4,1 Md€ les recettes fiscales de l'État, en raison, d'une part, de la suppression de la prime pour l'emploi (+ 2,1 Md€), dont la dépense fiscale a été transformée en dépense budgétaire dans le contexte de la création de la prime d'activité, et d'autre part, du versement d'une partie de la TICFE au budget de l'État dans le cadre de la réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) votée en LFR 2015 (+ 2 Md€ sur le budget général³⁰).

**Un traitement incohérent de la suppression de la prime
pour l'emploi et de la création de la prime d'activité**

La LFR 2014 a supprimé le dispositif de la prime pour l'emploi à compter des revenus perçus pour l'année 2015, afin de pouvoir financer la prime d'activité créée par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

Cette dépense fiscale a donc été transformée en dépense budgétaire. Une mesure de périmètre a été enregistrée en dépenses au moment de la création de la prime d'activité pour 2 Md€ dans l'exposé des motifs du PLF 2016. En revanche, le tome II de l'annexe Voies et moyens du PLF pour 2016 présente la prime pour l'emploi comme la dépense fiscale ayant le plus diminué en 2016 comparé à 2015, sans la retranscrire comme une mesure de périmètre en recettes. La Cour ne peut retenir dans ses analyses ce traitement incohérent qui minore l'augmentation des dépenses fiscales à périmètre constant en 2016.

À ces deux principales mesures de périmètre s'ajoutent des mesures de transfert de sens contraires qui se compensent globalement.

Le gain net de TVA pour l'État (+ 0,3 Md€) résulte de trois mouvements de sens contraires : une moindre affectation de TVA à la sécurité sociale (+ 0,15 Md€), dans le cadre de la compensation par l'État du Pacte de responsabilité et de solidarité ; le contre coup, en 2016, de l'affectation exceptionnelle de TVA décidée par la LFR 2015 afin de rembourser les dettes de l'État aux organismes de sécurité sociale (+ 0,6 Md€) ; une affectation de TVA pour compenser la baisse de 7 points des cotisations maladie des exploitants agricoles, décidée dans le cadre du plan de soutien à l'agriculture (- 0,5 Md€).

³⁰ Auxquels il faut ajouter 4,2 Md€ sur le CAS *Transition énergétique*.

Les transferts de TICPE représentent un gain de 0,25 Md€ pour l'État. Ils résultent essentiellement du plafonnement du transfert de TICPE au profit de l'AFITF, qui a permis d'enregistrer une mesure favorable à l'État (+ 0,4 Md€).

Les mesures d'affectation à des tiers de taxes affectées se sont soldées par une perte nette de 0,6 Md€ pour l'État, principalement due à l'augmentation de la fraction affectée de la taxe sur les transactions financières au profit de l'AFD et du fonds de solidarité pour le développement (FSD).

c) Des baisses d'impôts concentrées sur l'IR et l'IS

Les mesures touchant à la législation et les autres variations (liées notamment à la performance du contrôle fiscal et du STDR) diminuent les recettes fiscales de 5,4 Md€ en 2016.

Les mesures nouvelles de la LFI 2016 ont réduit les recettes fiscales de 1,9 Md€. La principale concerne la réduction d'impôt sur le revenu en faveur des ménages aux revenus moyens et modestes adoptée en LFI pour 2016 pour un montant de 2,0 Md€.

Les mesures antérieures à la LFI sont à l'origine d'une baisse de recettes de 3,5 Md€.

Sur la TICPE, la contribution climat-énergie votée en LFI pour 2014 (+ 1,2 Md€) et la convergence des fiscalités sur les tarifs du gazole et de l'essence, votée en LFR pour 2015 (+ 0,3 Md€), entraînent une hausse du rendement de 1,5 Md€.

Celle-ci est cependant compensée par les effets des mesures antérieures sur l'IR et l'IS (- 4,3 Md€). À la montée en charge de certains crédits d'impôt, notamment le crédit d'impôt en faveur de la transition énergétique (- 0,8 Md€) et le CICE (- 0,2 Md€), s'ajoutent des mesures sur l'impôt sur les sociétés (hors CICE) qui ont eu globalement un effet négatif de 3,4 Md€. Celles-ci correspondent pour moitié (- 1,7 Md€) à la non-reconduction de recouvrements exceptionnels de 2015³¹ et pour le solde à des évolutions de la législation en matière d'IS, notamment la suppression de la contribution exceptionnelle.

³¹ Versement exceptionnel d'EDF (- 1,4 Md€) et recouvrements liés au contentieux STERIA (- 0,3 Md€).

Tableau n° 12 : effet des mesures antérieures strictement liées à la législation sur les recettes d'impôt sur les sociétés pour 2016 (hors CICE, en Md€)

Mesures	Effet 2016
Suppression de la contribution exceptionnelle à l'IS	- 2,3
Limitation des possibilités de déduction des charges financières	- 0,7
Prorogation du suramortissement	- 0,5
Effets du Pacte de responsabilité et de solidarité*	+ 1,8
Total	- 1,7

Source : direction du budget - retraitement Cour des comptes

*effets retours sur l'IS des baisses de cotisations sociales et de la suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

Les recettes tirées des contrôles fiscaux (11,1 Md€) sont en retrait de 1,1 Md€ en 2016, après une amélioration de 2012 à 2015. Le taux de recouvrement (56,9 %) est également en légère diminution par rapport à 2015. Il reste néanmoins à un niveau élevé, supérieur à la moyenne des cinq dernières années (50 %).

Tableau n° 13 : recettes tirées des contrôles fiscaux (en Md€)

	2012	2013	2014	2015	2016
Redressements notifiés (en Md€)	18,1	18	19,3	21,2	19,5
Dont STDR	-	0,1	1,9	2,6	2,5
Créances fiscales recouvrées (en Md€)	9	10,1	10,4	12,2	11,1
Dont STDR		0,1	1,9	2,6	2,5
Taux de recouvrement (%)	43,0%	51,9%	40,5%	57,5%	56,9%

Source : Cour des comptes (données : DLF)

Les encaissements de recettes fiscales de l'État par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) ont connu en 2016 une diminution de 0,3 Md€ par rapport à 2015. Cette baisse se concentre sur l'impôt sur la fortune et les successions, le rendement global sur les autres recettes fiscales (IR et donations) étant identique à 2015.

Tableau n° 14 : encaissements du STDR en 2014, 2015 et 2016

En Md€	2014	2015	2016
<i>IR</i>	0,3	0,7	0,8
<i>ISF</i>	0,9	0,8	0,5
<i>Donations</i>	0,2	0,2	0,2
<i>Successions</i>	0,4	0,4	0,2
Recettes fiscales de l'État	1,7	2,1	1,8
Recettes non fiscales de l'État (amendes)	0,1	0,3	0,3
Contributions sociales	0,1	0,3	0,4
Recettes totales STDR	1,9	2,7	2,5

Source : direction du budget – Cour des comptes

3 - Un niveau de recettes fiscales équivalent en 2016 à celui de 2013

Les recettes fiscales nettes ont progressé de 29,1 Md€ entre l'exécution 2011 et 2016 en euros courants (+ 11,4 %).

Tableau n° 15 : évolution par année de l'exécution des recettes fiscales nettes entre 2011 et 2016 (en Md€)

En Md€	N-1	Évolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre et de transfert	N
2012	255,00	-0,50	2,60	11,10	0,20	268,40
2013	268,40	-4,60	5,10	13,00	2,10	284,01
2014	284,01	-0,35	-9,09	1,70	-1,95	274,31
2015	274,31	4,70	1,30	-0,41	0,23	280,13
2016	280,13	5,24	-3,54	-1,87	4,13	284,10

Source : Cour des comptes

Les mesures de politique fiscale (hors mesures de périmètre et transfert) ont contribué très majoritairement à cette progression, pour 20 Md€ (+ 7,8 %). Par ailleurs, l'évolution spontanée représente un montant de 4,5 Md€, soit un rythme de croissance spontanée des recettes faible (+ 1,8 %).

Cette évolution globale masque des variations très contrastées au cours de la période.

Les années 2012 à 2014 sont marquées par une évolution spontanée des recettes fiscales négative, résultant d'élasticités également négatives (- 0,2 en 2012, - 1,6 en 2013 et - 0,4 en 2014). Cette baisse de recettes est largement compensée par la hausse des prélèvements, qui se traduit par un ressaut de mesures nouvelles. Celles-ci atteignent respectivement de l'ordre de 11 Md€ en 2012 et 13 Md€ en 2013, ce qui représente une hausse de 9,4 % (24 Md€) des impositions en deux ans sur le seul périmètre des recettes fiscales nettes de l'État.

Les recettes fiscales nettes de l'année 2014 se caractérisent par un fort effet négatif des mesures antérieures (- 9,1 Md€), lié à la mesure de baisse d'IR décidée en cours d'année 2013 (1,3 Md€) et à l'entrée en vigueur du CICE (moindres recettes d'IS de l'ordre de 6 Md€). Pour la première fois depuis 2009, les recettes fiscales nettes baissent de 9,7 Md€ entre 2013 et 2014.

Les années 2015 et 2016 marquent un retour à une élasticité positive, proche de l'unité. Les mesures (hors périmètre et transfert), dont l'effet cumulé est négatif (- 4,5 Md€), conduisent à un allègement de la fiscalité, principalement centré sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés.

Au total, après une forte augmentation entre 2011 et 2013 (+ 29 Md€), le niveau des recettes fiscales s'est stabilisé : le montant encaissé en 2016 (284,1 M€) est équivalent à celui de 2013 en euros courants (+ 0,1 Md€).

**

L'année 2016 a été marquée par des recettes fiscales inférieures aux prévisions (- 3,8 M€) en raison d'une évolution spontanée moins importante que prévue en LFI. Cette sous-exécution est particulièrement marquée pour l'impôt sur les sociétés, en raison d'un bénéfice fiscal 2015 des entreprises très inférieur à la prévision. L'élasticité des recettes au PIB est néanmoins restée proche de l'unité, comme en 2015.

Ceci conduit de nouveau la Cour à recommander de présenter, dans l'annexe Voies et Moyens du projet de loi de finances, d'une part, les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux

impôts en précisant, impôt par impôt, les hypothèses d'élasticité et de bases taxables et, d'autre part, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution des recettes fiscales.

B - Des recettes non fiscales en progression pour partie par anticipation de recettes de 2017

Les recettes non fiscales de l'État (16,2 Md€ en 2016) sont en nette augmentation par rapport à la LFI (15,6 Md€) et par rapport à l'année 2015 (14,4 Md€). Elles sont supérieures de 1,6 Md€ au montant prévu par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP) pour 2014-2019 (14,6 Md€). La baisse des dividendes a été compensée par une augmentation, non pérenne, des autres recettes non fiscales.

Tableau n° 16 : évolution des recettes non fiscales

En Md€	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016
Dividendes et recettes assimilées	5,4	5,7	4,0
Produits du domaine de l'État	1,8	2,4	3,2
Produits de la vente de biens et services	1,1	0,9	0,8
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,5	1,0	0,9
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	2,9	1,7	2,3
Divers	2,7	4,0	5,0
Recettes non fiscales	14,4	15,6	16,2

Sources : loi de règlement et d'approbation des comptes 2015, direction du budget

1 - Une baisse des dividendes en numéraire

Les dividendes et recettes assimilées (4 Md€ en 2016, hors rémunération de la garantie sur le fonds d'épargne) représentent traditionnellement un peu moins de la moitié des recettes non fiscales (42 % en moyenne entre 2010 et 2015). L'année 2016 voit leur part chuter à 24,5 %, soit le niveau le plus bas de la décennie.

a) Une forte baisse des dividendes des entreprises non financières en comptabilité budgétaire

Alors qu'au cours des quatre derniers exercices EDF était, parmi les sociétés non financières, la première source de dividende alimentant les recettes non fiscales, son dividende (1,7 Md€) a été versé en 2016 sous forme de titres³². Ce dividende en titres n'est pas une recette en comptabilité budgétaire car il ne correspond pas à un flux de trésorerie.

Les dividendes en numéraire versés par les entreprises non financières s'élèvent donc à 1,8 Md€ en 2016, en baisse de près de 1,5 Md€ par rapport à la LFI 2016, et de 1,2 Md€ par rapport à l'exercice 2015. Ces dividendes proviennent principalement de GDF Suez (pour 798 M€) et, dans une moindre mesure, d'Orange (214 M€), de Renault (140 M€), d'ADP (131 M€), de La Poste (126 M€) et de SAFRAN (60 M€). Les dividendes de ces six entreprises représentent 83 % du total reçu par l'État en 2016.

La Cour avait souligné dès 2014 que les taux de distribution élevés des entreprises détenues majoritairement par l'État, et notamment d'EDF, témoignaient de sa préférence pour un rendement à court terme de ses participations au détriment, potentiellement, des intérêts de long terme des entreprises. Alors que l'État s'apprête à procéder à une recapitalisation de l'entreprise de 3 Md€ en 2017, la Cour constate que les dividendes perçus entre 2010 et 2015 ont atteint 11,3 Md€³³.

b) Une diminution des taux de distribution des entreprises financières

Les dividendes des entreprises financières (2,2 Md€) sont principalement constitués du dividende de la Banque de France et des dividendes et produits assimilés de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)³⁴.

³² En 2015, une fraction du dividende d'EDF avait déjà été versée sous forme de titres.

³³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'État actionnaire*. La Documentation française, janvier 2017, 271 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁴ 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). La rémunération de la garantie de l'État sur le Fonds d'épargne (764 M€) est inscrite parmi les autres recettes non fiscales.

Le dividende versé par la Banque de France (1,3 Md€ en 2016) est d'un montant légèrement supérieur à celui prévu en LFI et au montant constaté en 2015 (1,2 Md€ dans les deux cas). Cette augmentation est cependant plus faible que celle du résultat distribuable de la Banque de France. Ce décalage s'explique par une opération irrégulière de contraction de recettes et de dépenses par laquelle l'État a réduit le montant des crédits budgétaires versés à la Banque pour ses prestations, en contrepartie de la diminution de son dividende.

Les dividendes et la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versés en 2016 par la CDC (719 M€) sont en baisse significative par rapport à 2015 (- 387 M€) et à la LFI 2016 (- 391 M€). L'application d'une nouvelle règle de calcul du versement de la CDC, qui vise à permettre à la Caisse d'augmenter ses fonds propres et de mobiliser une enveloppe importante destinée à l'investissement³⁵, a induit une baisse de 27 % de ce montant entre 2015 (637 M€) et 2016 (463 M€). Sous l'empire de la règle précédente, le versement de la CDC à l'État au titre des résultats de 2016 aurait atteint 694 M€, soit environ 230 M€ supplémentaires.

2 - Une augmentation forte mais non pérenne des autres recettes non fiscales

Les recettes non fiscales qui ne proviennent pas de produits de participations de l'État (12,3 Md€) sont en hausse de 2,4 Md€ par rapport à la LFI 2016 et de 3,3 Md€ par rapport à l'exécution 2015.

Par rapport à la LFI, les plus-values se répartissent sur quatre lignes : le versement de COFACE à l'État ; le produit des redevances d'usage des fréquences radioélectriques ; les amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence et l'augmentation de la rémunération de la garantie des fonds d'épargne. La hausse par rapport à 2015 est concentrée sur le versement de COFACE à l'État et le produit des redevances d'usage des fréquences radioélectriques.

³⁵ Ces investissements ont vocation à financer les quatre transitions identifiées par la CDC : transition écologique et énergétique, transition territoriale, transition numérique et transition démographique et sociale.

a) Un versement de COFACE d'un niveau exceptionnel, majoré en 2016 au détriment de 2017

L'État a bénéficié en 2016 d'un versement très important de COFACE (2,4 Md€). Il s'agit du plus fort prélèvement depuis 2008 (2,5 Md€)³⁶.

Si les années 2015 et 2016 sont atypiques, compte tenu de l'indemnisation versée au titre des navires Mistral en 2015 et du remboursement réalisé en 2016 du fait de la revente des navires à l'Égypte, le prélèvement de 2,4 Md€ en 2016 reste pour partie déconnecté du résultat technique de l'assurance-crédit sur lequel il est en principe basé (2 Md€ en 2016). Ce flux encaissé par le budget général anticipe à hauteur de 0,4 Md€ le versement des disponibilités de COFACE à l'État qui devait venir abonder le nouveau compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*, selon la LFI 2017.

Les conséquences budgétaires de la réforme des procédures de soutien à l'exportation

L'article 103 de la LFR pour 2015 a prévu le transfert des opérations de garanties publiques de COFACE vers l'État et leur gestion pour son compte selon un régime de « garantie directe » par Bpifrance. L'État ne garantira plus un organisme (COFACE), qui garantissait lui-même des exportateurs (« garantie oblique »), mais garantira désormais directement les exportateurs. La date d'entrée en vigueur de ce dispositif a été fixée au 31 décembre 2016.

À compter du 1^{er} janvier 2017, l'article 47 de la LFI pour 2017 a créé un compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* au sein du budget de l'État. Ce compte a vocation à retracer la gestion des opérations d'assurance tant en dépenses (indemnisations des sinistres, prélèvements au profit du budget général de l'État, etc.) qu'en recettes (encaissement des primes, gestion des récupérations, versements du budget général de l'État). La LFI 2017 prévoit que sera inscrit en recettes de ce compte le solde du compte État à la COFACE qu'elle évalue 4 415 M€.

En limitant le prélèvement 2016 au solde du compte technique, ce versement sur 2017 aurait pu, au vu des données de l'exécution, atteindre en fait 4 565 M€ (montant correspondant à la somme du solde disponible fin 2015 et des versements effectués sur le compte en 2016 par le budget

³⁶ En 2015, le versement avait été nul et la LFI prévoyait 1,7 Md€.

général au titre des procédures déficitaires en 2015). Le solde du compte État à la COFACE fin 2016 a cependant été réduit par deux opérations. D'une part, 53 M€ ont été prélevés dès 2016 sur le compte pour financer les procédures déficitaires de l'année, en rupture avec les pratiques antérieures³⁷. D'autre part et surtout, le prélèvement effectué en 2016 sur le solde du compte a été supérieur de 422 M€ au solde du compte technique. Ce montant correspond à une anticipation d'une recette 2017 sur 2016. Elle améliore le solde 2016 mais dégradera le solde 2017. Compte tenu de ce prélèvement majoré en 2016, le versement prévu en LFI 2017 ne sera finalement que de 4 090 M€.

b) Un encaissement en 2016 de deux annuités de redevances d'usage des fréquences radioélectriques

Les redevances d'usage des fréquences radioélectriques perçues en 2016 s'élèvent à 1,6 Md€ (contre 0,9 Md€ prévu en LFI et 0,3 Md€ encaissé en 2015), dont 1,3 Md€ au titre de la bande 700 Mhz. Ceci correspond à l'encaissement en 2016 de deux annuités de droits d'usage, suite à l'attribution en novembre 2015 de ces fréquences pour 2,8 Md€ payables en quatre annuités. Les recettes encaissées en 2016 résultent du versement de 2015 (reçu en janvier 2016) et de celui de 2016 (reçu en décembre 2016). De ces redevances ont été déduits 96 M€, affectés à l'Agence nationale des fréquences (ANFr) par l'article 41 de la LFI 2016.

c) Des amendes de l'autorité de la concurrence d'un montant à nouveau élevé

En 2016, les versements liés à des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence se sont élevés à 1 Md€, montant inférieur de 0,6 Md€ à 2015, mais supérieur à la prévision figurant en LFI (+ 0,6 Md€). L'écart s'explique par une décision de l'Autorité de la concurrence du 15 décembre 2015, qui a prononcé une sanction à l'encontre de deux ententes dans le secteur de la messagerie, pour un montant total de 672 M€.

³⁷ Dans l'ancien système, les procédures déficitaires faisaient l'objet d'une dotation budgétaire en N pour le déficit de l'année N-1. En procédant à une contraction sur le compte dès 2016, l'État a réduit artificiellement ses dépenses sur l'exercice 2017.

d) Une rémunération de la garantie du fonds d'épargne supérieure aux prévisions

Le prélèvement sur le résultat du fonds d'épargne s'élève à 764 M€ en 2016, contre un montant prévu en LFI de 465 M€ et un montant constaté au cours de l'exercice 2015 de 805 M€.

Le résultat du fonds d'épargne est en hausse de 263 M€. Ce bon résultat s'explique notamment par l'effet, en année pleine, de la baisse du taux du livret A réalisée en 2015 et surtout de la baisse de la commission de distribution accordée aux établissements de crédits (- 0,10 %) qui a entraîné une reprise de provision de 0,4 Md€.

Le prélèvement sur le fonds d'épargne reste toutefois inférieur à son niveau moyen avant la crise financière, du fait de la mise en place d'un cadre prudentiel adapté, mais aussi de l'érosion de sa performance financière particulièrement affectée par le contexte de taux bas.

**

Les recettes non fiscales sont en progression sensible en 2016, à la fois par rapport à la LFI et à 2015, en dépit d'une baisse des dividendes versés en numéraire. Ceci résulte d'une augmentation très forte des autres recettes non fiscales qui tient pour l'essentiel à des facteurs non pérennes.

II - Des prélèvements sur recettes en forte baisse par rapport en 2015 et inférieurs aux prévisions

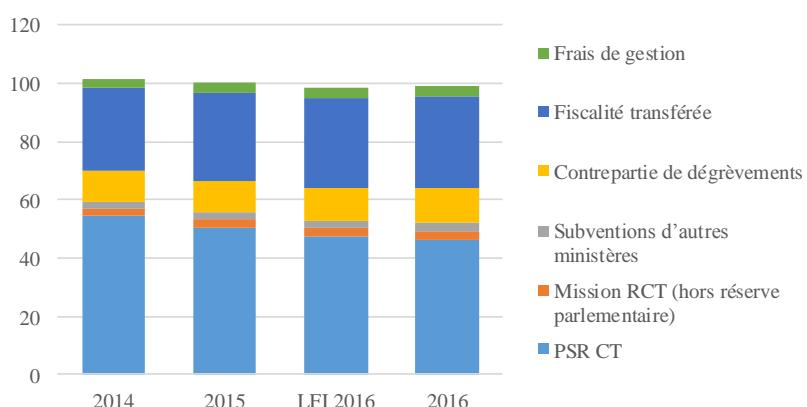
Les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne représentent respectivement 46,5 Md€ et 19 Md€ en 2016. Après une diminution importante en 2015 (- 4,5 Md€), ils baissent également en 2016 (- 4,8 Md€). Ils sont également en retrait de 2 Md€ par rapport à la LFI (- 0,8 Md€ pour les PSR au profit des collectivités territoriales et - 1,2 M€ pour le PSR au profit de l'UE). Ils ont contribué, avec les recettes non fiscales, à compenser les moins-values observées en 2016 sur les recettes fiscales entre la prévision et l'exécution.

A - Une poursuite de la diminution des PSR au profit des collectivités territoriales

Les PSR au profit des collectivités territoriales ont vu leur montant diminuer de 4,1 Md€ en 2016, soit une diminution plus forte que ce qui était prévu en LFI (- 3,3 Md€). En revanche, les autres transferts financiers aux collectivités poursuivent leur progression.

Au total, les transferts financiers de l'État au profit des collectivités territoriales se sont élevés à 101,1 Md€ en 2016, en hausse par rapport à la LFI 2016 (+ 1,9 Md€), mais inférieurs à l'exécution 2015 (- 1,2 Md€).

Graphique n° 26 : évolution des transferts aux collectivités territoriales (en Md€)



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

1 - Des prélèvements sur recettes respectant la programmation pluriannuelle

En application de la LPFP 2014-2019, l'ensemble constitué des prélèvements sur recettes de l'État et des crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales du budget général devait diminuer

successivement de 3,42 Md€ en 2015, 3,66 Md€ en 2016 et de 3,67 Md€ en 2017³⁸, soit au total de 10,75 Md€.

Tableau n° 17 : évolution prévue des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales dans la LPFP 2014-2019³⁹

En Md€	2014	2015	2016	2017	2014/2017
PSR	54,18	50,72	47,06	43,39	-10,79
Mission RCT	2,69	2,73	2,73	2,73	0,04
Enveloppe normée	56,87	53,45	49,79	46,12	-10,75

Source : LPFP 2019

En 2016, les PSR se sont élevés à 46,5 Md€, contre une prévision en LFI de 47,3 Md€. Par rapport à 2015, la diminution est de 4,1 Md€, également supérieure à celle prévue initialement.

La part forfaitaire de la DGF a reculé de 3,67 Md€ comme prévu en LFI. La baisse de la DGF dans son ensemble (- 3,3 Md€) a été inférieure à ce montant en raison de l'accroissement des dotations de péréquation. Il s'y est ajouté les baisses des autres composantes de l'enveloppe normée : les versements du FCTVA (- 399 M€), les dotations de compensation d'exonérations (- 308 M€)⁴⁰ et les autres prélèvements sur recettes (- 16 M€).

Au total, les concours financiers de l'État sous enveloppe normée ont connu une baisse de 3,98 Md€ en 2016 (à 49,2 Md€ au lieu de 53,2 Md€ en 2015), supérieure à la prévision de la loi de programmation.

³⁸ Cette diminution devrait être réduite de 1 Md€ suite à l'annonce faite par le Président de la République le 2 juin 2016.

³⁹ Le périmètre de l'enveloppe normée a évolué entre les LPFP 2012-2017 et 2014-2019. La première excluait du périmètre le FCTVA et les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, tandis que la deuxième les intègre.

⁴⁰ L'allocation compensatrice est passée de 1 451 M€ (exécution 2015) à 1 170 M€ (exécution 2016). Cette évolution s'explique, à titre principal, par la baisse de 308 M€ de la compensation versée au bloc communal suite à la suppression, en LFR 2014, de l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste (dispositif dit de la « demi-part des veuves »). Cette exonération a été rétablie en LFI 2016. Pour les impositions dues au titre de 2015, le rétablissement de l'avantage fiscal s'opère en partie sous la forme d'un dégrèvement. Ce changement d'imputation aurait dû toutefois être traité en mesure de périmètre pour le calcul de la norme de dépenses qui inclut les PSR mais pas les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

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

Outre les prélèvements sur recettes et les versements en provenance de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, les transferts financiers de l'État au profit des collectivités territoriales comprennent des subventions d'autres ministères, les contreparties de dégrèvements d'impôts locaux, la fiscalité transférée et les amendes ainsi que la rétrocession des frais de gestion de la fiscalité directe locale⁴¹.

Ces autres transferts ont tous été orientés à la hausse en 2016, qu'il s'agisse des subventions des autres ministères (+ 0,6 Md€), des frais de gestion rétrocédés (+ 0,1 Md€), de la fiscalité transférée (+ 1 Md€) et des contreparties des dégrèvements d'impôts locaux (+ 1,1 Md€).

L'augmentation des subventions des autres ministères (+ 0,6 Md€) concerne notamment la mission *Travail et emploi* (+ 0,2 Md€) dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi et le fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risques sur la mission *Engagements financiers de l'État* (+ 0,2 M€).

La fiscalité transférée est en hausse de 3,3 %, passant de 30,2 Md€ en 2015 à 31,2 Md€ en 2016. Cette progression correspond en grande partie à la poursuite de la dynamique des droits de mutation à titre onéreux (+ 719 M€).

L'évolution des dégrèvements d'impôts locaux en 2016 (+ 1,1 Md€) s'explique par le dynamisme des dégrèvements de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (+ 0,5 Md€), le rétablissement des exonérations de taxe d'habitation pour les personnes âgées à faibles revenus (+ 0,2 Md€) et la mise en œuvre de dégrèvements de taxe foncière pour les agriculteurs et les éleveurs (+ 0,5 Md€).

D'autres mesures favorables aux collectivités monteront en charge au cours des prochaines années. En 2016, la consommation d'AE de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (3,7 Md€) a ainsi progressé de 24 % (+ 700 M€) par rapport à 2015 du fait, notamment, de la mise en œuvre du dispositif de soutien à l'investissement local⁴².

⁴¹ L'État perçoit des frais de gestion sur le montant des impôts établis et recouvrés au profit des collectivités. Cependant, à compter de 2011, une partie de ces frais a été rétrocédée aux collectivités pour le financement de certaines dépenses transférées.

⁴² Majoration des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation politique de la ville (DPV) et fonds de soutien aux projets communaux et intercommunaux, créés par l'article 159 de la LFI 2016.

**

Au total, l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités locales diminue de 1,2 Md€ entre 2015 et 2016. Cette diminution sensiblement plus faible que celle de l'enveloppe normée résulte des effets conjugués de l'augmentation de la fiscalité transférée - versée en contrepartie de compétences transférées - et des contreparties de dégrèvements d'impôts locaux.

B - Une nouvelle baisse du PSR au profit de l'Union européenne en 2016, des incertitudes au-delà

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) est composé d'une contribution de la France assise sur son revenu national brut (contribution RNB) et d'un prélèvement sur les recettes de TVA.

Sur les six dernières années (2011 à 2016), le PSR-UE est en moyenne de 19,8 Md€ par an, mais il est soumis à de nombreux aléas exogènes au budget national. En dépenses, les budgets rectificatifs européens sont fréquents. En recettes, la contribution RNB des États membres est une ressource d'équilibre pour le budget communautaire qui vient compenser les écarts entre prévisions et réalisations constatés sur les ressources propres traditionnelles (droits de douanes) et la ressource TVA. Ces autres ressources font également l'objet de révisions importantes en cours d'année. Les bases même du calcul de la contribution RNB sont par ailleurs réévaluées chaque année, introduisant une instabilité supplémentaire.

1 - Un PSR-UE sous-exécuté et en baisse par rapport à 2015

En 2016, le PSR-UE s'élève à 18 996 M€, en retrait de 1 173 M€ par rapport à la prévision inscrite en LFI 2016 et de 706 M€ par rapport à 2015.

Tableau n° 18 : écart entre les prévisions de PSR-UE inscrites en loi de finances et l'exécution annuelle

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
LFI	18 235	18 878	20 435	20 224	20 742	20 169
Exécution	18 231	19 052	22 456	20 347	19 702	18 996
Écart en M€	4	-174	-2 021	-123	1 040	1 173
Écart en %	0,0%	0,9%	9,9%	0,6%	-5,0%	-5,8%

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

Une forte sous-exécution du PSR-UE par rapport à la LFI avait déjà été enregistrée en 2015 (- 1 040 M€). Elle résultait d'une part d'une actualisation des bases macroéconomiques et des clés de répartition entre États membres, favorable à la France, et d'autre part des effets de budgets rectificatifs de 2014 intervenus trop tardivement pour être imputés sur le prélèvement 2014.

En 2016, c'est la révision à la baisse des dépenses communautaires principalement due au retard pris dans la mise en œuvre de la politique de cohésion (- 1 092 M€) qui explique principalement la sous-exécution du PSR-UE.

2 - Une prévision du PSR-UE en loi de programmation pluriannuelle devenue obsolète

Le montant du PSR-UE exécuté en 2016 (19,0 Md€) est sensiblement inférieur aux prévisions de la LPFP 2014-2019, qui l'estimait à 22,8 Md€.

Tableau n° 19 : écart entre les prévisions de PSR-UE entre la LPFP 2014-2019 et les LFI

En Md€	2014	2015	2016	2017
LPFP	20,22	20,74	22,8	21,48
LFI	20,22	20,74	20,17	18,69
Exécution	20,35	19,7	19	-

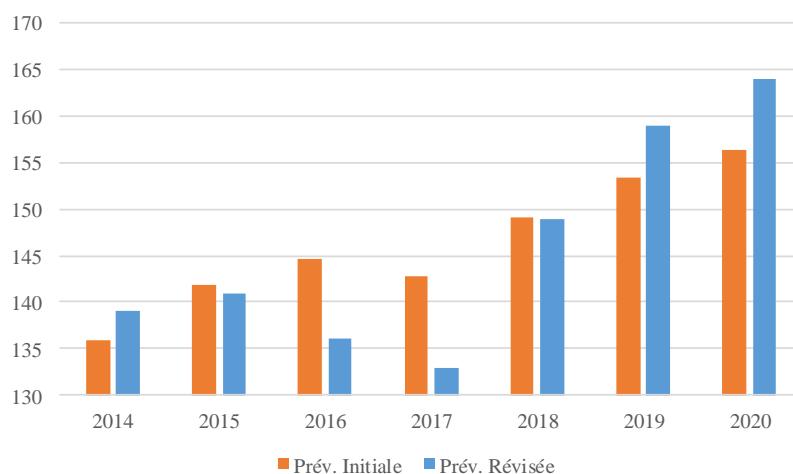
Source : LPFP et LFI

La prévision, réalisée en 2014 dans la LPFP, s'appuyait, en dépenses, sur les plafonds du cadre financier pluriannuel 2014-2020 de

l'Union européenne. En recettes, elle se fondait sur des hypothèses historiques, ainsi que sur les données issues du comité consultatif ressources propres (CCRP) de mai 2014, projetées avec les hypothèses macroéconomiques de moyen terme fournies par la Commission européenne. Avec un écart de 3,8 Md€ en 2016 entre le montant prévu par la LPFP 2014-2019 et le montant exécuté, la trajectoire établie en LPFP apparaît désormais dépassée, comme le confirme l'évaluation retenue en LFI 2017 (18,7 Md€), elle aussi sensiblement en dessous de la LPFP (- 2,8 Md€).

En dépit des sous-exécutions du PSR-UE constatées en 2015 et 2016, les dépenses du cadre financier pluriannuel 2014-2020 restent cependant prévues en augmentation par rapport à la période précédente. L'exécution du CFP 2014-2020 ayant pris du retard en début de période, la consommation des crédits de paiement devrait se décaler vers la fin du cycle et pourrait entraîner pour la France une augmentation du PSR-UE au-delà de 2017.

Graphique n° 27 : crédits de paiement du CFP 2014-2020 : plafonds prévus en 2013 et dernières prévisions de la Commission (en Md€)



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

Ces prévisions ne prennent pas en compte les conséquences des négociations pour établir l'accord de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (*Brexit*) qui viennent juste de débuter.

**

En 2016, la réduction des PSR au profit des collectivités territoriales prévue par la LPFP 2014-2019 a été réalisée, même si l'objectif a été révisé à la baisse pour 2017. Elle s'est accompagnée d'une économie de constatation sur le fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

Le PSR au profit de l'Union européenne a également permis, comme en 2015, de dégager une importante économie en cours d'exécution.

Les PSR sont en baisse significative de 4,8 Md€ par rapport à 2015. En exécution, cette baisse est de 2 Md€ par rapport à la LFI. Ces économies, d'un niveau important, apportent donc, comme en 2015, une contribution décisive à la tenue de l'objectif de solde en 2016.

III - Des dépenses fiscales en progression, malgré une efficacité incertaine

Selon le tome II de l'annexe Voies et moyens des projets de lois de finances, les dépenses fiscales se définissent comme « *les dispositions fiscales dérogatoires induisant un coût pour le budget de l'État* ».

Les 451 allègements de charges fiscales recensés en 2016 viennent diminuer les recettes fiscales de l'État pour un montant qui s'établit à 85,8 Md€ selon le dernier chiffrage disponible⁴³, soit 36,4 % du total des ressources nettes du budget général inscrites en LFI 2016.

Le montant des dépenses fiscales progresse en 2016 plus rapidement que ne le prévoyait la programmation pluriannuelle. Les dispositifs de maîtrise de ces dépenses, introduits par la LPFP, sont toujours peu opérants. L'efficacité des dépenses fiscales est de plus rarement mesurée.

⁴³ Dans chaque PLF, le tome II de l'annexe *Voies et moyens* présente l'ensemble des dépenses fiscales, ainsi qu'une évaluation de leur coût pour l'année écoulée, l'année en cours et l'année à venir, au chapitre « Chiffrage des dépenses fiscales ». Les dépenses fiscales au titre d'une année sont donc évaluées de manière exhaustive à trois reprises, dans le PLF de l'année puis dans les deux PLF suivants. Elles ne font pas l'objet d'une autre évaluation dans le projet de loi de règlement.

A - Une augmentation des dépenses fiscales ne s'expliquant plus par le seul CICE

1 - Des dépenses fiscales révisées à la hausse suite aux mesures adoptées après le dépôt du PLF

Le PLF 2016 estimait à 83,4 Md€ le coût total des dépenses fiscales en 2016. Dans le PLF 2017, ces dépenses sont réévaluées à 85,8 Md€, soit une hausse de 2,4 Md€.

La révision à la hausse du chiffrage des dépenses fiscales en 2016 résulte, pour l'essentiel, de mesures adoptées après le dépôt du PLF pour 2016. Leur coût est estimé à 1,7 Md€.

La principale mesure est consécutive au versement d'un montant de 2 Md€ de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) au budget général, dans le cadre de la réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) votée en LFR 2015. Les mécanismes d'allègement fiscal qui étaient associés à la CSPE ont ainsi été mécaniquement incorporés au champ des dépenses fiscales, soit une mesure de périmètre de 0,7 Md€ en 2016.

La réforme de la CSPE

Avant la réforme engagée par la LFR 2015, le financement des charges de service public pour la fourniture de l'électricité était assuré par un dispositif extrabudgétaire, et plus précisément par des contributions incomptant aux consommateurs finaux.

Compte tenu de l'importance et du dynamisme des charges financées par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) (6,2 Md€ en 2015), les recettes et les emplois de la CSPE sont désormais inscrits sur le budget de l'État et répartis entre le budget général et le CAS Transition énergétique. Dans le même temps, le financement des charges de service public de l'électricité a été sécurisé juridiquement par l'intégration de la CSPE dans le mécanisme de l'accise sur l'électricité, la taxe intérieure sur les consommations finales d'électricité (TICFE). En 2016, le versement de TICFE au budget général s'est élevé à 2 Md€ et celui encaissé par le CAS Transition énergétique à 4,2 Md€.

Des mesures nouvelles ont également été introduites en cours de gestion, hors évolutions de périmètre. La principale concerne le dispositif en faveur de l'investissement dans les entreprises, dit « suramortissement

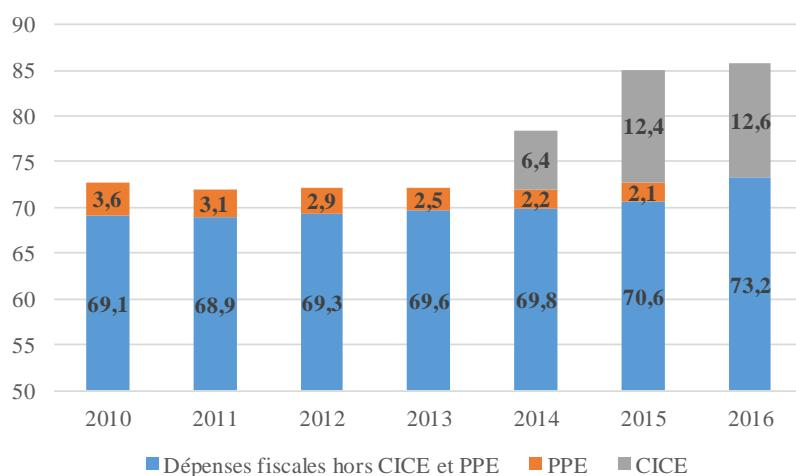
Macron », créée par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, puis prorogé et renforcé par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui a porté son coût pour l'année 2016 à 0,9 Md€ (soit 0,4 Md€ de plus que l'estimation du PLF 2016).

Hors mesures nouvelles, l'estimation du coût des dépenses fiscales en 2016 progresse de 0,7 Md€ entre le PLF pour 2016 et le PLF pour 2017. Cette augmentation s'explique, pour 0,3 Md€, par un changement de méthode de chiffrage de vingt dispositifs et, pour 0,3 Md€ également, par des écarts de prévisions de l'évolution spontanée de certaines dépenses.

2 - Une pause dans la montée en charge du CICE, mais une augmentation d'autres dépenses fiscales

En 2010, le coût des dépenses fiscales était de 72,7 Md€. Après une stabilisation entre 2010 et 2013, il a recommencé à augmenter en 2014 et 2015 (+ 13 Md€ en deux ans), principalement en raison de la montée en charge du CICE (+ 12,4 Md€ sur la même période). Hors CICE et PPE, le coût des dépenses fiscales est passé de 69,3 Md€ en 2012 à 73,2 Md€ en 2016 à périmètre courant.

Graphique n° 28 : chiffrage du coût des dépenses fiscales pour 2010- 2016, à périmètre courant (en Md€)



Source : PLF 2012 à 2017, estimation PLF N+2, sauf 2016 (estimation PLF N+1)

À périmètre constant, les dépenses fiscales augmentent de 2,1 Md€ en 2016. Les effets de périmètre pris en compte (+ 1,4 Md€) sont le remplacement de la PPE par une dépense budgétaire (+ 2,1 Md€), en partie compensé par l'intégration des dépenses fiscales relatives à la TICFE dans le cadre de la rebudgétisation du service public de l'énergie (- 0,7 Md€).

L'augmentation des dépenses à périmètre constant s'explique par des mesures nouvelles à hauteur de 1,4 Md€, l'évolution spontanée des dépenses fiscales existantes pour 0,3 Md€ et des changements de méthodes de chiffrage à hauteur de 0,3 Md€.

3 - Des dépenses fiscales fortement concentrées malgré la multitude des dispositifs

Le coût des dépenses fiscales est particulièrement concentré : les 15 premiers dispositifs représentent plus de la moitié du total estimé pour 2016, soit 45,8 Md€.

Cependant, la concentration du coût des dépenses fiscales ne doit pas occulter la multitude de petits dispositifs, dont l'efficacité n'est pas établie. 131 dispositifs ont un coût inférieur à un million d'euros ou un coût non chiffré. Les dépenses fiscales non chiffrées correspondent soit à des dépenses fiscales dont le coût est supposé ne pas excéder 0,5 M€ par an, soit à des dépenses dites « non chiffrables », notamment parce que le nombre de leurs bénéficiaires ne fait pas l'objet d'un suivi par l'administration fiscale.

Par ailleurs, 187 dépenses fiscales recensées par le PLF 2017 ont été créées avant 1996. Parmi elles, 37 n'ont pas connu de modification depuis plus de vingt ans. Elles représentent un coût de 2 Md€ en 2016. De même, 39 mesures ont été instaurées avant 1958. Le statut de ces dépenses fiscales anciennes mériterait un réexamen par la direction de la législation fiscale. Dans certains cas, ces régimes dérogatoires sont devenus, avec le temps, la norme de calcul de l'impôt, ce qui justifierait leur déclassement.

L'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés concentrent 64 % du montant des dépenses fiscales. Les dispositifs associés à la TVA participent à hauteur de 21 % des coûts. Les dépenses associées à tous les autres impôts représentent, pour leur part, 15 % du coût total des dépenses fiscales pour 2016 chiffrées dans le PLF pour 2017.

B - Des instruments de maîtrise peu opérants

La maîtrise des dépenses fiscales repose sur des règles de gouvernance fixées par deux circulaires du Premier ministre de 2010 et 2013 et un plafond prévu par la LPFP 2014-2019. Des conférences fiscales introduites en 2013 doivent permettre de décliner par ministère les orientations résultant des circulaires et de la LPFP. Ces instruments restent cependant largement inopérants.

1 - Deux règles de gouvernance méconnues

Une circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010 demande à l'ensemble des ministres « *de ne plus insérer de dispositions fiscales ou qui affectent les recettes de la sécurité sociale dans les projets de lois ordinaires* ». La circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 dispose que le recours aux dépenses fiscales ne doit pas venir en substitution d'une dépense budgétaire et doit être compensé par la diminution d'une autre dépense fiscale.

La mesure de suramortissement mentionnée plus haut a néanmoins été créée par une loi ordinaire, la loi du 6 août 2015, *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, et prorogée et étendue par une autre loi ordinaire, la loi du 7 octobre 2016, *pour une République numérique*, dans les deux cas sans réduction en contrepartie d'une autre dépense fiscale.

2 - Un dépassement du plafond voté en LPFP

Sur la période 2015-2016, le coût estimé des dépenses fiscales (à méthode issue du PLF 2013) est supérieur au plafond des dépenses fiscales établi en LPFP.

**Tableau n° 20 : évolution des dépenses fiscales au regard
des plafonds établis dans la LPFP 2014 – 2019**

En Md€	2015	2016
Plafond LPFP 2014-2019	80,6	81,8
Coût des dépenses fiscales à méthode PLF 2013 (chiffrage DLF)	83,3	83,2
Coût des dépenses fiscales à méthode PLF 2013 après prise en compte de la PPE (chiffrage Cour)	83,3	85,3
<i>Dépassement en y intégrant la PPE</i>	2,7	3,5
<i>Écart en y intégrant la PPE</i>	3,4%	4,3%

Source : Cour des comptes (données : DLF)

Le calcul présenté par l'administration fiscale sous-estime cependant ce dépassement, car il ne traite pas la suppression de la prime pour l'emploi comme une mesure de périmètre. Cette situation illustre la nécessité de mettre en place une charte d'évaluation des dépenses fiscales et crédits d'impôt, analogue à la charte de budgétisation. La Cour renouvelle sa recommandation faite dans le rapport sur le budget de l'État 2015.

En réintégrant la prime pour l'emploi, le plafond des dépenses fiscales pour 2016 est dépassé de 3,5 Md€.

S'agissant du plafond des crédits d'impôt, celui-ci paraît respecté en 2016 dans la présentation de l'administration fiscale, qui ne traite pas la suppression de la PPE en mesure de périmètre. En effectuant le même retraitement que pour le plafond des dépenses fiscales, la Cour constate qu'il n'en est rien : ce plafond est alors dépassé de 1,7 Md€.

**Tableau n° 21 : évolution des crédits d'impôts
au regard des plafonds établis par la LPFP 2014-2019**

En Md€	2015	2016
Plafond LPFP 2014 - 2019	24,7	25,9
Coût des crédits d'impôt à méthode PLF 2013 (chiffrage DLF)	26,7	25,5
Coût des crédits d'impôts méthode PLF 2013 après prise en compte de la PPE (chiffrage Cour)	26,7	27,6
<i>Dépassement en y intégrant la PPE</i>	2	1,7
<i>Écart en y intégrant la PPE</i>	8,1%	6,5%

Source : Cour des comptes (données : DLF)

Aucun des deux plafonds n'est donc respecté, pas plus en 2015 qu'en 2016. Le dépassement observé en 2015 n'a donné lieu à aucune mesure correctrice en 2016, ce qui pose la question de l'effectivité de ces deux plafonds.

3 - Peu de résultats tangibles pour les conférences fiscales

Tout comme en 2015, le bilan des conférences fiscales organisées en 2016 est modeste. Le document de cadrage de la direction de la législation fiscale et de la direction du budget proposait de supprimer huit dépenses fiscales (pour un coût estimé de 80 M€) et d'en modifier environ 30 autres. À l'issue du cycle, seules trois dépenses fiscales ont été supprimées : l'amortissement exceptionnel des logiciels acquis par les entreprises (coût chiffré à 13 M€) ; la déduction d'impôts liée aux travaux de grosses réparations dans le cadre de démembrements de propriété consécutifs à une succession ou une donation (estimée à 30 M€ pour 2016) ; le crédit d'impôt relatif à la prime d'assurance contre les loyers impayés (estimée à 5 M€ en 2016).

La conférence fiscale du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a permis de parvenir à un consensus sur la non-réactivation de deux dépenses fiscales en cours d'extinction (réduction d'impôt pour les tuteurs de chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise et crédit d'impôt en faveur de l'intéressement, dont les faits génératrices ont pris fin respectivement en 2014 et 2011). Leur coût estimé pour 2016 était d'environ 20 M€.

À l'inverse, les conférences fiscales ont abouti dans certains cas à la prorogation de dépenses fiscales bornées dans le temps, voire à l'extension de certaines dépenses fiscales. La conférence fiscale du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité a reconduit la mesure dite « Pinel », dont le coût est évalué à 1,6 Md€ ainsi que, pour un an, la dépense dite « Censi-Bouvard » relative à la réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs, dont le coût était chiffré à 0,2 Md€ en 2016.

L'amélioration des résultats des conférences fiscales supposerait que les responsables de programmes et la direction de la législation fiscale soient en position de porter une appréciation sur l'efficacité des dépenses fiscales, ce qui supposerait que les objectifs poursuivis par ces dépenses soient précisément définis et leurs résultats évalués.

C - Une efficacité mal mesurée

1 - Des objectifs à clarifier

La faible articulation entre les dépenses fiscales et les objectifs des programmes auxquels elles se rattachent est relevée depuis plusieurs années par la Cour. Cette difficulté perdure en 2016 et conduit à maintenir la recommandation de rattacher les dépenses fiscales en fonction des objectifs de leur programme budgétaire.

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* recense ainsi 38 dépenses fiscales relatives essentiellement à l'énergie, au climat, aux transports, au logement ou à la préservation des ressources naturelles. Néanmoins la volonté de soutenir économiquement les secteurs concernés entre souvent en contradiction avec les objectifs de politiques publiques sous-jacents. En particulier les dépenses fiscales liées aux remboursements ou aux taux réduits de TICPE pour certains utilisateurs de carburants sont souvent contraires à l'objectif de minimiser les émissions de CO₂ porté par le ministère ou à l'objectif de « développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport de marchandises » du programme 203 - *Infrastructures et services de transport*, auxquelles elles sont pourtant majoritairement rattachées.

S’agissant de la mission *Outre-mer* pour laquelle le montant des dépenses fiscales est supérieur aux crédits budgétaires⁴⁴, 24 des 26 dépenses fiscales ont le même objectif, formulé de manière peu précise, d’« aider certains espaces géographiques ».

2 - Des évaluations trop rares

À l’exception de l’évaluation annuelle du CICE, les évaluations de dépenses fiscales demeurent rares.

Le comité de suivi du CICE

Lors de l’entrée en vigueur du dispositif, un comité chargé du suivi et de l’évaluation du CICE a été mis en place, regroupant des parlementaires, les partenaires sociaux, des experts ainsi que des représentants de l’administration. Ce comité rend un avis annuel, étayé par un rapport d’analyse.

Contrairement aux précédents exercices, qui reposaient sur des enquêtes déclaratives, l’évaluation 2016 a été fondée pour la première fois sur l’exploitation de données individuelles d’entreprises portant sur les années 2013 et 2014.

Trois équipes de chercheurs ont conduit les analyses sur lesquelles se sont appuyés l’avis et le rapport du comité. Les résultats obtenus par ces équipes comportent cependant des messages partiellement divergents, notamment sur la création ou la sauvegarde d’emplois.

Le comité d’évaluation a retenu quatre conclusions principales dans son avis publié le 28 septembre 2016 : le CICE a permis d’améliorer sensiblement les marges des entreprises ; il n’a pas eu d’impact de court terme sur l’investissement, la recherche et développement ou les exportations ; il a probablement eu un effet direct de l’ordre de 50 à 100 000 emplois créés ou sauvagardés sur la période 2013 - 2014 ; il n’a eu que peu d’effets sur les salaires par tête. Cet avis a fait l’objet d’une actualisation en mars 2017 qui ne modifie pas les conclusions ci-dessus.

L’article 23 de la LPFP 2014-2019 prévoit que, pour toute mesure de création ou d’extension d’une dépense fiscale entrée en vigueur pour une durée limitée à partir du 1^{er} janvier 2015, le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard six mois avant l’expiration du délai pour lequel la

⁴⁴ Plus de 4 Md€ estimés pour 2016 en PLF pour 2017, soit plus du double des crédits budgétaires de la mission *Outre-mer* (1,95 Md€ en 2016).

mesure a été adoptée, une évaluation de celle-ci et, le cas échéant, justifie son maintien pour une durée supplémentaire de trois années. Cette disposition a succédé à une autre plus ambitieuse qui prévoyait une évaluation intégrale des dépenses fiscales sur cinq ans entre 2013 et 2017 (LPFP 2012-2017, article 18). La Cour a continué à recommander de réaliser cette évaluation exhaustive après l'abrogation de cette disposition par l'article LPFP 2014-2019.

Ni l'évaluation du stock des dépenses fiscales prévue par la LPFP 2012-2017 et recommandée par la Cour, ni l'évaluation des nouvelles dépenses fiscales, telle qu'elle est conçue par la LPFP 2014-2019, n'ont été pleinement appliquées.

Ainsi, le crédit d'impôt recherche (CIR) (5,4 Md€) n'a jamais fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de l'article 18 de la LPFP 2012-2017. De même, l'exonération des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles au profit d'organismes chargés du logement social a été prorogée en 2016 par voie d'amendement, sans que l'évaluation prévue par l'article 21 de la LPFP 2014-2019 ne soit conduite.

Les dépenses fiscales sont par ailleurs formellement incluses dans le champ des revues de dépenses instaurées par l'article 22 de la LPFP pour 2014-2019, mais sans aucun objectif en termes de nombre de dépenses fiscales à examiner chaque année. En 2016, une revue de dépenses a examiné les dispositifs associés aux zones franches d'activité (ZFA) outre-mer, qui représentent un enjeu de 90 M€. La mission a estimé qu'il pourrait être envisagé de proroger le dispositif, tout en en réexaminant les modalités et en réorientant les contreparties vers des actions de formation adaptées.

La Cour recommande de relancer un programme ambitieux d'évaluation des dépenses fiscales dans le cadre de la prochaine programmation pluriannuelle.

**

L'exercice 2016 constitue une étape supplémentaire dans le desserrement progressif des contraintes sur l'évolution des dépenses fiscales. Après une stabilisation entre 2010 et 2013, la montée en charge du CICE a provoqué une forte augmentation en 2014 et 2015 qui était cependant pratiquement concentrée sur ce seul dispositif. L'exercice 2016 enregistre, au contraire, une pause dans l'augmentation du CICE, mais une reprise de l'augmentation des autres dépenses fiscales, signant l'échec des instruments actuels de maîtrise de ces dépenses.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les recettes nettes du budget général, hors prélèvements sur recettes, se sont élevées à 234,9 Md€ en 2016, légèrement en deçà des évaluations initiales (- 1,1 Md€), mais nettement supérieures à celles de 2015 (+ 10,6 Md€).

Les recettes fiscales nettes (284,1 Md€) ont été décevantes. Elles sont en retrait de 3,8 Md€ par rapport à la LFI. Les moins-values fiscales sont concentrées sur l'impôt sur les sociétés (IS), en baisse de 2,9 Md€ par rapport aux prévisions en raison d'une croissance du bénéfice fiscal moins forte qu'attendu. Les recettes fiscales progressent néanmoins de 4 Md€ en comparaison avec 2015. Cette augmentation provient de leur évolution spontanée et d'effets de périmètre. Les mesures liées à la législation ont au contraire réduit les recettes fiscales nettes en 2016 : l'allègement des impôts perceptible depuis la mise en place du CICE en 2014 reste cependant inférieur aux hausses de fiscalité réalisées en 2012 et 2013.

Le maintien des recettes du budget général de 2016 à un niveau compatible avec l'atteinte du solde visé en LFI a donc reposé essentiellement sur des recettes non fiscales exceptionnelles, et des économies de constatation sur les prélèvements sur recettes.

Les recettes non fiscales (16,2 Md€) sont en augmentation, malgré le versement en titres du dividende d'EDF qui ne se traduit par aucune recette budgétaire. Cette hausse s'explique par des effets d'aubaine concernant notamment les redevances d'usage des fréquences hertziennes et le prélèvement de l'État sur la COFACE.

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (65,5 Md€) sont inférieurs de 4,8 Md€ à ceux de l'année précédente et de 2 Md€ aux estimations de la LFI. Cette diminution des PSR apporte ainsi une contribution majeure à l'augmentation des recettes par rapport à 2015 et permet aux recettes 2016 de rester proches des objectifs de la LFI.

Les recettes nettes du budget général prennent en compte le coût des dépenses fiscales soit 85,8 Md€ en 2016, un montant en hausse de 2,1 Md€ à périmètre constant. Contrairement aux années précédentes, l'augmentation ne provient pas majoritairement du CICE dont l'évolution du coût (12,6 Md€) marque un palier (+ 0,2 Md€ en 2016). Peu de progrès ont été constatés dans la mise en œuvre des instruments de maîtrise des dépenses fiscales : les dépenses fiscales continuent de dépasser le plafond de la LPFP en 2016 et les conférences fiscales débouchent sur peu de propositions d'ajustements. Les évaluations de dépenses fiscales restent rares, hormis concernant le CICE.

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite) ;*
 3. *présenter, dans l'annexe Voies et Moyens du projet de loi de finances, d'une part, les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts, en précisant, impôt par impôt, les hypothèses d'élasticité et de bases taxables, et, d'autre part, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales pour l'année précédente (recommandation reformulée) ;*
 4. *à l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales et des crédits d'impôts soumis aux plafonds de la LPFP (« charte d'évaluation des dépenses fiscales et des crédits d'impôts ») (recommandation reconduite) ;*
 5. *compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées au programme et en justifiant du coût pour celles qui sont les plus significatives (recommandation reformulée) ;*
 6. *réaliser, sur la période couverte par la prochaine LPFP, une évaluation exhaustive des dépenses fiscales (recommandation reformulée).*
-

Chapitre III

Les dépenses

Le troisième chapitre étudie les dépenses. Il apprécie globalement la maîtrise de la dépense, avant d'analyser l'évolution de ses composantes, et la qualité de sa gestion.

Tableau n° 22 : dépenses nettes du budget général

En Md€	Exec. 2015	2015 format 2016	LFI 2016	Exec. 2016 (hors AFD)
Pouvoirs publics	1	1	1	1
Personnel	121,6	121,5	122,9	123,2
Fonctionnement de l'Etat	25,3	25,3	22,1	23,5
SCSP	26,3	26,6	26,7	26,9
Charges de la dette	42,1	42,1	44,5	41,4
Investissement et opérations financières	11,7	11,7	13,9	12,2
Intervention	73,6	83,3	82,2	83,8
Dépenses nettes	301,6	311,5	313,3	311,9
Fonds de concours et att. de produits	-5,1	-5,1	-3,6	-3,6
Dépenses nettes hors fonds de concours et att. de produits	296,5	306,4	309,7	308,3

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

Les dépenses nettes du budget général (308,3 Md€, hors recapitalisation de l'AFD) ont été contenues dans les limites de la LFI (- 1,4 Md€), à l'issue d'une exécution heurtée, grâce à une importante économie sur la charge de la dette (3 Md€). À périmètre constant, la progression des dépenses par rapport à 2015 (+ 1 % hors charge de la dette, pensions et mission *Relations avec les collectivités territoriales*) est cependant restée trop rapide pour respecter le budget triennal et le plan d'économies prévus par la LPFP 2014-2019. De plus, l'augmentation des

dépenses a été artificiellement limitée par une augmentation des reports de charges sur 2017 (+ 0,9 Md€) et des contournements nombreux de la charte de budgétisation (pour 2,2 Md€ au total et 1,9 Md€ sur le budget général).

Par catégorie de dépenses, l'augmentation des dépenses de personnel (+ 1,6 Md€), supérieure pour la seule année 2016 à la hausse cumulée des cinq années précédentes, marque une véritable rupture. L'accroissement des autres dépenses est relativement modéré, sauf pour les dépenses d'intervention de la mission *Travail et emploi* et les investissements des missions *Défense et Sécurités*.

Enfin, la gestion 2016 témoigne de l'écart qui s'est creusé avec les objectifs de la LOLF, qu'il s'agisse des principes d'annualité et d'unité du budget de l'État remis en cause par les PIA, de la responsabilité du Parlement et des gestionnaires affaiblie par des sous-budgétisations croissantes, ou de la prise en compte toujours insuffisante de la performance dans les choix publics.

I - Des dépenses contenues grâce à une économie sur la charge de la dette et au prix d'accommodements critiquables

A - Une exécution heurtée

Après des modifications substantielles pendant les débats parlementaires, les crédits de paiement votés en LFI 2016 s'établissaient à 309,7 Md€, hors fonds de concours et attributions de produits.

Les dépenses nettes du budget général se sont élevées à 308,3 Md€ en 2016 (hors recapitalisation de l'AFD). L'écart (- 1,4 Md€) par rapport à la LFI est intégralement imputable à une charge de la dette inférieure de 3,0 Md€ à la prévision. En excluant celle-ci, le dépassement représente 1,6 Md€.

Aux crédits ouverts en LFI sont venus s'ajouter les crédits reportés de 2015 (1,9 Md€) et ceux ouverts par décrets d'avance et en LFR (5,9 Md€, hors recapitalisation de l'AFD) pour faire face aux sous-budgétisations initiales, aux décisions de dépenses nouvelles prises en cours d'exercice et à différents aléas de gestion. Ces crédits supplémentaires (7,8 Md€) ont été compensés par des annulations de crédits mis en réserve (à hauteur de 3 Md€) et le maintien en réserve jusqu'à la fin de gestion d'autres crédits (pour 2,8 Md€). Les crédits

disponibles en 2016, hors charge de la dette, s'établissaient ainsi à 267,3 Md€ (hors AFD), en hausse de 2 Md€ par rapport à la LFI. Les crédits consommés (266,9 Md€) sont finalement inférieurs de 0,4 Md€ aux crédits disponibles et supérieurs de 1,6 Md€ à la LFI.

Tableau n° 23 : de la LFI 2016 aux crédits consommés

En Md€	Charge de la dette	Autres dépenses BG (hors AFD)	Dépenses BG (hors AFD)
LFI	44,5	265,3	309,7
LFR et DA (ouvertures)		5,9	5,9
LFR et DA (annulations)	-3,0	-3,0	-6,0
Reports de 2015		1,9	1,9
Crédits ouverts	41,4	270,1	311,5
Réserve en fin de gestion		-2,8	-2,8
Crédits disponibles	41,4	267,3	308,7
Sous-consommation		-0,4	-0,4
Crédits consommés	41,4	266,9	308,3
Crédits consommés - LFI	-3,0	1,6	-1,4

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

1 - Un PLF 2016 substantiellement modifié pendant les débats parlementaires

Les dépenses nettes votées en LFI 2016 (309,7 Md€, hors fonds de concours et attribution de produits) étaient supérieures de 3,6 Md€ à celles présentées dans le PLF.

Selon le Gouvernement, cette révision correspond à des mesures de périmètre à hauteur de 2,3 Md€ : un nouveau programme *345 – Service public de l'énergie* doté de 2 Md€ a été créé sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ; par ailleurs, les crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur* ont été abondés de 0,3 Md€ destinés au financement des fonds dédiés du CEA.

Les autres dépenses supplémentaires autorisées lors des débats (à hauteur de 1,3 Md€) concernent principalement les missions *Défense* (+ 103 M€), *Justice* (+ 220 M€), *Sécurités* (+358 M€), *Égalité des territoires et logement* (+ 259 M€), *Immigration, asile et intégration* (+ 101 M€), *Solidarité insertion et égalité des chances* (+ 108 M€) et *Travail et emploi* (+ 237 M€).

Elles ont été justifiées par les opérations militaires en Irak et en Syrie, la lutte contre le terrorisme sur le territoire national, l'accueil des réfugiés, l'abandon de mesures d'économies proposées sur l'allocation adultes handicapés (AAH) et la compensation à la sécurité sociale de l'augmentation de la réduction de cotisations sociales pour les particuliers employeurs votée en LFR 2015.

Ces ouvertures ont été compensées par une réduction de 1 340 M€ de l'estimation du PSR au profit de l'UE.

2 - Des besoins supplémentaires importants en cours d'exécution

L'exécution 2016 a été affectée par des reports significatifs de 2015 (1,9 M€) et un niveau élevé d'ouvertures brutes en cours de gestion sur le budget général (5,9 Md€, hors recapitalisation de l'AFD) reflétant des besoins importants liés à quelques aléas de gestion mais surtout aux sous-budgétisations et aux décisions de dépenses nouvelles intervenues en cours d'année.

a) Des reports significatifs de 2015

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2015, la Cour avait déjà noté que le renforcement du pilotage de la fin de gestion à partir de la fin 2014 avait conduit à une progression du niveau des reports sur 2015 et sur 2016 après plusieurs années de baisse de 2010 à 2014. Les reports de CP « entrants » de l'exercice 2016 s'établissaient ainsi à 1 890 M€ sur le budget général (hors fonds de concours et attributions de produits) contre 1 574 M€ début 2015 et 897 M€ début 2014.

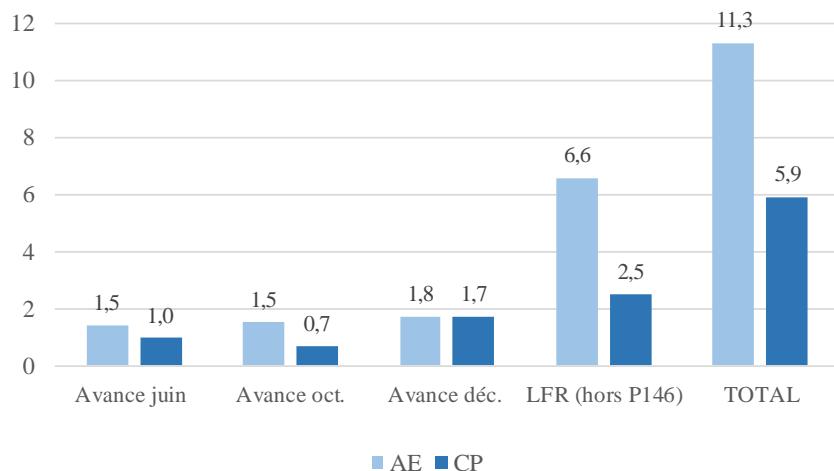
b) Des ouvertures importantes

Les ouvertures brutes sur le budget général en cours d'exercice (hors recapitalisation de l'AFD) ont représenté 11,3 Md€ en AE et 5,9 Md€ en CP⁴⁵, répartis entre trois décrets d'avance (des 2 juin, 3 octobre et 2 décembre 2016) et une LFR de fin d'année. Il s'agit du niveau

⁴⁵ Ce montant ne prend pas en compte l'ouverture de 0,3 Md€ d'AE et de 0,7 Md€ de CP sur le programme 146-Équipement des forces de la mission Défense, réalisée quasi-simultanément à leur annulation par le décret d'avance du 2 décembre 2016 (cf. encadré page suivante).

d'ouvertures le plus élevé sur le budget général en cours d'année depuis 2012.

Graphique n° 29 : ouvertures brutes sur le budget général hors recapitalisation de l'AFD (en Md€)



Hors remboursements et dégrèvements. Source : Cour des comptes (données : LFR et décrets d'avance)

Une proportion inhabituellement importante de ces ouvertures (58 %) a été réalisée par décrets d'avance dans des conditions critiquables.

Une utilisation contestable de la procédure des décrets d'avance⁴⁶

L'article 13 de la LOLF prévoit que les décrets d'avance ne doivent pas « affecter l'équilibre budgétaire défini dans la dernière loi de finances ». Les décrets d'avance intervenus en 2016 ont appliqué cette disposition de façon contestable.

Les décrets d'avance des 2 juin et 3 octobre 2016 ont, pour la première fois depuis la mise en œuvre de la LOLF, gagé des ouvertures sur le budget général, à hauteur de 1 364 M€ d'AE, par des annulations sur un compte d'affectation spéciale, le CAS Participations financières de l'État. Ces mouvements d'AE sont doublement critiquables.

⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance*, décembre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr

En premier lieu, les opérations concernées sont de nature différente, l'article 21-II de la LOLF interdisant d'ailleurs, sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, tout versement au budget général à partir d'un compte d'affectation spéciale. Cette différence de nature est particulièrement nette pour le CAS concerné car celui-ci retrace des opérations financières qui ne dégradent pas le solde en comptabilité nationale, contrairement aux dépenses du budget général autorisées par le décret d'avance.

Par ailleurs, ces annulations avaient un caractère largement fictif, compte tenu à la fois du caractère très conventionnel des évaluations de crédits en LFI sur le CAS et des besoins de recapitalisation dans le secteur de l'énergie, connus dès juin 2016 et qui ont conduit à ré-ouvrir les AE annulées en LFR.

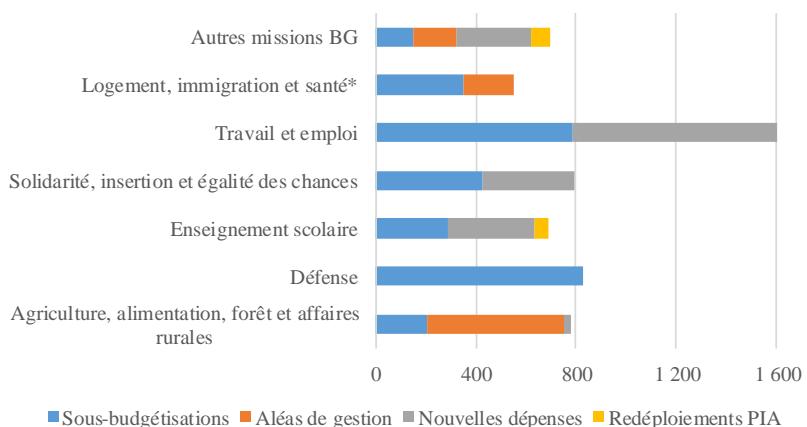
Le décret d'avance du 2 décembre 2016 a annulé 290 M€ d'AE et 672 M€ de CP sur la mission Défense alors que la ré-ouverture des crédits correspondants a été adoptée en LFR. Ainsi, les crédits ont été ré-ouverts par la même loi qui a ratifié leur annulation intervenue par décret quelques semaines plus tôt. Ces crédits n'ont au final pas été utilisés et ont été reportés sur 2017. Cette opération témoigne d'une interprétation purement formelle et particulièrement contestable de l'article 13 de la LOLF. Elle remet également en cause la qualité des prévisions de dépenses de la mission Défense en LFI 2017, alors même que le calendrier de la discussion budgétaire aurait permis d'amender le PLF pour tenir compte du décalage des dépenses.

c) Des sous-budgétisations élevées et un montant inhabituel de dépenses nouvelles décidées en cours d'exercice

Ces ouvertures répondaient à des besoins induits en partie par des aléas de gestion (pour 0,9 Md€), mais surtout par des sous-budgétisations (3,0 Md€) et de nombreuses décisions de dépenses nouvelles prises en cours d'exercice (1,9 Md€)⁴⁷.

⁴⁷ Le solde (0,1 Md€) correspond à des redéploiements entre actions des programmes d'investissements d'avenir (PIA).

Graphique n° 30 : répartition des ouvertures brutes par mission du budget général et par cause (en M€)



Source : Cour des comptes

* Les missions Égalité des territoires et logement, Immigration asile et intégration et Santé sont présentées ensemble car elles sont confrontées à la problématique commune de l'accueil des réfugiés.

Au-delà des crédits liés à la lutte contre le terrorisme ouverts par les amendements au PLF adoptés pendant les débats, l'exercice 2016 a connu d'autres aléas de gestion, qui ont entraîné 921 M€ d'ouvertures, dont 549 M€ dans le domaine de l'agriculture (réponse aux épizooties, plan en faveur de l'élevage et décisions de refus d'apurement communautaire postérieures à l'adoption de la LFI), 200 M€ pour l'hébergement d'urgence et 150 M€ pour l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE). Cette dernière ouverture ne s'est cependant pas traduite par une dépense en 2016 : les crédits ouverts en LFR ont été reportés et versés à la Caisse des dépôts et consignations, gestionnaire de l'enveloppe, début 2017.

Ces aléas ont cependant moins altéré l'exécution que les sous-budgétisations initiales et les nombreuses mesures nouvelles non financées décidées en cours d'année, voire pour certaines alors même que la LFI n'était pas définitivement adoptée.

Les sous-budgétisations initiales ayant donné lieu à des ouvertures sont estimées par la Cour à 3 039 M€. Elles sont détaillées dans la partie III de ce chapitre.

Les dépenses nouvelles décidées en cours d'exercice, ou en fin d'année 2015, ont donné lieu à 1 850 M€ d'ouvertures de crédits.

Ainsi, dès le 14 décembre 2015, les pouvoirs publics ont annoncé un plan d'urgence pour l'emploi qui a nécessité une ouverture de 811 M€ de CP.

La revalorisation du point fonction publique décidée le 17 mars 2016 a eu un coût estimé à 262 M€ en 2016. Celui de l'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) s'est en revanche limité à 20 M€, compte tenu de l'effet différé de la plupart des mesures. Les dépenses au titre de la revalorisation de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) des enseignants du premier degré ont représenté 57 M€ en 2016.

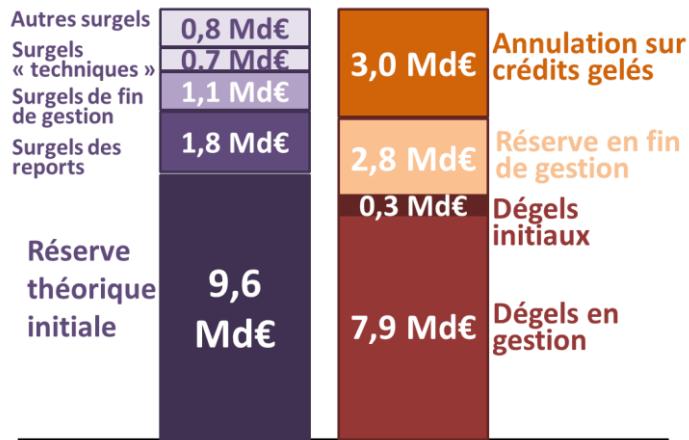
D'autres annonces de nouvelles dépenses ont concerné la jeunesse (revalorisation des bourses scolaires et étudiantes et service civique : 124 M€), l'élargissement de la prime d'activité (369 M€) ou la création d'un fonds exceptionnel pour les départements confrontés à des difficultés de financement du RSA (200 M€). Comme pour l'enveloppe spéciale transition énergétique, les crédits ouverts dans le cadre du fonds exceptionnel pour les départements n'ont cependant pas été consommés en 2016 et ont été reportés sur 2017.

S'il existe de nombreux précédents de mesures nouvelles annoncées en cours d'année, l'ampleur - près de 1,9 Md€ - de ces nouvelles dépenses décidées sans précision sur leurs modalités de financement et sans dépôt d'un projet de LFR avant le collectif de fin d'année est une caractéristique forte de l'exercice 2016. Même si le plafond prévu pour les décrets d'avance a été formellement respecté, la décision de nouvelles dépenses aussi massives sans ajustement de l'autorisation parlementaire réduit la portée du caractère limitatif des crédits prévus à l'article 9 de la LOLF.

3 - Une utilisation très importante de la réserve de précaution

Pour faire face à ces dépenses supplémentaires et aux sous-budgétisations, le ministère des finances a utilisé la réserve de précaution dans des proportions inédites depuis 2006.

Graphique n° 31 : origine et utilisation des mises en réserve en gestion 2016 (hors crédits de personnel, en CP, en Md€)



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

Selon l'exposé des motifs du PLF 2016, la réserve de précaution représente 0,5 % des crédits de personnel et 8 % des crédits des autres catégories de dépenses, soit des taux identiques à 2015 mais supérieurs à ceux de 2014 (respectivement, 0,5 % et 6 %). Ces pourcentages sont compatibles avec l'article 12 de la LPFP 2014-2019 qui prévoyait que le taux de mise en réserve ne pouvait être inférieur à 0,5 % pour les dépenses de personnel et 6 % pour les autres dépenses.

Sur les crédits hors personnel, la réserve initiale est de 9,6 Md€ en 2016 (contre 8,9 Md€ en 2015). Comme les années précédentes, des dégels ont eu lieu avant même le début de la gestion, pour des montants cependant limités (0,3 Md€ contre 0,5 Md€ en 2015).

Les mises en réserve complémentaires (« crédits surgelés ») ont représenté 4,4 Md€ sur l'ensemble de la gestion 2016. Ce montant est nettement supérieur à celui de l'année précédente (2,1 Md€ auxquels il faut ajouter des crédits gelés de manière informelle en fin de gestion 2015 : 0,6 Md€ sur la mission Défense et 0,3 Md€ sur la mission Égalité des territoires et logement).

La gestion de la réserve de précaution a été marquée par plusieurs pratiques exceptionnelles en 2016.

En premier lieu, les reports ont été mis en réserve⁴⁸ à hauteur de 1,8 Md€ dès les premiers mois de l'année pour faire face aux annonces de dépenses nouvelles, et en particulier celles du plan d'urgence pour l'emploi. Cette mesure n'avait jamais été mise en œuvre depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006.

Par ailleurs, des mises en réserve complémentaires portant sur des crédits ouverts sur le budget général en LFR ont été effectués en toute fin de gestion (1,1 Md€). De tels surgels avaient déjà été mis en œuvre en 2015, sans qu'ils aient été formalisés. En 2016, ils l'ont été de manière plus transparente qu'en 2015 mais apparaissent toujours contraires à l'intention du Parlement exprimée par l'ouverture des crédits en LFR.

Ce niveau élevé de crédits mis en réserve a permis de procéder à davantage d'annulations que les années précédentes (3 Md€ en 2016 contre 2,5 Md€ en 2015). Par ailleurs, le stock de crédits restés gelés en fin de gestion (2,8 Md€) est très significativement supérieur à celui de l'année passée (1,5 Md€), ce qui témoigne des nombreuses incertitudes qui ont entouré la fin de gestion. La réserve de précaution a ainsi limité les dépenses à hauteur de 5,8 Md€, soit sensiblement plus qu'en 2015 (4 Md€).

4 - Des dépassements concentrés sur quelques missions, compensés par une économie massive sur la charge de la dette

Les crédits consommés (266,9 Md€, hors charge de la dette, remboursements et dégrèvements et opération exceptionnelle AFD) ont dépassé les crédits ouverts en LFI de 1,6 Md€ en CP.

Les dépassements en CP sont concentrés sur quelques missions qui ont fait l'objet soit de sous-budgétisations initiales, soit d'annonces gouvernementales en cours d'année.

La mission *Travail et emploi* enregistre un dépassement de 5,2 Md€ en AE et de 1,3 Md€ en CP, en raison du plan d'urgence pour l'emploi et de la sous-budgétisation des emplois aidés. Concernant la mission *Défense*, les opérations extérieures et missions intérieures conduisent à un dépassement de 696 M€ en CP. Sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+ 693 M€), le dépassement est lié à la mise en place de la prime d'activité et à la sous-budgétisation de l'AAH. La mission *Enseignement scolaire* (+ 565 M€) est affectée notamment par l'augmentation du point fonction publique et des revalorisations catégorielles. Enfin, les dépassements de la mission *Agriculture*,

⁴⁸ Sauf pour les programmes 152-Gendarmerie nationale et 176-Police nationale.

alimentation, forêt et affaires rurales (+ 399 M€) correspondent essentiellement au refus d'apurement communautaire.

Les missions affichant une sous-exécution sont plus nombreuses, mais pour des montants moins importants qui correspondent rarement à des économies pérennes.

Pour certaines, cette sous-exécution correspond à des économies de constatation. C'est notamment le cas de la mission Relations avec les collectivités territoriales (- 220 M€), qui bénéficie de la montée en charge moins rapide que prévu de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Dans d'autres cas, la diminution des dépenses reflète la mobilisation de la trésorerie d'organismes financés par la mission. Les moindres dépenses observées sur la mission Recherche et enseignement supérieur (- 242 M€) ont été permises par une diminution de 140 M€ de la trésorerie du CNRS et la constitution de 195 M€ d'arriérés auprès de l'Agence spatiale européenne.

Enfin, des économies de constatation et des reports de charges coexistent sur la mission Écologie, développement et mobilité durables (- 301 M€ en AE et - 861 M€ en CP, en raison d'économies de constatation sur le plan de prévention des risques technologiques et du nonversement des subventions au fret ferroviaire) et la mission Engagements financiers de l'État (- 330 M€, hors charge de la dette, grâce à la faiblesse des primes d'épargne logement mais aussi au report sur 2017 du paiement d'une part substantielle des majorations de rentes).

Au final, c'est la sous-exécution massive des crédits de la charge de la dette (- 3 Md€) qui permet aux dépenses nettes du budget général (308,3 Md€, hors recapitalisation de l'AFD de rester en 2016 globalement dans les limites de la LFI (309,7 Md€).

B - Une progression apparemment modérée des dépenses par rapport à 2015, trop rapide cependant pour respecter la programmation pluriannuelle

1 - Une progression des dépenses par rapport à 2015 proche de 1 % sur le périmètre du budget triennal

À périmètre courant, y compris recapitalisation de l'AFD, les dépenses nettes du budget général (hors fonds de concours et attributions

de produits) s'élèvent à 310,7 Md€, en augmentation de 14,2 Md€ par rapport à 2015. Cette comparaison est cependant peu significative.

Tableau n° 24 : évolution des dépenses nettes du budget général, hors éléments exceptionnels et à périmètre constant

En Md€	2015	2016	Variation, en %
Exécution courante BG	296,5	310,7	4,8%
Opérations exceptionnelles		-2,4	NS
Mesures de périmètre	10,0		NS
Exécution format 2016 BG	306,4	308,3	0,6%
<i>Exécution format 2016 BG hors mission RCT, dette et CAS pensions (définition du budget triennal 2015-2017)</i>	<i>221,4</i>	<i>223,5</i>	<i>1,0%</i>

Hors fonds de concours et attributions de produits. Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

Ces montants doivent en effet être retraités de l'opération de recapitalisation de l'AFD (2,4 Md€) et des mesures de périmètre de la LFI 2016. Hors suppression du CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* (« CAS hertzien »), celles-ci ont accru les dépenses du budget général de 10 Md€. Les dépenses nettes du budget général (308,3 Md€) apparaissent alors en hausse de 1,9 Md€ à périmètre constant (+ 0,6 %) en 2016.

Un classement erroné de la suppression du « CAS hertzien » en mesure de périmètre dans le PLFR 2015 et le PLF 2016

Le CAS hertzien affectait les redevances d'usage des fréquences au financement de dépenses d'équipement militaire. La LFI 2015 avait autorisé 2,2 Md€ de dépenses pour le ministère de la défense sur ce CAS. Elles devaient être financées par l'attribution de la bande 700 Mhz à des opérateurs de télécommunications par l'ARCEP. Les droits d'utilisation de ces fréquences ont été finalement cédés en novembre 2015 pour 2,8 Md€, payables en quatre annuités égales, dont les deux premières ont été encaissées en 2016, la troisième et la quatrième devant l'être respectivement en 2017 et 2018.

La LFR 2015 a annulé les crédits ouverts sur le CAS à hauteur de 2,1 Md€ et ouvert un montant équivalent sur la mission *Défense*. L'article 47 de la LFI 2016 a supprimé le CAS, comme l'avait recommandé la Cour. Le traitement de cette opération par le ministère des finances dans le calcul de l'évolution à périmètre constant des dépenses du budget général a cependant été fluctuant et contestable.

Elle a été présentée par le PLFR 2015 comme une mesure de périmètre de l'exercice 2015 pour 2,1 Md€, alors même qu'aucune recette n'était prévue cette année-là. La Cour a eu l'occasion de rappeler dans le rapport sur le budget de l'État en 2015⁴⁹ que cette présentation n'était pas conforme à la charte de budgétisation annexée à la LPFP 2014-2019.

Le PLF 2016 avait également considéré que la suppression du CAS était une mesure de périmètre, cette fois au titre de l'exercice 2016. Le montant de la mesure (1,6 Md€) ne correspondait cependant ni à la recette du budget général prévue initialement (0,7 Md€) ni à celle finalement encaissée (1,3 Md€). De plus, cette recette qui diminuera de 0,6 Md€ en 2017 avant de disparaître en 2019, ne présente pas un caractère pérenne, et le PLF 2017 ne prévoit aucune mesure de périmètre négative au titre de la diminution des redevances d'utilisation des fréquences. Dès lors, par symétrie, la Cour a choisi de présenter les mesures de périmètre de la LFI 2016, sans tenir compte de la suppression du CAS hertzien.

Hors charge de la dette, contributions au CAS *Pensions* et mission *Relations avec les collectivités territoriales*, l'augmentation des dépenses est de + 2,1 Md€⁵⁰, soit + 1 %.

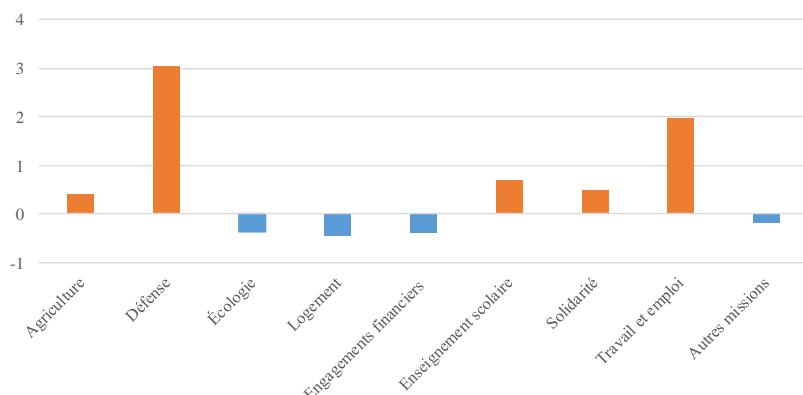
2 - Une remise en cause du budget triennal par le poids croissant des dépenses militaires et de la politique de l'emploi

L'article 13 de la LPFP 2014-2019 affichait un objectif de dépenses (hors charge de la dette, contributions au CAS *Pensions* et mission *Relations avec les collectivités territoriales*) de 208,4 Md€ sur le budget général pour 2016, soit 218,3 Md€ au format de la LFI 2016. L'exécution 2016 ressort à 223,5 Md€, soit un écart de 5,2 Md€.

⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État 2015*, p. 106. La Documentation française, mai 2016, 234 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵⁰ La diminution de la charge de la dette (- 0,7 Md€) est compensée par l'augmentation des contributions au CAS *Pensions* (+ 0,5 Md€).

Graphique n° 32 : écart entre l'exécution 2016 et les plafonds 2016 du budget triennal 2015-2017 (en Md€)



Source : Cour des comptes (données : LPFP 2015-2017 et direction du budget)

Mission Défense, y compris crédits ouverts suite à la suppression du CAS Gestion et valorisation des ressources issues de l'utilisation du spectre hertzien

Mission Engagements financiers de l'État, hors charge de la dette

En valeur absolue, cet écart est principalement concentré sur deux missions.

Les dépenses de la mission Défense dépassent la cible de 3 Md€. Les trois quarts de ce montant s'expliquent par des hypothèses irréalistes dans la construction du budget triennal qui sous-estimaient les coûts des opérations extérieures et missions intérieures d'une part (à hauteur de 0,8 Md€ en 2016), et prévoyait la prise en charge de certaines dépenses d'équipement par des financements extérieurs à la mission d'autre part (pour 1,6 Md€ en 2016). Le solde correspond aux moyens supplémentaires autorisés par la révision de la LPM de juillet 2015.

Pour la mission Travail et emploi, les dépenses sont supérieures à l'objectif de 2 Md€, en raison de l'augmentation du nombre de contrats aidés et de la mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi.

Au-delà de ces deux missions, les dépassements excèdent 30 % pour deux missions de petite taille : Immigration, asile et intégration (+ 45 %) et Sport, jeunesse et vie associative (+ 31 %).

L'exécution 2016 est donc très éloignée du cadre fixé pour le budget triennal indiqué par le rapport annexé de la LPFP 2014-2019 : « pour l'année 2016, les crédits par missions sont des plafonds limitatifs qui ne pourraient être revus qu'à la baisse si l'objectif global de dépense était modifié ».

Trois facteurs au moins expliquent les écarts importants constatés :

- une qualité insuffisante de la programmation pluriannuelle : c'est notamment le cas pour la mission *Défense* dont les plafonds triennaux étaient dès l'origine construits sur des hypothèses peu vraisemblables ;
- des missions parfois trop petites pour permettre la mise en œuvre du financement des aléas (crise des réfugiés pour la mission *Immigration, asile et intégration*) et des priorités nouvelles (service civique pour la mission *Sport, jeunesse et vie associative*) au sein du plafond selon le principe de l'auto-assurance ;
- l'absence de volonté d'assurer le respect du budget triennal : les dépassements sur la mission *Travail et emploi* n'ont pas conduit à des mesures de réduction des crédits sur d'autres missions.

3 - Un objectif d'économies revu à la baisse et non respecté

En cohérence avec le budget triennal, la LPFP 2014-2019 avait prévu un objectif d'économies pour l'État de 19,3 Md€ (hors charge de la dette, pensions et transferts aux collectivités territoriales et à l'UE) dans le cadre d'un plan d'économies pour l'ensemble des administrations publiques de 50 Md€ sur 2015-2017.

L'assiette sur laquelle sont calculées les économies de l'État prévues dans la LPFP 2014-2019 correspond aux dépenses nettes du budget général prises en compte dans le budget triennal auxquelles sont ajoutées les décaissements des PIA⁵¹ et différentes opérations concernant les organismes contrôlés par l'État⁵². Sur ce champ, les dépenses augmentent de 1,6 Md€ en 2016 (+ 0,7 %).

⁵¹ Pour ce calcul, contrairement au retraitement effectué sur le solde p. 32, seules les actions des PIA qui correspondent à des dépenses en comptabilité nationale sont prises en compte. Si elles figuraient au budget de l'État, les opérations financières des PIA seraient normalement portées non par le budget général mais par le CAS *Participations financières de l'État* ou des comptes de concours financiers.

⁵² Les taxes affectées plafonnées sont ainsi ajoutées au montant des dépenses prises en compte tandis qu'en sont déduits les prélèvements sur le fonds de roulement et les contributions au CAS *Pensions* des opérateurs.

Tableau n° 25 : assiette retenue pour apprécier les économies de l'État au sens de la LPFP 2014-2019

En Md€	2015	2016	Variation, en %
<i>Exécution format 2016 BG hors mission RCT, dette et CAS pensions (définition du budget triennal 2015-2017)</i>	221,4	223,5	1,0%
Versements bénéficiaires PIA	2,7	2,2	-19,0%
Taxes affectées plafonnées (format 2016) nettes des prél. sur fonds de roulement	8,4	8,5	1,4%
Contributions au CAS Pensions des opérateurs	-5,4	-5,5	2,0%
<i>Assiette des économies</i>	227,0	228,7	0,7%

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

Les économies réalisées dans le cadre du plan sont mesurées de façon très conventionnelle par différence avec une évolution tendancielle des dépenses, estimée pour l'État dans la LPFP à 5,4 Md€ par an. Elles devaient s'élever à 7,5 Md€ en 2015 et 5,7 Md€ en 2016.

Compte tenu d'une hypothèse d'inflation plus faible que dans la LPFP (1 % au lieu de 1,35 %), l'évaluation du tendanciel a été ramenée à 5 Md€ dans le PLF 2016. Les économies assignées à l'État par ce même PLF par rapport au nouveau tendanciel s'élevaient à 5,1 Md€. Après une nouvelle diminution de la prévision d'inflation pour 2016 (ramenée de 1 % à 0,1 %), cette cible a été ramené à 4,6 Md€ dans le programme de stabilité d'avril 2016.

L'objectif d'économies réalisées sur l'État a donc été révisé deux fois à la baisse, une première fois entre la LPFP et le PLF 2016, une seconde au moment du programme de stabilité. À chaque fois, la révision a été présentée comme découlant d'un ajustement du tendanciel lié à une nouvelle estimation de l'inflation.

Malgré ces modifications successives, la cible pour 2016 n'a pas été respectée. En retenant les hypothèses de croissance tendancielle du PLF 2016, les économies réalisées en 2016 sur l'État, calculées selon la méthode de la LPFP, s'élèvent à 3,3 Md€, soit 1,8 Md€ de moins que l'objectif affiché en début d'année.

**Tableau n° 26 : économies réalisées par l'État en 2016
par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses**

<i>En Md€</i>	Exéc. 2015 (format LFI 2016) (a)	Tendanciel PLF 2016 (b)	Exéc. 2016 (c)	Economies par rapport au tendanciel (d= c-a-b)
Dépenses de personnel, hors pensions et fonds de concours	80,9	1,5	82,2	-0,2
Autres dépenses, hors charge de la dette, pensions des opérateurs, mission RCT et fonds de concours	135,0	3,5	135,8	-2,7
Taxes affectées plafonnées nettes des prélevements sur le fonds de roulement	8,4	0	8,5	0,1
PIA	2,7	0	2,2	-0,5
TOTAL de l'assiette des économies	227,0	5,0	228,7	-3,3

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

Malgré un tendanciel élevé (construit sur l'hypothèse d'une revalorisation du point fonction publique de 0,8 % en année pleine en 2016), les économies recensées sur les dépenses de personnel sont faibles (0,2 Md€) en raison de la reprise des recrutements et des mesures générales décidées en 2016.

Les taxes affectées aux opérateurs plafonnées n'ont pas non plus contribué au plan d'économies, contrairement aux dispositions de l'article 15 de la LPFP 2014-2019 qui prévoyaient leur diminution progressive.

Les principales économies décomptées concernent donc les dépenses du budget général hors titre 2 (2,7 Md€ pour une cible de 3,5 Md€ dans le PLF), et les PIA (0,5 Md€). Ce calcul des « économies », selon la méthode retenue par le Gouvernement, reste cependant largement théorique car il ne renseigne pas sur la façon dont la dépense a été contenue.

Interrogée sur les économies structurelles réalisées en 2016 sur le budget général, la direction du budget met notamment en avant l'uniformisation des règles d'indexation des prestations sociales, pour 190 M€, la réforme des paramètres de calcul des allocations personnelles au logement (APL) pour 90 M€, et, sans les chiffrer, les économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement de l'État grâce à la poursuite de professionnalisation de la fonction achats et à la mise en œuvre des projets de simplification et de dématérialisation.

Enfin, au-delà du cas des APL déjà mentionné, les revues de dépenses réalisées en 2015 auraient permis de réaliser des économies sur les frais d'affranchissement de la DGFiP (17 M€), les frais de justice (17 M€) et les aides à l'innovation (24 M€).

L'ensemble des économies structurelles mentionnées représente des montants nettement inférieurs aux nouvelles dépenses décidées en cours d'exercice (1,9 Md€).

C - Des accommodements critiquables conduisant à sous-estimer l'évolution réelle de la dépense

L'évolution apparente de la dépense, telle qu'elle ressort des données de l'exécution budgétaire, doit être prise avec prudence. Par construction, la comptabilité budgétaire, fondée sur une logique de caisse, permet assez facilement de faire glisser des dépenses d'un exercice à l'autre ; ces reports de charges sont en augmentation fin 2016. Par ailleurs, des accommodements nombreux ont permis de sortir des dépenses du périmètre de l'État. Une fois retraitée des reports de charges et des contournements de la norme de dépenses, la dynamique réelle des dépenses du budget général, hors charge de la dette, pensions et mission *Relations avec les collectivités territoriales*, est proche de 2 % en valeur, soit presque le double de l'évolution affichée en comptabilité budgétaire.

1 - Une augmentation des reports de charges

Comme indiqué au chapitre I, les reports de charges peuvent être appréciés au travers de l'évolution des charges à payer (CAP) et factures non parvenues (FNP) d'une année sur l'autre.

Fin 2016, hors remboursements et dégrèvements, les CAP et FNP des missions du budget général s'établissent à 12,5 Md€ contre 11,6 Md€ fin 2015 à périmètre constant. Cet accroissement à périmètre constant (+ 916 M€), révélateur d'une augmentation des reports de charges sur 2017, est concentré sur quelques missions.

Les CAP de la mission *Agriculture, alimentation et affaires rurales* (1 033 M€) augmentent fortement par rapport à fin 2015 (+ 374 M€), en raison notamment du report à 2017 du remboursement à l'Agence de services de paiement (ASP) de la part État de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (256 M€ inscrits en LFI 2016).

La mission Recherche et enseignement supérieur enregistre un accroissement des CAP et FNP de 293 M€, correspondant pour 141 M€ à des opérations immobilières des universités et pour 105 M€ à la constitution de dettes vis-à-vis de l'ANR et des organismes de recherche.

Sur la mission Défense, les CAP et FNP sont en hausse de 222 M€ et atteignent 1,6 Md€⁵³. L'augmentation concerne principalement les programmes 146 - *Équipement des forces* (+ 96 M€) et 212-*Soutien de la politique de la défense* (+ 77 M€). Pour le programme 146, le niveau des CAP et FNP (675 M€) est à mettre en relation avec les crédits annulés par décret d'avance, puis ré-ouverts en LFR et reportés (672 M€).

Les CAP de la mission Engagements financiers de l'État (267 M€) augmentent de 107 M€ en raison du décalage à fin janvier 2017 du remboursement par l'État des majorations de rentes versées par certaines sociétés d'assurances, alors que celui-ci était dû selon la réglementation en vigueur au 30 juin 2016.

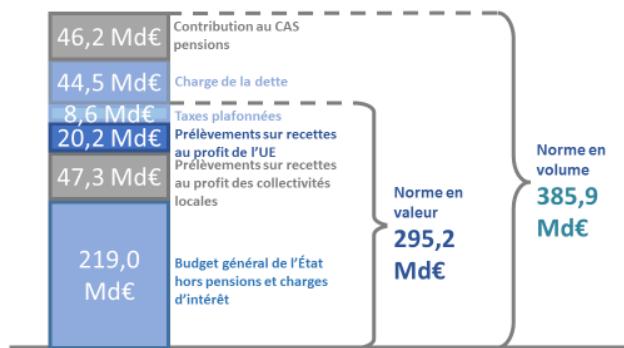
La réduction des dépenses permise par ces reports de charges est évidemment transitoire et ne peut être considérée comme une véritable économie.

2 - Des normes de dépenses toujours contournées

Les normes de dépenses constituent des agrégats plus larges que les seules dépenses du budget général. La norme de dépenses globale (dite en « volume ») comprend les dépenses du budget général de l'État, les prélèvements sur recettes, et les taxes affectées plafonnées. La norme de gestion (dite en « valeur ») correspond à la norme globale hors charge de la dette et contributions au CAS *Pensions* de l'État et des opérateurs. Ces normes sont définies dans la charte de budgétisation, annexée à la LPFP.

⁵³ Le ministère de la défense estime son report de charges total à 3,1 Md€ fin 2016. Celui-ci comprend les CAP et FNP, mais aussi les autres dettes fournisseurs et les avances dues et non réglées.

**Graphique n° 33 : norme globale et norme de gestion en LFI 2016
(en Md€)**



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

Les deux normes ont été fixées respectivement à 385,9 Md€ et à 295,2 Md€, en LFI 2016.

a) Un respect apparent des normes facilité par les économies de constatation sur les PSR et la charge de la dette

Selon la direction du budget, les deux normes de dépenses ont été exécutées à, respectivement, 382,3 Md€ et 294,8 Md€, soit 3,6 et 0,4 Md€ de mieux que les cibles fixées.

Les normes de dépenses prévues en LFI auraient ainsi été respectées en 2016, contrairement à 2015 où les objectifs avaient été assouplis en cours d'exercice. D'exécution à exécution, les dépenses sous norme globale et sous norme de gestion ont diminué respectivement de 2,8 Md€ et 2,7 Md€.

La norme globale ne constitue cependant pas un indicateur de l'effort de maîtrise des dépenses de l'État. En effet, elle inclut des dépenses dictées par des paramètres sur lesquels les pouvoirs publics ont peu de prise, du moins à court terme : charge de la dette et pensions. Ainsi, les dépenses nettes du budget général hors charge de la dette sont en dépassement de 1,7 Md€ par rapport à la norme et progressent de 1,9 Md€ par rapport à 2015.

L'évolution de la norme de gestion qui devrait être plus représentative de cet effort est également affectée par des facteurs exogènes, notamment le PSR au profit de l'UE. À l'inverse, certaines dépenses maîtrisables par le Gouvernement comme les PIA, certains CAS et les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, ou certaines taxes affectées n'y figurent pas.

Tableau n° 27 : dépenses sous normes, avant retraitement

En Md€	Exéc. 2015 (format 2016)	LFI 2016	Exéc. 2016	Exéc. 2016 - LFI 2016
Dépenses nettes BG (hors dette et pensions)	218,8	219,2	220,8	1,6
PSR collectivités territoriales	50,6	47,3	46,5	-0,8
PSR UE	19,7	20,2	19,0	-1,2
Taxes affectées et prélèvements exceptionnels	8,4	8,5	8,5	0,0
Norme hors dette et pensions	297,5	295,2	294,8	-0,4
Charge de la dette	42,1	44,5	41,4	-3,0
Contributions CAS pensions (État et opérateurs)	45,5	46,2	46,0	-0,2
Norme yc dette et pensions	385,1	385,9	382,3	-3,6

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

La Cour renouvelle donc ses recommandations, formulées en 2015, visant à faire évoluer le périmètre des normes, notamment pour rendre la norme de gestion plus représentative des efforts de maîtrise des dépenses des pouvoirs publics.

Évolution entre 2015 et 2016 des dépenses sous norme en gestion, dans le périmètre recommandé par la Cour

Les dépenses comprises dans la norme de gestion proposée par la Cour ne diminuent pas de 2,7 Md€ entre 2015 et 2016, mais de seulement 1,7 Md€. Les PIA⁵⁴ et les CAS contribuent positivement à la maîtrise de la dépense en 2016, tandis que les dégrèvements d'impôts locaux et l'exclusion du PSR au profit de l'UE dégradent cet indicateur.

⁵⁴ La diminution de la dépense des PIA par rapport à 2015 s'explique cependant à hauteur de 0,3 Md€ par un report de charges : le décalage à janvier 2017 du versement des avances remboursables octroyées à Airbus pour le développement de l'A350.

	En Md€	2015	Périmètre	2015 format 2016	2016	2016 / 2015
Norme de gestion (actuelle)	283,9	13,6	297,5	294,8	-2,7	
PSR UE	-19,7		-19,7	-19	0,7	
Décaissements PIA	2,7		2,7	2,2	-0,5	
R&D d'impôts locaux	11,7		11,7	12,7	1	
CAS (hors Pensions et PFE)	4,6	3,9	8,5	8	-0,5	
ITAF à intégrer	20,9	-10,2	10,8	11,1	0,3	
Norme de gestion (recommandée)	304,1	7,3	311,5	309,8	-1,7	

*b) Des contournements nombreux
remettant en cause le respect des normes de dépenses*

Les normes sont construites comme des objectifs d'évolution des dépenses à périmètre constant. Les dépenses à prendre en compte et les modalités de calcul du périmètre constant sont déterminées par une charte de budgétisation figurant dans le rapport annexé à la LPFP 2014-2019. Les contournements de la charte de budgétisation permettent ainsi de fausser le calcul de l'évolution des dépenses de l'État à périmètre constant.

Les contournements de la charte de budgétisation identifiés par la Cour ont été légèrement plus nombreux en 2016 qu'en 2015 (25 au lieu de 21), mais ils représentent un montant un peu moins élevé : 2,2 Md€ contre 3,0 Md€⁵⁵. Ils portent principalement sur les missions du budget général (1,9 Md€), mais aussi sur les PSR au profit des collectivités territoriales (0,3 Md€).

Après réintégration de ces contournements, la norme de gestion n'est plus respectée : elle ressort à 297 Md€, soit 1,8 Md€ au-dessus de l'objectif. Le dépassement atteint 3,6 Md€ sur les dépenses du budget général hors charge de la dette et pensions. L'exécution de la norme globale (384,5 Md€) reste conforme à la cible de la LFI (- 1,4 Md€) grâce à l'économie massive réalisée sur la charge de la dette.

⁵⁵ Ce recensement des contournements par la Cour ne prend pas en compte les dépenses prises en charge par les PIA 1 et 2, à la place du budget général.

Tableau n° 28 : dépenses sous normes, après retraitement des contournements de la charte de budgétisation

En Md€	LFI 2016	Exéc. 2016 retraitée des contour- nements	Exéc. 2016 - LFI 2016
Dépenses nettes BG (hors dette et pensions)	219,2	222,8	3,6
PSR collectivités territoriales	47,3	46,8	-0,5
PSR UE	20,2	19,0	-1,2
Taxes affectées et prélèvements exceptionnels	8,5	8,5	0,0
Norme hors dette et pensions	295,2	297,0	1,8
Charge de la dette	44,5	41,4	-3,0
Contributions CAS pensions (État et opérateurs)	46,2	46,0	-0,2
Norme yc dette et pensions	385,9	384,5	-1,4

Source : Cour des comptes

En 2016, ces contournements sont majoritairement prévus dès la LFI, en nombre et en montant. Les facilités mises en place en gestion (principalement en LFR), limitées en nombre (7 sur 25), représentent néanmoins un montant significatif (692 M€, soit 31 % du total).

Tableau n° 29 : contournements de la norme de dépenses en 2016

Contournements	Montants (M€)	Nombre
Affectations de recettes	759	11
Mesures de périmètre	1 287	10
Irrégularités	173	4
TOTAL	2 219	25

Source : Cour des comptes

Ces accommodements avec la charte de budgétisation peuvent prendre différentes formes : affectations de recettes à des tiers à la place de dotations budgétaires ; mauvaise comptabilisation des mesures de périmètre ; irrégularités prenant notamment la forme de contractions de recettes et de dépenses.

Les contournements prennent notamment la forme d'affectations de recettes à des tiers se substituant à des dépenses de l'État. Les bénéficiaires de ces affectations peuvent être des entreprises publiques, comme France Télévisions pour la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (141 M€). Il peut aussi s'agir d'opérateurs comme le FNAP pour les cotisations versées par les bailleurs sociaux (280 M€, en hausse de 150 M€), l'AFITF dans le cadre versements des concessionnaires d'autoroutes au titre du plan de relance autoroutier (100 M€), ou l'ANFr pour les redevances liées à l'utilisation du spectre hertzien (95 M€). Plus rarement, ces affectations sont réalisées au bénéfice de fonds sans personnalité juridique comme dans le cas du relèvement de la taxe sur les contrats d'assurance affectée au FGTI (94 M€) ou de budgets annexes et comptes spéciaux, comme le CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, pour lequel la LFR 2016 prévoit des affectations de taxes, effectives à hauteur de 86 M€ dès 2016.

D'autres accommodements ou inexacuitudes découlent d'une mauvaise évaluation des mesures de périmètre. L'affectation en LFR pour 2016 de 480 M€ de TVA à la Mutualité sociale agricole en compensation de la mise en place d'exonérations de cotisations sociales pour les agriculteurs et éleveurs n'a ainsi pas été considérée comme une mesure de périmètre, alors que le montant des dépenses sous norme aurait dû être réduit à due concurrence. De même, le remplacement d'une exonération de taxe d'habitation compensée par un prélèvement sur recettes (d'un montant de 308 M€) par un dégrèvement non compris dans la norme aurait dû être traité en mesure de périmètre. Symétriquement, la prise en charge par le budget général des fonds dédiés du CEA (321 M€) a été classée à tort comme une mesure de périmètre.

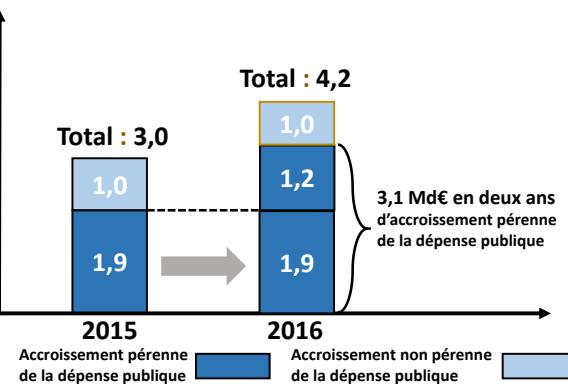
Des irrégularités au regard des principes du droit budgétaire, notamment du principe de non-contraction, conduisent également à réduire la progression des dépenses sous normes. La diminution du dividende de la Banque de France (50 M€) réalisée en 2016 en contrepartie d'une limitation des versements de la mission *Économie* à cette institution relève de cette catégorie.

c) Des effets majoritairement pérennes sur les dépenses publiques et le déficit public

Les contournements de la norme de dépenses ne sont pas en majorité des opérations « à un coup ». Les contournements pérennes dont l'effet continuera à réduire artificiellement les dépenses sous norme les années suivantes représentent respectivement 1,9 Md€ en 2015 (sur un total de

3 Md€) et 1,2 Md€ en 2016 (sur un total de 2,2 Md€). L'effet cumulé des contournements 2015 et 2016 sur la dépense 2016 est de 4,2 Md€ (dont 3,9 Md€ pour le seul budget général). L'effet cumulé en base sur la dépense 2017 est de 3,1 Md€.

Graphique n° 34 : effet cumulé des contournements 2015 et 2016 sur les dépenses des administrations publiques (en Md€)



Source : Cour des comptes

Par ailleurs, la plupart du temps, l'accroissement de la dépense permis par les contournements des normes aggrave le déficit public. Si, dans quelques cas, ces opérations peuvent également se traduire par des recettes supplémentaires (comme dans le cas de l'augmentation d'une recette affectée non plafonnée), la majorité des contournements permet des dépenses supplémentaires sans contrepartie en recettes. Les contournements qui dégradent les dépenses mais aussi le déficit public sont ainsi majoritaires (1,7 Md€ sur un total de 2,2 Md€ en 2016 ; 2,2 Md€ sur 3 Md€ en 2015). En éliminant les mesures non pérennes, l'effet combiné des mesures de contournement 2015 et 2016 conduit ainsi à dégrader le déficit public 2016 de 3,1 Md€, et le déficit 2017 de 2,3 Md€.

Cet effet très significatif des contournements de la charte de budgétisation sur le déficit public (environ 0,14 % du PIB en 2016 pour l'effet cumulé des contournements 2015 et 2016) justifie une transparence accrue sur les modalités de construction et de suivi de la norme. Ceci conduit la Cour à réitérer sa recommandation de rendre publique une prévision d'exécution de la norme en cours de gestion, à l'image de ce qui se fait depuis 2010 pour l'ONDAM.

3 - Une augmentation réelle des dépenses de l'État proche de 2 % entre 2015 et 2016

En réintégrant les contournements de la charte de budgétisation et la variation des charges à payer et factures non parvenues, il est possible de calculer une évolution retraitée des dépenses du budget général entre 2015 et 2016, plus représentative de la dynamique réelle de la dépense.

Tableau n° 30 : évolution retraitée des dépenses nettes du budget général entre 2015 et 2016 (hors charge de la dette, pensions et mission *Relations avec les collectivités territoriales*)

En Md€	2015	2016	Variation	En %
Dépenses nettes du BG, hors charge de la dette, pensions et RCT (format 2016)	221,4	223,5	2,1	1,0%
Variation des charges à payer et factures non parvenues (à périmètre constant)		0,9	0,9	NS
Contournements de la charte de budgétisation (effet cumulé)	3	3,9	0,9	NS
Dépenses nettes retraitées du BG, hors charge de la dette, pensions et RCT (format 2016)	224,4	228,3	3,9	1,8%

Source : Cour des comptes

Les contournements portant sur les prélèvements sur recettes ou la mission Relations avec les collectivités territoriales (0,3 Md€ en 2016) ne sont pas pris en compte.

Sur le périmètre du budget triennal, hors charge de la dette, pensions et mission *Relations avec les collectivités territoriales*, cette augmentation retraitée des dépenses s'élève à 3,9 Md€ (+ 1,8 %), soit une progression presque deux fois plus rapide que celle qui peut être déduite des données de l'exécution. Il en est de même si l'on se réfère à la dépense nette du budget général hors fonds de concours (306,4 Md€ en 2015 au format 2016 et 308,3 Md€ en 2016) : l'accroissement des dépenses entre 2015 et 2016 est de 1,9 Md€ (+ 0,6 %) hors contournements et reports de charges et de 3,7 Md€ y compris contournements et reports de charges (+ 1,2 %).

L'exemple de la mission *Agriculture, alimentation et affaires rurales* permet d'illustrer cet écart entre l'évolution des dépenses budgétaires et la dynamique réelle des dépenses dans le secteur correspondant.

La diminution paradoxale des dépenses de la mission Agriculture, alimentation et affaires rurales (AAFAR)

Les dépenses de la mission Agriculture, alimentation et affaires rurales (3 138 M€, hors fonds de concours et attribution de produits) ont diminué de 21 % (- 839 M€) en 2016 par rapport à 2015, soit la plus forte baisse en valeur relative sur les missions du budget général. Cette évolution est paradoxale, alors que plusieurs crises agricoles ont donné lieu à une série de mesures au cours de l'année. La gestion de la mission offre en réalité un concentré des procédés qui ont permis d'afficher un léger ralentissement de l'évolution de la dépense sur le budget général en 2016.

Tout d'abord, 300 M€ de refus d'apurement communautaire payable en 2016 ont été versés par anticipation fin 2015.

Les aides aux agriculteurs ont ensuite essentiellement pris la forme de mesures fiscales et sociales, comme la mise en place d'exonérations sociales en faveur des agriculteurs financées par une affectation de TVA (pour 480 M€) et de dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés non bâties (à hauteur de 168 M€). Le mode de financement de la première mesure constitue un contournement de la charte de budgétisation.

Enfin, les CAP et FNP de la mission ont augmenté de 374 M€, dont 256 M€ correspondent au non-versement en 2016 à l'ASP de la part de l'État dans le financement de l'indemnité compensatoire de handicaps natures.

La forte diminution affichée de dépenses de la mission Agriculture, alimentation et affaires rurales entre 2015 et 2016 masque ainsi en fait une dynamique des dépenses orientée à la hausse.

**

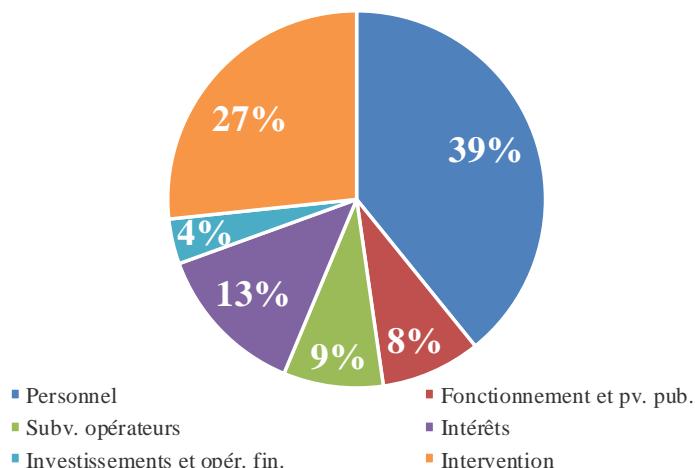
Derrière des résultats apparemment satisfaisants, la dynamique réelle des dépenses de l'État est restée forte en 2016. En effet, la dépense a été contenue au prix de reports de charges et de contournements de la charte de budgétisation, et non réellement maîtrisée en s'appuyant sur des économies structurelles fondées sur des choix explicites de politiques publiques.

II - Une rupture dans l'évolution des dépenses de personnel, une progression en apparence plus modérée des autres dépenses

La non-réalisation de l'objectif global d'économies fixé par le Gouvernement s'explique par la forte progression de certaines catégories de dépenses.

L'analyse de l'évolution des dépenses par nature conduit à souligner la très forte accélération de la croissance des dépenses de personnel en 2016. L'évolution des autres dépenses a été, en apparence au moins, plus modérée, sauf en ce qui concerne les interventions liées à la politique de l'emploi et les investissements des missions Défense et Sécurités.

Graphique n° 35 : répartition des dépenses par nature



Y compris fonds de concours et attributions de produits. Source : Cour des comptes (données : direction du budget).

A - Une accélération des recrutements et une très forte croissance des dépenses de personnel

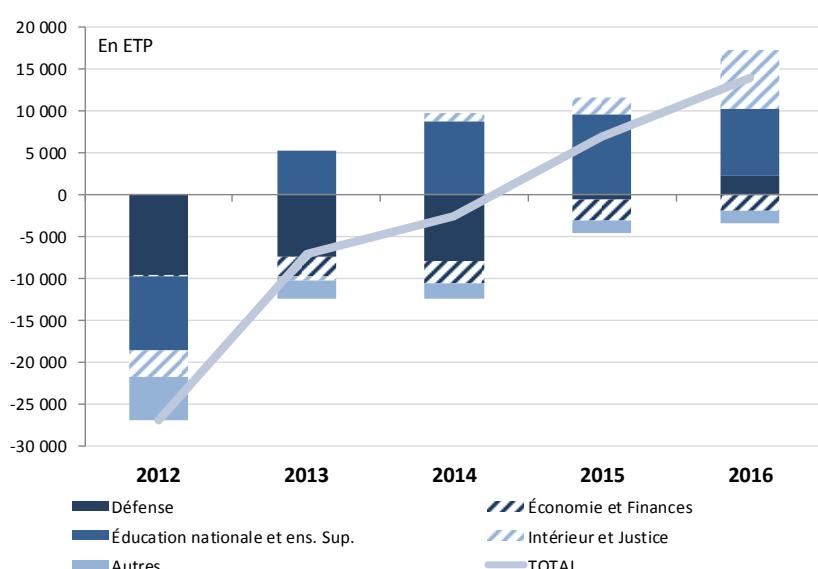
En 2016, les dépenses de personnel représentent 39 % des dépenses du budget général. Elles ont augmenté de 1,5 %. Ce rythme d'évolution, en rupture avec les exercices antérieurs, résulte de l'accroissement des recrutements et du dynamisme des mesures générales.

Depuis 2011, l'évolution des dépenses de personnel par ministère met en évidence la priorité accordée aux ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur et de la justice.

1 - Des créations de postes pour la deuxième année consécutive

Après plus de sept années de diminution, les effectifs de l'État augmentent depuis 2015. Le rythme de cet accroissement s'est renforcé en 2016 du fait du maintien du rythme de recrutement dans l'éducation nationale et de l'augmentation des recrutements des ministères de l'intérieur, de la justice et de la défense.

**Graphique n° 36 : schémas d'emplois observés de 2013 à 2016
(en ETP)**



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

Le schéma d'emplois de la LFI 2016 prévoyait la création de 14 330 emplois, dont 8 561 pour l'éducation nationale et l'enseignement supérieur, et 4 770 pour le ministère de l'intérieur. Il a été légèrement sous-exécuté (+ 13 859 ETP), notamment par le ministère de l'éducation nationale (+ 7 957 ETP).

Tableau n° 31 : bilan des créations d'emplois et de la réalisation des schémas d'emplois sur la mission *Enseignement scolaire*, en ETP depuis la LFR-2 2012

Exercice	2012	2013	2014	2015	2016*
Schéma d'emplois prévisionnels	4 326	9 076	8 804	9 421	10 711
Réalisation du schéma d'emplois	4 068	5 159	8 720	9 606	9 033
Créations d'emplois entre la LFR-2 2012 et la LFI 2016					42 338
Reste à créer sur 2017					11 662
Réalisation du schéma d'emplois entre 2012 et 2016					36 586
Reste à pourvoir sur 2017					17 414

Source : RAP 2012 à 2015 et MEN pour 2016

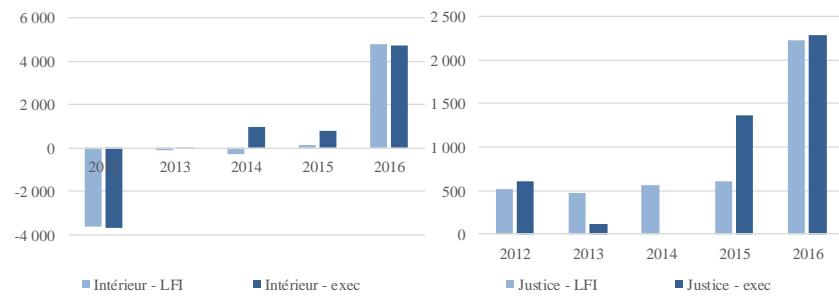
Ce tableau intègre les AED comptabilisés dans les dépenses en hors titre 2 et donc hors plafond.

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

Le bilan de ces ouvertures de postes s'établit à 42 338 postes pour les exercices 2012 à 2016. Le schéma d'emploi du ministère pour 2017 prévoit la création de 11 802 postes, soit au-dessus des 11 662 postes supplémentaires nécessaires pour atteindre l'objectif initial. En matière de recrutement, sur les 42 338 postes créés entre 2012 et 2016, 36 586 ont été effectivement pourvus. Le ministère doit donc pourvoir un peu plus de 17 414 postes supplémentaires pour atteindre l'objectif de 54 000 postes supplémentaires pourvus d'ici 2017.

Les ministères de la justice et de l'intérieur ont bénéficié d'une hausse récente de leurs schémas d'emplois liée aux suites des attentats de 2015. Au sein de ces deux ministères, les recrutements se sont accélérés compte tenu de l'ouverture de nouveaux postes dans le cadre des deux plans successifs de lutte antiterrorisme (PLAT 1 et 2), du plan de lutte contre l'immigration clandestine et du pacte de sécurité. Ces plans de recrutement complémentaires ont été globalement respectés en 2016.

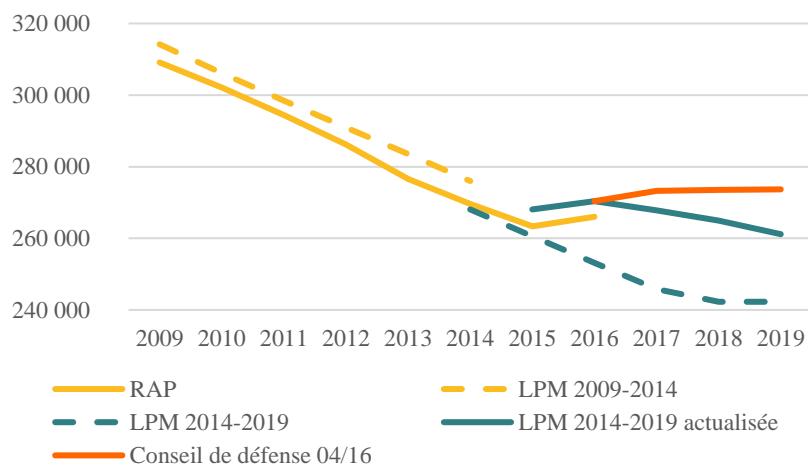
Graphique n° 37 : schémas d'emplois prévus et observés de 2012 à 2016 pour les missions Justice et Sécurités (en ETP)



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

Rompant avec une tendance historique de déflation, le ministère de la défense a également bénéficié d'un renforcement de ses effectifs à la suite des attentats de 2015, inscrit dans la loi de programmation militaire (LPM) de juillet 2015 et confirmé par les décisions du Conseil de défense d'avril 2016. Cependant, ce ministère n'a pas réussi à atteindre les objectifs de recrutement prévus par la LPM actualisée (2 289 ETP recrutés contre 2 944 ETP prévus).

Graphique n° 38 : schémas d'emplois prévus et réalisés sur la mission Défense, en ETP de 2012 à 2016



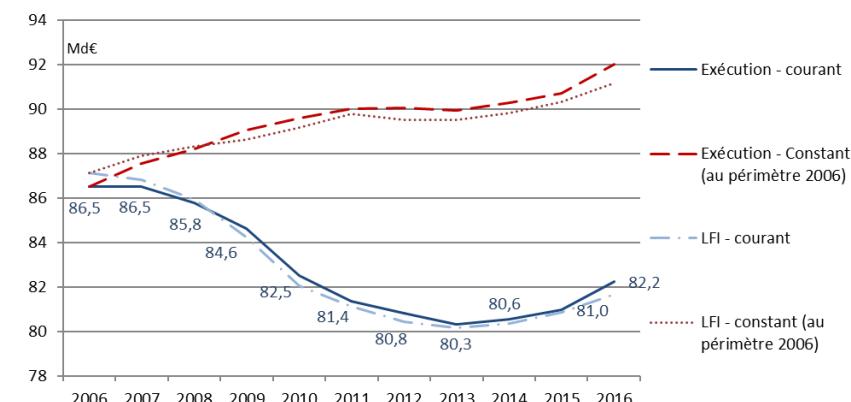
Source : Cour des comptes

2 - Une croissance de la masse salariale supérieure en 2016 à l'augmentation cumulée des cinq dernières années

En 2016, les dépenses de titre 2 ont représenté 122,8 Md€, dont 82,2 Md€ hors contributions au CAS *Pensions* et 40,5 Md€ de contributions au CAS.

L'augmentation de la masse salariale y compris CAS *Pensions* est en nette accélération en 2016 (1,5 % à champ constant, soit 1,7 Md€) L'augmentation est respectivement de 1,6 % (1,2 Md€) et 1,1 % (0,5 Md€) pour les dépenses de personnel hors CAS *Pensions* et les contributions au CAS. Hors CAS *Pensions*, l'augmentation de la masse salariale pour la seule année 2016 (+ 1,6 %) est supérieure à l'augmentation cumulée enregistrée entre 2011 et 2015 (+ 0,5 % en 2011 ; + 0,1 % en 2012 ; - 0,2 % en 2013 ; 0,4 % en 2014 et 0,5 % en 2015). La LPFP 2014-2019 prévoyait un accroissement moyen de la masse salariale de l'État de 0,3 % par an sur l'ensemble de la période 2014-2017. L'objectif ne sera donc pas tenu.

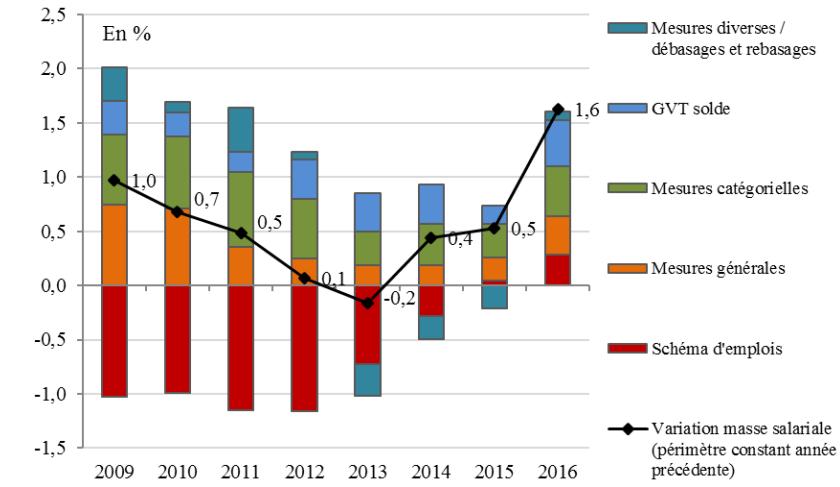
Graphique n° 39 : évolution de la masse salariale de l'État hors CAS *Pensions* à périmètres courant et constant de 2006



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

L'accroissement de la masse salariale hors CAS *Pensions* est notamment dû à l'accélération des recrutements : le schéma d'emploi contribue ainsi pour 0,3 point à l'augmentation de la masse salariale totale (230 M€). À titre de comparaison, l'impact du schéma d'emploi sur l'augmentation de la masse salariale était pratiquement nul en 2015 et nettement négatif les années précédentes.

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



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

Par ailleurs, le Gouvernement a revalorisé le point fonction publique pour la première fois depuis 2010 de 0,6 point au 1^{er} juillet 2016 et 0,6 point au 1^{er} février 2017. Cette revalorisation n'est que marginalement compensée par des dépenses faibles au titre de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA), compte tenu de la faiblesse de l'inflation. Au total, les mesures générales ont contribué à l'accroissement de la masse salariale pour près de 300 M€.

Les mesures catégorielles (380 M€) sont supérieures à celles observées depuis 2013, sans atteindre les niveaux enregistrés jusqu'en 2012. Cette évolution des mesures catégorielles doit cependant être mis en perspective, compte tenu de la montée en charge à partir de 2017 du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR).

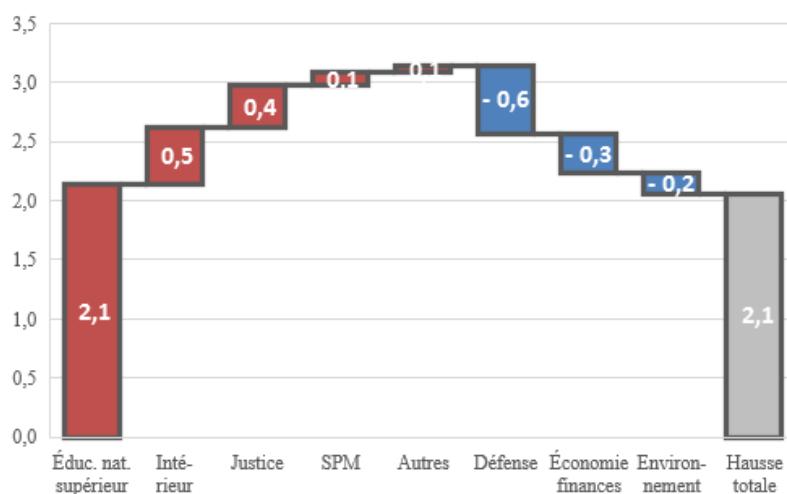
Le glissement vieillesse technicité (GVT) conduit à accroître la masse salariale de l'État de l'ordre de 350 M€, soit un rythme un peu supérieur à celui des années précédentes. Les autres mesures et débasages ne jouent pratiquement plus en 2016.

3 - Une progression de la masse salariale inégalement répartie entre les ministères entre 2011 et 2016

La masse salariale a progressé entre 2011 et 2016, de l'ordre de 2,1 Md€ à champ constant, dont 1,2 Md€ pour la seule année 2016. Cette progression a été essentiellement portée par le ministère de l'éducation nationale (2,1 Md€ sur la période). Les ministères de l'intérieur, de la justice et les services du Premier ministre ont quant à eux augmenté leur masse salariale respectivement de 0,5, 0,4 et 0,1 Md€ sur la même période. Ces ministères, en dehors des services du Premier ministre (SPM), sont considérés comme prioritaires.

Dans le sens contraire, le ministère de la défense, prioritaire depuis les attentats de novembre 2015, a largement contribué durant les dernières années à modérer l'accroissement de la masse salariale de l'État. L'accroissement récent de ses effectifs n'a pas compensé les diminutions passées. Les ministères de l'économie et des finances et de l'environnement ont également réduit l'accroissement de la masse salariale de l'État de respectivement 0,3 et 0,2 Md€ sur la période.

**Graphique n° 41 : contribution des ministères à l'évolution globale de la masse salariale de l'État entre 2011 et 2016
(en Md€, à champ constant)**



Source : Cour des comptes (données : RAP)

Dans le détail, le poids des différents facteurs d'évolution de la masse salariale est très différent selon les ministères.

Le ministère de la justice et le ministère de l'éducation nationale ont bénéficié de leur caractère prioritaire pour accroître leurs effectifs et leur masse salariale. L'hétérogénéité des variations des effectifs se présente parfois au sein même des ministères, comme au ministère de l'intérieur pour lequel les effectifs de la mission *Sécurités* ont nettement augmenté, au contraire des autres programmes, non prioritaires.

Certains ministères ont par ailleurs bénéficié de mesures catégorielles plus importantes que d'autres sur la période. En particulier, les ministères de la culture et de l'intérieur ont obtenu les revalorisations sectorielles – rapportées à la masse salariale – les plus substantielles.

Une grande hétérogénéité existe également entre les ministères concernant le GVT. Les ministères de l'éducation nationale, de l'environnement, du travail, de la santé et des affaires sociales et les services du Premier ministre connaissent à ce titre les plus fortes évolutions (avec des contributions de plus de 2,5 points à l'évolution de la masse salariale de ces ministères), au contraire des ministères de la culture et de la défense (avec des contributions de moins de 0,5 point).

B - Une évolution des autres dépenses contenue par les reports de charges et les contournements de la charte de budgétisation

Après retraitement des effets de périmètre et des dépenses exceptionnelles, les dépenses de fonctionnement (50,4 Md€, hors recapitalisation de l'AFD) sont contenues en 2016 (+ 0,2 Md€), en partie grâce à des contournements de la charte de budgétisation (0,7 Md€) et, de façon plus marginale, par une hausse des factures non parvenues (+ 0,1 Md€).

Les dépenses d'intervention (83,8 M€ en 2016) connaissent également une hausse modérée (+ 0,5 Md€, soit + 0,6 %) malgré la progression des transferts liés à la politique de l'emploi, mais elles portent la majorité des contournements (1 Md€) et enregistrent une augmentation significative des charges à payer (+ 0,5 Md€ à périmètre constant).

Les investissements et opérations financières ont crû du même montant que les dépenses d'intervention (+ 0,5 Md€), mais, compte tenu de leur volume beaucoup plus limité (12,2 Md€), celui-ci traduit une dynamique beaucoup plus forte (+ 4,2 %), soutenue notamment par la

croissance des investissements des ministères de la défense et de l'intérieur. Celle-ci s'accompagne également d'un accroissement des charges à payer et factures non parvenues (+ 0,3 Md€) et de quelques contournements de la charte (0,2 Md€)

1 - Une évolution des dépenses de fonctionnement affectée des dépenses exceptionnelles de 2015 et 2016

Les dépenses de fonctionnement y compris subventions pour charge de service public (52,8 Md€) ont augmenté de 1,2 Md€ à périmètre courant et de 0,9 Md€ à périmètre constant entre 2015 et 2016.

Cette augmentation soutenue des dépenses s'explique cependant par des éléments exceptionnels.

D'une part, trois opérations exceptionnelles ont marqué l'année 2015 : l'indemnisation de la Russie dans le cadre de l'annulation de la vente des navires Mistral (950 M€) sur la mission Défense, l'indemnisation des opérateurs du contrat Ecomouv' (420 M€⁵⁶) sur la mission Écologie, développement et mobilité durables et l'anticipation en 2015 de la tranche 2016 du calendrier de versement des amendes au titre des refus d'apurement communautaire (300 M€) sur la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.

D'autre part, en 2016, la recapitalisation de l'AFD augmente les dépenses de 2,4 Md€.

En retraitant ces trois opérations en 2015 et la recapitalisation de l'AFD en 2016, les dépenses de fonctionnement du budget général (50,4 Md€ en 2016, hors AFD) ont augmenté de façon nettement plus modérée (+ 0,2 Md€ entre 2015 et 2016 à périmètre constant).

Cette hausse est cependant minorée par les opérations de contournement de la charte de budgétisation. Celles-ci concernent les dépenses de fonctionnement à hauteur de 0,7 Md€. Les trois plus notables sont l'imputation à tort en mesure de périmètre de la prise en charge par le budget général du financement des fonds dédiés du CEA (321 M€) et l'affectation de ressources supplémentaires au FNAP (150 M€) et à l'ANFr (95 M€). Les factures non parvenues sont également en légère augmentation (+ 0,1 Md€) : leur diminution sur la mission Action

⁵⁶ Part de l'indemnisation imputée en dépenses de fonctionnement (sur un total versé de 529 M€ en 2015).

extérieure de l'État (- 0,1 Md€)⁵⁷ ne permet pas de compenser la hausse observée sur les missions Défense, Recherche et enseignement supérieur et Sécurités (+ 0,2 Md€ au total, pour les trois missions).

2 - Une augmentation en apparence limitée des dépenses d'intervention, sauf pour la mission Travail et emploi

a) Un fort accroissement des dépenses d'intervention à périmètre courant en raison de mesures de périmètre

Les dépenses d'intervention (83,8 M€) sont en augmentation de 10,2 Md€ à périmètre courant.

Les mesures de périmètre ont représenté 9,7 Md€ selon le ministère des finances. Elles concernent pour l'essentiel : la budgétisation de l'allocation de logement familiale (ALF - 4,7 Md€ sur la mission Égalité des territoires et logement), la création de la prime d'activité (2,1 Md€ sur la mission Solidarité, insertion et égalité des chances), la réforme de la protection juridique des majeurs (0,4 Md€ sur la même mission), la réintégration des dépenses du service public de l'électricité au sein du budget de l'État (2 Md€ sur la mission Écologie, développement et mobilité durables) et la budgétisation du financement de la déduction forfaitaire de cotisations pour les particuliers employeurs (0,2 Md€).

La budgétisation du service public de l'électricité permet de supprimer un fonds sans personnalité juridique contrôlé par l'État et de renforcer la transparence et le contrôle du Parlement sur les relations financières entre l'État et EDF.

Ces mesures de périmètre et de transfert concernent en grande partie les relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Elles augmentent de plus de 7 Md€ le montant des concours de l'État versés à la sécurité sociale pour assurer la compensation des pertes de recettes liées à la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité d'une part, et pour financer la prime d'activité d'autre part. Désormais, près du sixième des crédits des ministères hors charge de la dette correspondent à des versements à la sécurité sociale, au titre soit du remboursement par l'État de prestations versées pour son compte par les caisses de sécurité sociale (allocation logement, allocations aux adultes handicapés par exemple), soit

⁵⁷ Le niveau élevé de factures non parvenues sur cette mission fin 2015 correspondait au décalage sur 2016 du paiement d'une partie des frais d'organisation de la COP 21.

d'une participation de l'État à des dépenses de sécurité sociales (contribution aux régimes spéciaux de retraites notamment).

Tableau n° 32 : dotations budgétaires versées à la sécurité sociale

En M€	Exécution 2015	Mesures de périmètre et de transfert	2015 format 2016	Exécution 2016
Dispositifs financés par l'État	27 114	7 049	34 163	34 405
Subventions aux régimes spéciaux de retraite	6 136	0	6 136	5 987
Concours de l'État au titre des prestations sociales	33 250	7 049	40 299	40 391

Source : Cour des comptes

b) Une évolution faible des dépenses d'intervention, sauf en matière de politique de l'emploi et d'accueil des réfugiés

À périmètre constant, les dépenses d'intervention connaissent une évolution limitée (+ 0,5 Md€, soit + 0,6 %) d'une année sur l'autre, sauf pour les missions *Travail et emploi* et *Immigration, asile et intégration*.

Les dépenses d'intervention de la mission *Travail et emploi* (10,7 Md€) ont très nettement augmenté en 2016 (+ 0,8 Md€ à périmètre constant, soit + 7,7 %) compte tenu de l'ensemble des mesures de soutien à l'emploi annoncées au début de l'année 2016 dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi. Ce plan comprend principalement :

- une prime de 4 000 € sur deux ans pour toute nouvelle embauche de petites et moyennes entreprises (PME) intervenant avant le 31 décembre 2016. Cette mesure élargit aux entreprises jusqu'à 250 salariés l'aide initialement réservée aux seules très petites entreprises (TPE) recrutant leur premier salarié ;
- un plan de 500 000 formations supplémentaires pour les personnes en recherche d'emploi, dont 330 000 formations contractualisées avec les conseils régionaux.

Le surcoût total sur 2016 de ces mesures s'établit à 3,9 Md€ en AE et 0,9 Md€ en CP sur le Programme 103 – *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi*.

Les dépenses d'intervention de la mission *Immigration, asile et intégration* (0,8 Md€) connaissent un ressaut très fort (+ 0,3 Md€, soit + 61 %) qui s'explique par un report de charges de 2015 concernant le financement des allocations versées aux demandeurs d'asile.

Les autres transferts sociaux connaissent une hausse plus modérée. La faiblesse de l'inflation a notamment favorisé une évolution faible de ces dépenses.

Sur la mission *Égalité des territoires et logement* qui occupe désormais, avec un montant total de dépenses d'intervention de 17,8 Md€, le premier rang du budget général en matière de transferts, le dynamisme de certaines prestations a néanmoins conduit à un accroissement des dépenses d'intervention de 0,4 Md€ à périmètre constant (soit + 2,0 %). Cette augmentation provient des dépenses d'hébergement d'urgence, des aides au logement – en dépit des quelques mesures d'économies mises en œuvre à ce titre depuis 2014 – et plus marginalement des aides à la pierre.

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (17,6 Md€ de dépenses d'intervention) enregistre une augmentation de ses transferts de 0,3 Md€ (+ 1,5 %) à périmètre constant. La prime d'activité est montée en charge plus rapidement que prévu, sous l'effet d'un taux de recours à la prestation plus élevé et d'un élargissement de son accès à de nouveaux bénéficiaires en cours de gestion.

Au-delà des augmentations affichées de ces transferts sociaux, l'exercice 2016 est caractérisé par une reconstitution partielle de la dette exigible de l'État à l'égard de la sécurité sociale après l'opération d'apurement qui avait eu lieu fin 2015.

Une augmentation de la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale

Au 31 décembre 2014, la dette nette exigible de l'État à l'égard de la sécurité sociale s'élevait à 368 M€. À la fin de l'année 2015, suite à l'opération d'apurement des dettes de l'État à l'égard de la sécurité sociale prévue en LFR, il ne subsistait plus qu'une dette résiduelle de 50 M€. À l'issue de l'exercice 2016, elle représentait 371 M€⁵⁸.

⁵⁸ L'état semestriel arrêté au 31 décembre 2016 des sommes restant dues par l'État aux régimes de base de sécurité sociale, prévu par l'article LO.111-10-1 du code de la sécurité sociale, inclut un produit à recevoir sur l'État de 99 M€ comptabilisé par la caisse de retraite des personnels de la SNCF. Celui-ci est cependant traité comme une provision et non comme une charge à payer dans les comptes de l'État.

Cette augmentation s'explique principalement par une insuffisance de financement de 223 M€ au titre de la prime d'activité sur le programme 304 – *Inclusion sociale et protection des personnes*, malgré l'ouverture de 369 M€ de crédits supplémentaires en LFR de fin d'année.

Dans le sens contraire, certaines missions présentent des diminutions des dépenses d'intervention entre 2015 et 2016.

Certaines ne traduisent que des reports de charges sur la gestion 2017. Ainsi, la diminution de 27 % (- 0,4 Md€) d'une année sur l'autre des dépenses d'intervention de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (1 Md€ en 2016) s'explique notamment par le report du versement de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels sur 2017.

D'autres reflètent l'évolution tendancielle de dispositifs en lente décroissance. Ainsi, les dépenses d'intervention de la mission *Régimes sociaux et de retraite* (8 Md€) ont poursuivi leur décrue en 2016 (- 0,3 Md€, soit - 3,6 %).

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* présente un cas intermédiaire. Ses dépenses d'intervention (5,2 Md€) sont en diminution de 0,5 Md€ à périmètre constant (- 8 %). Cette baisse présente des éléments structurels comme la diminution tendancielle des dépenses au titre de l'après-mines (- 0,1 Md€) ou la baisse de la dotation de l'enveloppe spéciale transition énergétique (- 0,1 Md€), mais elle a été renforcée par le report sur 2017 du versement de la dotation résiduelle attribuée à l'ESTE (- 0,15 Md€).

c) Une évolution faussée par les reports de charges et les contournements de la charte de budgétisation

L'évolution faciale des dépenses d'intervention (+ 0,5 Md€) ne tient pas compte de l'augmentation des reports de charges (+ 0,5 Md€ à périmètre constant⁵⁹) et des nombreux contournements de la charte de budgétisation qui minorent des dépenses d'intervention (1 Md€).

Comme cela a déjà été décrit, la hausse des charges à payer d'intervention concerne notamment les missions *Agriculture, alimentation*

⁵⁹ La dette constituée en 2016 auprès de la sécurité sociale au titre de la prime d'activité, mentionnée dans l'encadré ci-dessus, n'est pas comprise dans cette variation à périmètre constant car cette prime n'existe pas en 2015.

et affaires rurales (+ 0,4 Md€) et Engagements financiers de l'État (+ 0,1 Md€).

Les contournements de la charte de budgétisation les plus significatifs pour cette catégorie de dépenses sont l'affectation de TVA à la MSA pour compenser les exonérations sociales décidées en faveur des agriculteurs (480 M€) et les affectations de ressources réalisées au profit de France télévisions (141 M€) et du FGCI (94 M€).

3 - Une hausse des investissements des missions Défense et Sécurités

Les dépenses d'investissement et d'opérations financières (12,2 Md€ fin 2016) continuent de représenter une part faible du budget général (4 %) et à être dominées par la mission Défense (8,5 Md€, soit 70 % du total). En effet, les investissements civils relèvent largement des collectivités territoriales ou d'opérateurs. Les opérations financières de l'État sont majoritairement portées par des comptes spéciaux (comptes de concours financiers et CAS Participations financières de l'État).

Dans leur périmètre limité, ces dépenses sont toutefois fortement orientées à la hausse en 2016. Elles augmentent de 0,5 Md€ (+ 4,2 %), soit autant que les dépenses d'intervention qui sont sept fois plus élevées.

Les missions Défense et Sécurités représentent l'essentiel de cette augmentation (0,4 Md€ pour les deux missions) qui s'inscrit dans le cadre des moyens supplémentaires alloués suite aux attentats de 2015.

Ce dynamisme des dépenses d'investissement est confirmé par l'accroissement des factures non parvenues (+ 0,3 Md€), sensible notamment pour les missions Défense et Recherche et enseignement supérieur.

Enfin, les dépenses de cette catégorie ont aussi été réduites par quelques contournements de la charte de budgétisation (pour 0,2 Md€). Le plus significatif est le financement d'investissements routiers sous la maîtrise d'ouvrage de l'État par les concessionnaires d'autoroutes en contrepartie de la prolongation de leurs concessions (« plan de relance autoroutier » : 100 M€ en 2016).

**

La dépense n'a été contenue en 2016 qu'au prix d'une augmentation des charges à payer et des factures non parvenues ainsi que de nombreux contournements de la charte de budgétisation. L'exercice laisse de plus

apparaître des points de tension qui subsisteront en 2017. Le plus important est l'accélération de la croissance des dépenses de personnel qui marque une véritable rupture de tendance qu'il sera difficile d'inverser à court terme, compte tenu notamment des effets différés du protocole PPCR. L'augmentation des dépenses de la politique de l'emploi dans le cadre d'un plan reposant sur des engagements pluriannuels avec les régions et l'accroissement des investissements des missions *Défense* et *Sécurités* s'inscrivent également dans une perspective de moyen terme.

III - Une gestion s'éloignant toujours plus des objectifs et des principes de la LOLF

Dans son rapport de novembre 2011 sur la mise en œuvre de la LOLF, la Cour avait résumé les enjeux portés par cette réforme autour de trois objectifs principaux : une meilleure définition des politiques publiques ; la responsabilisation des décideurs ; l'amélioration de la mesure des résultats de la gestion publique⁶⁰.

L'exécution 2016 illustre le décalage croissant entre ces ambitions et la pratique actuelle : le recours à des dispositifs extrabudgétaires comme les PIA nuit à la lisibilité des politiques publiques ; le poids croissant des sous-budgétisations affaiblit l'autorisation parlementaire et prive de marges de manœuvre les responsables de programme ; la performance reste insuffisamment prise en compte dans les choix publics.

A - Des procédures inutilement dérogatoires pour les programmes d'investissements d'avenir

Les PIA correspondent à un dispositif exceptionnel de financement de projets innovants dont l'objectif est de renforcer la croissance française à long terme.

⁶⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*. La Documentation française, novembre 2011, 236 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Tableau n° 33 : les dotations des PIA 1, 2 et 3

<i>En Md€</i>	PIA 1	PIA 2	PIA 3	PIA 1+2+3
Dotations consommables (a)	19,6*	8,7	10	38,3
Dotations non consommables (b)	15	3,3	0	18,3
Total affiché (a + b)	34,6*	12	10	56,6
Intérêts des dotations non consommables (c)	4,7	1	0	5,7
Total mobilisable (a + c)	24,3	9,7	10	44

Source : Cour des comptes, à partir des données du CGI. Hors taxe affectée à Oséo (360 Md€).

Ces financements ont été inscrits en trois vagues : l'une en LFR du 9 mars 2010 (à hauteur de 35 Md€), la suivante en LFI 2014 (12 Md€) et la troisième en LFI 2017 (10 Md€). Cependant, les PIA 1 et 2 comprennent 18,3 Md€ de dotations non consommables. Seuls les intérêts de ces dotations (qui représentent 5,7 Md€) sont utilisables pour financer des dépenses. Le montant mobilisable de ces trois programmes représente donc 44 Md€ et non 56,6 Md€.

Ces crédits sont destinés à être décaissés progressivement sur la durée des programmes (10 ans pour le premier, 15 ans pour le second et 10 ans pour le troisième). Ils sont pilotés, pour le compte du Premier ministre, par le commissariat général à l'investissement (CGI) et versés à une douzaine d'organismes gestionnaires (dits « opérateurs ») qui les reversent aux projets sélectionnés par des comités de pilotage dont la composition varie selon l'action concernée, mais qui associent en général le CGI, les ministères concernés et l'opérateur gestionnaire.

La Cour a critiqué dans un rapport de décembre 2015 les inconvénients de ce mode de gestion dérogatoire à la fois aux principes d'annualité, de spécialité et d'universalité⁶¹.

En contradiction avec le principe d'annualité budgétaire, les PIA 1 et 2 ont été portés par des programmes budgétaires éphémères : les dotations étaient versées en une fois la première année aux opérateurs des différentes actions.

⁶¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le programme d'investissement d'avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*. La Documentation française, décembre 2015, 187 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Compte tenu de la difficulté de prévoir sur longue période les dotations de chaque action, un mécanisme de redéploiement a dû être mis en place. Celui-ci utilise la procédure des rétablissements de crédits qui déroge au principe d'universalité. Ces redéploiements nuisent aussi à la spécialité des crédits car ils ont lieu sur des programmes différents de ceux d'origine, brouillant ainsi l'analyse de l'évolution des dépenses de certaines missions.

Ni les caractéristiques des actions financées par les PIA ni les modalités de sélection des projets ne justifient ce mode de gestion dérogatoire. Les évolutions envisagées pour le PIA 3 sont positives mais incomplètes.

1 - Des dépenses souvent proches de celles du budget de l'État par leur objet et par leur nature

De nombreuses dépenses des PIA ne se distinguent de celles des ministères ni par leur objet, dès lors qu'elles se substituent à des dépenses budgétaires, ni par leur nature, en l'absence de contrepartie pour l'État.

a) Une additionnalité des actions des PIA de moins en moins démontrée

Les moyens des PIA doivent en principe s'additionner aux crédits du budget de l'État. Or une part substantielle des PIA 1 et 2 correspond à des dépenses qui auraient été prises en charge par les ministères en l'absence de PIA (actions dites « de substitution »). D'autres correspondent à de simples dispositifs de guichet (actions dites « hors doctrine »).

**Tableau n° 34 : les actions hors doctrine
ou de substitution budgétaire des PIA 1 et 2 à fin 2016 (en M€)**

Action	PIA	Enveloppe	Décaissements
Aéronautique / A350	PIA 1	1 240 sur 2694	970
Aide à la réindustrialisation*	PIA 1	145 sur 320	97
Réacteur de 4ème génération (ASTRID)	PIA 1	627	401
Réacteur Jules Horowitz	PIA 1	248	142
Recapitalisation OSEO	PIA 1	505	505
Refinancement OSEO	PIA 1	1 000	999
<i>Opération campus / campus parisien*</i>	PIA 1	<i>450 sur 1 300</i>	232
<i>Rénovation thermique des logements</i>	PIA 1	728	395
Calcul intensif	PIA 2	63	50
Fonds de fonds de retournement	PIA 2	75	0
Maîtrise des technologies nucléaires	PIA 2	1 696	1 696
Maîtrise des technologies spatiales	PIA 2	172	172
Nano 2017	PIA 2	274	196
Transition numérique de l'État	PIA 2	111	46
<i>Inn. Numérique pour l'Exc. Éducative</i>	PIA 2	<i>307</i>	87
Satellites	PIA 2	62	15
Actions de substitution ou hors doctrine		7 702	6 005
Pourcentage du montant total des actions des PIA 1 et 2		23%	36%

Source : Cour des comptes (données : CGI, rapport d'évaluation du comité d'examen à mi-parcours du programme d'investissement d'avenir). Les actions en italique correspondent aux actions de substitution ou hors doctrine non mentionnées dans le rapport d'évaluation à mi-parcours du PIA. Les actions suivies de * sont des sous-actions qui ne sont pas distinguées en tant que telles dans le tableau de suivi transmis par le CGI. Leurs décaissements sont évalués ici au prorata de l'action à laquelle elles sont rattachées.

À fin 2016, ces actions de substitution ou hors doctrine correspondent à près d'un quart des crédits des PIA 1 et 2. Cette proportion s'est accrue dans le PIA 2 (28 %) par rapport au PIA 1 (20 %).

Les décaissements des actions de substitution ou hors doctrine sont généralement plus rapides. Plus des trois quarts des enveloppes concernées ont déjà été décaissées, contre un peu plus du quart pour les autres actions. Les actions de substitution ou hors doctrine ont aussi bénéficié depuis le lancement des PIA de davantage de redéploiements que les autres actions : les redéploiements nets à leur profit s'élèvent à près d'1,5 Md€. Au fur et à mesure du temps, les financements des PIA sont donc de plus en plus détournés de leurs objectifs d'origine.

b) Des catégories de dépenses déjà présentes dans le budget de l'État

Même quand leur objet ne correspond pas à une substitution à des crédits budgétaires, la nature des financements accordés par les PIA est souvent proche des dépenses du budget général. Ils prennent pour plus de la moitié des montants la forme de subventions ou de dotations assimilables à des subventions (intérêts des dotations non consommables et dotations décennales⁶²), qui ne requièrent pas de retours financiers de la part des bénéficiaires.

Tableau n° 35 : financements prévus par les PIA

<i>En Md€</i>	PIA1	PIA2	PIA3	PIA1+2+3
Intérêts des dotations non consommables	4,7	1		5,7
Dotations décennales			2	2
Subventions	9,7*	3,9		16,5
Avances remboursables	3	2,1	4	6,2
Prêts	3	1	0	4
Prises de participation	4	1,7	4	9,7
TOTAL	24,3	9,7	10	44

Source : Cour des comptes (données : CGI)

Les avances remboursables, les prêts et les prises de participation (de l'ordre de 45 % des financements des PIA) correspondent à des opérations financières qui justifient un mode de gestion plus spécifique, mais pas nécessairement extrabudgétaire. Le budget général porte chaque année plus d'un milliard d'euros d'opérations financières. Par ailleurs, le droit budgétaire prévoit des comptes spéciaux qui pourraient être utilisés par les PIA en respectant le cadre annuel de la loi de finances. La prévision et la restitution annuelle des opérations des PIA sur ces comptes est compatible avec l'utilisation des compétences d'un organisme gestionnaire, comme le démontre l'exemple de la gestion des prêts de l'État à l'étranger par l'AFD et Natixis. Cette gestion au sein du budget de l'État permettrait une présentation plus claire des retours financiers des PIA, aujourd'hui entachée d'erreurs méthodologiques.

⁶² Comme l'avait recommandé la Cour, le PIA 3 ne comprend pas de dotations non consommables portant intérêts. Elles sont remplacées par des dotations décennales qui sont en fait des subventions engagées en une fois mais décaissées progressivement sur dix ans.

Une présentation erronée des retours financiers des PIA

Les annexes jaunes des PLF 2016 et 2017 sur les PIA estiment à 4 527 M€ les retours financiers des PIA 1 et 2 attendus sur la période 2011-2025. Les retours financiers de l'ONERA au titre des avances remboursables à l'industrie aéronautique représentent 2 529 M€, soit 56 % des retours attendus. En pratique, ce montant mêle cependant le remboursement du capital et les intérêts des avances. La prévision de retour financier affichée pour les PIA 1 et 2 est donc fortement gonflée. La Cour rappelle qu'elle avait recommandé, dans son rapport précité sur les PIA, de « mieux définir les données budgétaires et financières [du PIA], en particulier (...) la comptabilisation des retours financiers ».

2 - Des modalités de sélection des projets originales mais applicables dans un cadre budgétaire de droit commun

Les projets financés passent souvent au travers de modalités de sélection plus rigoureuses que celles des dispositifs d'intervention usuels des ministères. Les décisions de financement sont prises, pour une partie des actions, après un appel à projets selon un processus de sélection qui fait intervenir un jury ou un comité d'experts, puis un comité de pilotage interministériel. L'expertise des organismes gestionnaires est souvent mise à contribution. Des évaluations à mi-parcours ou *ex post* sont prévues.

Ces procédures de sélection ne sont cependant pas inconnues dans les ministères ou les organismes gestionnaires, pour des actions qui ne sont pas rattachées aux PIA. L'ANR recourt à des comités d'experts internationaux pour les appels à projets réalisés sur ses propres financements. Le fonds unique interministériel (FUI) des pôles de compétitivité, géré par BPifrance financement, est alimenté par des crédits budgétaires annuels, et procède à deux appels à projets par an. L'ADEME procède également très fréquemment par appels à projets, en dehors des actions qu'elle gère dans le cadre des PIA.

Les investissements d'avenir ont donc joué un rôle positif dans le développement de modalités plus rationnelles d'attribution des fonds publics. Celles-ci préexistaient cependant pour certains dispositifs et peuvent sans difficulté particulière être mises en place dans un cadre budgétaire de droit commun. Les compétences d'organismes gestionnaires extérieurs à l'État peuvent être mobilisées par des conventions, sans que celles-ci prévoient le versement immédiat de la totalité des crédits, comme c'est le cas dans les PIA 1 et 2.

Au total, les caractéristiques des PIA ne justifient en rien la mise en place d'une procédure budgétaire parallèle.

3 - Un effort de normalisation de la gestion budgétaire du PIA 3 encore incomplet

Le PIA 3 n'a pas donné lieu à un versement en une fois des CP aux organismes gestionnaires, ce qui constitue un progrès sensible par rapport aux PIA 1 et 2 : les AE du PIA 3 ont été inscrites sans CP, sur une mission nouvelle dédiée, *Investissements d'avenir*, en LFI 2017.

Les modalités annoncées de versement des fonds aux opérateurs du PIA 3 continuent cependant à s'écartez d'une pleine application du principe d'annualité. Ces versements sont prévus sur cinq ans, par annuités égales de 2 Md€, sans qu'il y ait nécessairement de lien avec les décaissements effectifs de la part de ces opérateurs au profit des bénéficiaires finaux qui doivent pour leur part s'étaler sur dix ans.

La Cour recommande de renoncer à cette logique forfaitaire et d'établir chaque année les dotations de CP inscrites sur la mission *Investissements d'avenir* au titre du PIA 3 à partir d'estimations réalistes des besoins des projets financés, selon les modalités usuelles de gestion en AE et en CP.

Les nouvelles modalités de gestion du PIA 3 laissent par ailleurs ouvertes la question de l'inclusion dans la norme de dépenses des trois PIA. Le mode de gestion dérogatoire des PIA 1 et 2 a en effet permis d'éviter leur comptabilisation au sein de la norme de dépenses. Le transfert des fonds aux opérateurs en une seule fois a conduit au classement de ces versements en dépense exceptionnelle, sans que les décaissements au profit des bénéficiaires finaux ne soient pris en compte. En l'absence de décaissements prévus en 2017, le PLF 2017 ne comporte pas d'indication sur l'inclusion ou non du PIA 3 dans la norme. La Cour recommande donc à nouveau que les décaissements au profit des bénéficiaires finaux des trois PIA soient inclus dans la norme de dépenses de l'État.

B - Un rôle du Parlement et des gestionnaires affaibli par des sous-budgétisations croissantes

La progression du montant des sous-budgétisations, régulière depuis 2013 et particulièrement marquée en 2016, réduit la portée de l'autorisation des dépenses par le Parlement et déresponsabilise les gestionnaires.

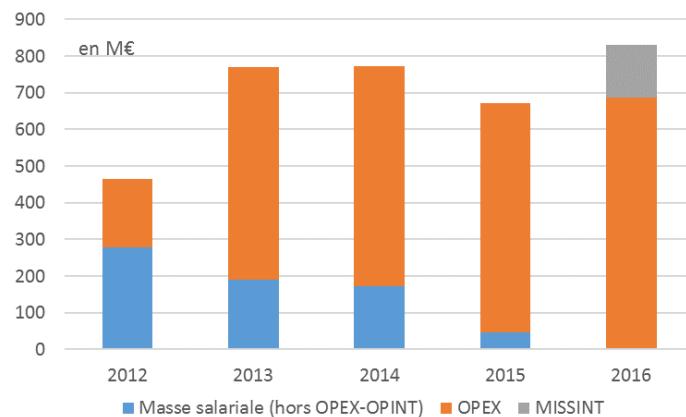
1 - Des sous-budgétisations croissantes

Comme cela a été mentionné plus haut, les ouvertures de CP réalisées par la LFR et les décrets d'avance sur le budget général en 2016 s'expliquent, à hauteur de 3,0 Md€⁶³, par des sous-budgétisations. Ce montant a doublé depuis 2013 où il était inférieur à 1,5 Md€. Le problème n'a pas été résolu sur la mission Défense et il s'est fortement accru pour beaucoup d'autres missions.

a) Une sous-budgétisation structurelle pour la mission Défense

S'agissant de la mission Défense, les sous-budgétisations relevées sur la période 2012-2016 ont trois composantes : la masse salariale, les opérations extérieures et les missions intérieures.

Graphique n° 42 : ouvertures liées à des sous-budgétisations sur la mission Défense



Source : Cour des comptes

⁶³ Ce montant est supérieur d'un peu plus d'un milliard d'euros à celui présenté dans le rapport situation et perspectives des finances publiques de juin 2016, principalement parce que seules les sous-budgétisations les plus manifestes avaient été alors prises en compte et parce que les sous-budgétisations mesurées ici correspondent aux crédits ouverts et non pas aux crédits consommés.

Depuis 2012, des progrès ont été réalisés dans la budgétisation de la masse salariale de la mission Défense : les ouvertures de fin d'année sur le titre 2 (hors opérations extérieures et missions intérieures) qui représentaient 279 M€ en 2012 se limitaient à 47 M€ en 2015 et ont été nulles en 2016 malgré l'augmentation du point.

En revanche, les ouvertures au titre des opérations extérieures qui se limitaient encore à 187 M€ en 2012 sont passées à 579 M€ dès 2013 avec l'intervention au Mali. La LPM 2014-2019 a ensuite acté une diminution de 630 M€ à 450 M€ des dotations budgétaires initiales des opérations extérieures à partir de 2014. Malgré un coût des opérations extérieures légèrement plus faible qu'en 2013 les années suivantes, les ouvertures justifiées par le surcoût des opérations extérieures sont donc restées supérieures à 600 M€ depuis 2014 pour culminer à 686 M€ en 2016.

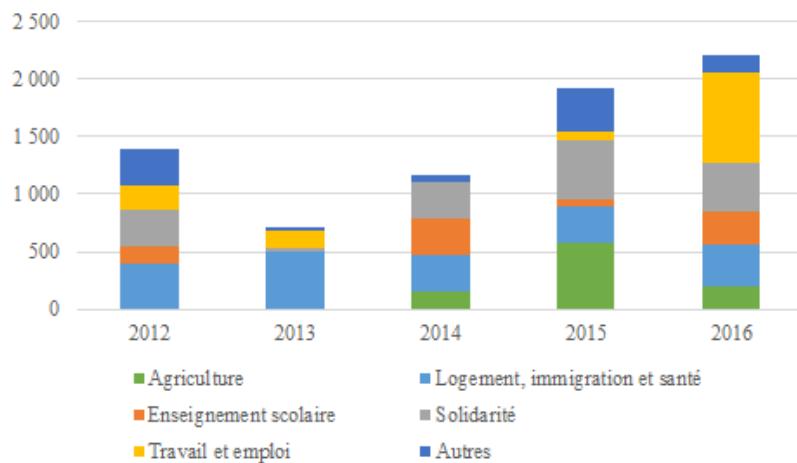
La Cour avait considéré en 2015 que les ouvertures réalisées pour couvrir les surcoûts des missions intérieures confiées au ministère de la défense (171 M€) étaient liées aux décisions prises après les deux attentats de janvier 2015 et correspondaient donc à un aléa de gestion imprévisible lors de l'adoption de la LFI. Elle estime en revanche que le poids croissant de ces missions n'a pas été pris en compte à sa juste mesure dans les crédits initiaux 2016, alors même que le Gouvernement a amendé en cours de débat le PLF pour renforcer les crédits des missions Justice et Sécurités après les nouveaux attentats commis en novembre 2015. Cette sous-budgétisation des missions intérieures a donné lieu à une ouverture de crédits à hauteur de 145 M€ en 2016.

Au total, les ouvertures liées à des sous-budgétisations ont atteint 831 M€ sur la mission Défense en 2016. Elles n'ont jamais été inférieures à 650 M€ depuis 2013.

b) Un triplement des sous-budgétisations sur les autres missions entre 2013 et 2016

Les ministères civils sont la cause principale de l'augmentation des sous-budgétisations au cours des dernières années : elles ont triplé entre 2013 (0,7 Md€) et 2016 (2,2 Md€).

Graphique n° 43 : ouvertures liées à des sous budgétisations – Budget général hors mission *Défense*



Source : Cour des comptes. Les missions Égalité des territoires et logement, Immigration, asile et intégration et Santé sont présentées ensemble car elles sont toutes trois concernées par l'accueil des migrants.

Comme pour la mission *Défense*, les sous-budgétisations ont un caractère structurel très marqué pour les missions qui financent l'accueil des migrants, ainsi que pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Les crédits des trois missions les plus concernées par l'accueil des migrants (Égalité des territoires et logement pour l'hébergement d'urgence ; Immigration, asile et intégration pour les allocations versées aux demandeurs d'asile ; Santé pour l'aide médicale d'État) connaissent chaque année depuis 2012 des ouvertures importantes qui ne s'expliquent qu'en partie par les difficultés de prévision des flux de demandeurs d'asile. Les ouvertures répondant à des sous-budgétisations ont été supérieures à 300 M€ tous les ans depuis 2012 pour l'ensemble constitué par ces trois missions (353 M€ en 2016).

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* a dû également ouvrir depuis 2012 chaque année, sauf en 2013, plus de 300 M€ en cours d'exercice pour faire face à des sous-budgétisations. Au cours des trois dernières années, ces ouvertures ont porté principalement sur le FNSA (374 M€ en 2014, 175 M€ en 2015) et surtout l'AAH (82 M€ en 2014, 314 M€ en 2015, 424 M€ en 2016). Compte tenu des modifications intervenues dans le dispositif, la Cour ne considère en revanche pas que les

ouvertures réalisées sur la prime d'activité en 2016 reflètent une sous-budgétisation.

Pour la mission Agriculture, alimentation et affaires rurales et la mission Enseignement scolaire, les sous-budgétisations se sont surtout développées depuis 2014.

Sur la mission Agriculture, alimentation et affaires rurales, les ouvertures importantes en cours de gestion sont récurrentes depuis 2014 (484 M€ en 2014, 1094 M€ en 2015 et 780 M€ en 2016). Les refus d'apurement de la gestion des aides de la politique agricole commune qui font systématiquement l'objet d'une dotation nulle en loi de finances en représentent une part essentielle (353 M€ en 2014, 812 M€ en 2015 et 358 M€ en 2016). Compte tenu des dates des décisions de refus d'apurement, une partie de ces ouvertures peuvent être considérées comme des sous-budgétisations (152 M€ en 2014, 571 M€ en 2015, 59 M€ en 2016). En 2016, la mission a en outre enregistré des ouvertures liées à deux autres sous-budgétisations, concernant respectivement les exonérations de charges sur les ouvriers agricoles (disposition TO-DE : 139 M€) et le contentieux sur les retraites des vétérinaires (6 M€).

La budgétisation de la masse salariale sur la mission Enseignement scolaire fait aussi l'objet d'ouvertures régulières depuis 2014, bien que pour des montants variables selon les années (327 M€ en 2014, 70 M€ en 2015, 600 M€ en 2016). Contrairement aux deux années précédentes, l'importante ouverture de 2016 est en partie due à des mesures nouvelles en cours d'exercice (augmentation du point, revalorisation de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves). Elle s'explique néanmoins par la sous-estimation de la masse salariale en LFI à hauteur de 287 M€.

Enfin, la hausse des ouvertures explicables par des sous-budgétisations observée en 2016 s'impute pour l'essentiel sur la mission Travail et emploi.

Parallèlement aux ouvertures nécessaires pour financer les mesures nouvelles mises en œuvre en cours d'année au titre du plan d'urgence pour l'emploi (811 M€), 787 M€ sont venus abonder les contrats aidés et les rémunérations de fin de formation dont les dépenses avaient fait l'objet d'une prévision initiale irréaliste. Les ouvertures sur les contrats aidés avaient été limitées en 2014 (20 M€). En 2015, elles avaient été élevées (641 M€) mais elles correspondaient à une décision d'augmentation du nombre de contrats prise en cours d'exercice et ne traduisaient donc pas une sous-budgétisation initiale.

Ainsi, progressivement entre 2013 et 2016, la couverture en cours d'année des sous-budgétisations initiales est devenu le mode de gestion

usuel pour un nombre croissant de missions parmi les plus importantes du budget général.

2 - Un affaiblissement du rôle du Parlement et une déresponsabilisation des gestionnaires

Ces sous-budgétisations affaiblissent la portée de l'autorisation parlementaire des dépenses. Elles limitent également les marges de manœuvre des gestionnaires.

a) Des autorisations parlementaires en partie privées de leur signification

L'article 32 de la LOLF dispose que les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des charges de l'État, « *compte tenu des informations disponibles* » au moment de l'établissement de la prévision. Cette sincérité et cette qualité de la prévision initiale sont d'autant plus importantes que, selon l'article 9, les crédits votés par le Parlement sont limitatifs⁶⁴. Si le législateur organique a prévu des marges de flexibilité en cours d'exécution (décrets d'avance, virements), seul le Parlement peut augmenter le montant total des crédits limitatifs votés au travers d'une LFR.

Le caractère limitatif des crédits n'a de sens que si les crédits inscrits découlent d'une prévision raisonnable. Le développement des sous-budgétisations, associée en 2016 à l'annonce de nombreuses dépenses nouvelles en cours d'exercice, le prive en partie de sa signification.

Il oblige à des réaménagements réglementaires particulièrement importants en cours d'année. Les CP ouverts par décrets d'avance en 2016 se sont élevés à 3,4 Md€, alors qu'ils n'avaient jusqu'ici jamais dépassé 2,5 Md€. Les contreparties identifiées pour gager ces ouvertures étaient en partie artificielles, et les crédits annulés par décrets d'avance ont dû dans certains cas être ré-ouverts en LFR de fin d'année.

Les sous-budgétisations importantes observées en 2016 ont conduit l'exécution à s'écarte fortement et très rapidement de la programmation de la LFI. La gestion a reposé sur des montants de crédits mis en réserve croissants, renforcés en cours d'année par des surgels portant notamment

⁶⁴ Sauf pour la charge de la dette, les remboursements et dégrèvements d'impôts et les appels en garantie.

sur les reports, une utilisation très étendue de la procédure des décrets d'avance, et la définition de cibles de fin de gestion distinctes des crédits ouverts. Le Parlement n'intervient que pour valider *a posteriori* les résultats dans la LFR de fin d'année, puis dans la loi de règlement.

b) Des gestionnaires déresponsabilisés

Les aléas de gestion ou les mesures nouvelles décidées par le Gouvernement en cours d'année, devraient, dans la logique de responsabilisation des gestionnaires préconisée par la LOLF, être financées selon le principe d'auto-assurance au sein des enveloppes prévues en LFI pour le ministère concerné, grâce notamment à l'utilisation de la réserve de précaution.

Ce principe d'auto-assurance ne peut cependant pas fonctionner si cette réserve est préemptée dès le début de l'année par la couverture des sous-budgétisations. Les incitations à la recherche de solutions de financement internes au programme ou plus largement au ministère pour les mesures nouvelles, tendent dès lors à disparaître.

Les sous-budgétisations induisent par ailleurs un pilotage infra-annuel très rapproché de la dépense par la direction du budget et la mise en œuvre en cours de gestion de mesures de réduction non différenciée des autres crédits. Elles créent ainsi les conditions d'une déresponsabilisation de certains gestionnaires, qui, confrontés à des dépassements potentiels n'ont aucun intérêt à chercher à les limiter, dès lors qu'ils savent pouvoir bénéficier d'ouvertures financées de façon quasi-uniforme par la solidarité interministérielle.

La pratique récurrente des sous-budgétisations pour des montants croissants d'année en année a donc des effets structurants qui remettent en cause le cadre de gestion prévu par la LOLF.

C - Une prise en compte toujours insuffisante de la performance dans les choix publics

La démarche de performance, au sens des articles 27-2 et 51-5 de la LOLF, est constituée d'une part des indicateurs de performance des projets annuels de performances (PAP) et rapports annuels de performances (RAP) et d'autre part de la comptabilité d'analyse des coûts (CAC). Dans un sens plus général, elle est constituée de tous les dispositifs visant à faire évoluer

la gestion de l'État d'une logique de moyens à une culture de résultats, tels que la comptabilité analytique des services (CAN), les revues de dépenses et les évaluations.

1 - Des indicateurs mieux articulés mais encore insuffisamment représentatifs

a) Une hiérarchie des indicateurs désormais claire

Conçus à l'origine comme exclusifs, les indicateurs de performance des PAP et des RAP se situent aujourd'hui au sein d'une chaîne d'indicateurs dont ils restent le maillon central.

10 indicateurs de richesse ont été mis en place par la loi du 13 avril 2015 pour mesurer la qualité de la croissance « au-delà du PIB » (taux d'emploi, effort de recherche, endettement, espérance de vie en bonne santé, pauvreté, empreinte carbone, etc.). Fondés sur des données statistiques harmonisées au niveau international, ils permettent de mesurer l'évolution relative du développement de la France par rapport aux autres pays.

Les 90 indicateurs de missions, créés en 2011, sont à titre principal (68 indicateurs) sélectionnés parmi les indicateurs de programmes les plus emblématiques et à titre secondaire (22) créés spécifiquement. Les indicateurs de mission auraient vocation à permettre au Parlement de contrôler, conformément à l'article 24 de la Constitution, l'action du Gouvernement et donc à alimenter les débats parlementaires, notamment lors de la discussion de la loi de règlement.

736 indicateurs de performance doivent permettre le contrôle des ministres sur l'action des responsables de programmes. Ces indicateurs sont associés à chaque programme et sont classés en trois catégories : efficacité socio-économique, qualité de service et efficience. Conformément aux recommandations de la Cour, leur nombre a baissé de 24 % entre 2014 et 2017. Ils permettent d'une part aux ministres de mesurer l'efficacité des programmes placés sous leur responsabilité et d'autre part de servir de pivot entre les indicateurs politiques et les indicateurs opérationnels.

Des milliers d'indicateurs opérationnels alimentent le contrôle des responsables de programme sur les services déconcentrés et les opérateurs. Ces indicateurs permettent de piloter la mise en œuvre des objectifs fixés par les administrations centrales dans le cadre du dialogue de gestion avec

les services déconcentrés et les opérateurs de l'État. Ils reflètent les interventions de l'État sur un secteur ou territoire donné et sont fixés à travers différents outils : contrats d'objectifs et de performance (COP), lettres de mission, etc.

*b) Des problèmes persistants de représentativité
des indicateurs de certaines missions*

Si on examine les exemples des deux missions repris dans le tableau ci-dessus, on constate que le choix des indicateurs conditionne leur capacité à traduire l'efficacité d'une politique.

Pour la mission Recherche et enseignement supérieur, les indicateurs mesurant le nombre de publications montrent bien le recul relatif de la production scientifique française, par rapport aux autres pays, notamment asiatiques mais aussi par rapport aux deux grandes nations scientifiques comparables en Europe (Royaume-Uni et Allemagne), que ce soit en nombre de publications ou en utilisant un indicateur plus qualitatif (niveau relatif de citation à deux ans des publications).

À l'inverse pour la mission Égalité des territoires et logement, les indicateurs de réponses positives des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) aux demandes de logement évaluent davantage la performance du travail d'un service, qu'une politique dans son ensemble. Ils ne mesurent pas concrètement sa performance comme pourrait le faire par exemple un indicateur à construire de l'évolution du nombre de personnes sans-abris recensées.

Tableau n° 36 : exemples des différents niveaux d'indicateurs dans deux missions

Indicateurs	Recherche et enseignement supérieur	Égalité des territoires et logement
Indicateurs de richesse	Effort de recherche	Pauvreté en conditions de vie
Indicateurs de performance choisis comme indicateurs de mission	Part des publications de référence internationale des opérateurs de la mission dans la production scientifique mondiale	Taux de réponse positive du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) aux demandes d'hébergement et de logement
Indicateurs opérationnels	Nombre de publications du CNRS répertoriées à l'international	Indicateurs de l'enquête mensuelle de la direction générale de la cohésion sociale portant sur la mise en place et l'organisation des SIAO en région

Source : Cour des comptes

Par ailleurs, la Cour relève encore en 2016, comme les années précédentes pour certaines missions, des insuffisances du taux de couverture, c'est-à-dire de la capacité des indicateurs à couvrir les masses de crédits les plus significatives. Ainsi, pour la mission Solidarité, insertion et égalité des chances, il n'y a toujours pas d'objectif associé à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA et à la sortie de la situation de pauvreté. De même, les politiques agricoles principales (adaptation des filières, cotisations sociales, crises de production) ne sont pas suivies par des indicateurs pertinents. Il en est de même pour l'activité judiciaire et pénitentiaire, l'AAH, le FCTVA, la gestion de la dette, les dispositifs d'insertion professionnelle outre-mer, ou la péréquation tarifaire énergétique.

Lorsqu'une mission bénéficie d'un nouvel effort budgétaire significatif au titre d'une politique gouvernementale prioritaire, des indicateurs spécifiques sont rarement élaborés pour mesurer l'efficacité de ces nouveaux crédits. Les moyens supplémentaires mis à disposition ces dernières années de la mission Travail et Emploi pour les contrats aidés, des missions Enseignement scolaire et Recherche et enseignement supérieur pour financer les créations d'emplois et des missions Défense, Sécurités, Justice et Gestion des finances publiques et des ressources humaines pour la sécurité et la lutte contre le terrorisme n'ont ainsi pas été accompagnés par la mise en place de nouveaux indicateurs *ad hoc*.

c) Une utilisation des indicateurs par le Parlement à renforcer

La direction du budget a interrogé en 2016 les parlementaires sur leur satisfaction à l'égard du dispositif de performance des documents budgétaires. Une majorité des réponses demandaient une meilleure différenciation selon la taille budgétaire des programmes, une audition de responsables de programmes lors de l'examen du projet de loi de règlement et le recentrage des indicateurs de performance des programmes sur l'efficience et la qualité de service, sur lesquelles les responsables de programmes bénéficient de leviers d'action directs.

La Cour estime que le développement de l'audition des responsables de programme enrichirait les débats parlementaires sur les projets de lois de règlement. En 2016, seules deux missions ont ainsi fait l'objet d'auditions par la commission des finances de l'Assemblée nationale (Égalité des territoires et logement et Justice).

2 - Des indicateurs de qualité de service prenant insuffisamment en compte la satisfaction des usagers

La Cour a choisi de porter une attention particulière aux indicateurs de qualité de service aux usagers dans le cadre de son examen de l'exécution budgétaire 2016.

Les indicateurs de performance des PAP/RAP ne sont pas les seuls vecteurs d'information sur la qualité des services publics. Depuis 2010, un baromètre a été plusieurs fois publié par l'État autour de trois thèmes : accueil, démarches de la vie quotidienne et réclamations. Il existe par ailleurs un baromètre annuel de la qualité de l'accueil dans les services de l'État qui mesure l'écart par rapport aux 11 engagements du référentiel Marianne (courtoisie, confort, aide, information, orientation, personnes à mobilité réduite, délais et clarté des réponses).

Les indicateurs de qualité de service (du point de vue de l'usager) des PAP et RAP ne représentent en 2016 que 19 % de l'ensemble des indicateurs contre 46 % pour les indicateurs d'efficacité socio-économique (point de vue du citoyen) et 35 % pour les indicateurs d'efficience (point de vue du contribuable).

Ces indicateurs se classent en quatre catégories selon la typologie élaborée par la direction du budget : délais, taux de qualité (ex : taux de redoublement scolaire), accessibilité d'un service (ex : taux de

dématérialisation) et satisfaction des usagers, mesurée par des enquêtes d'opinion.

Cette dernière catégorie d'indicateurs est essentielle car elle est la seule qui permet d'apporter une appréciation extérieure sur la qualité de service. Or, elle est absente du dispositif de performance de nombreuses missions. Ainsi la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ne dispose d'aucun indicateur de satisfaction auprès des contribuables ou des ordonnateurs. La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* n'en possède pas non plus pour interroger les bénéficiaires des aides. La mission *Travail et Emploi* les écarte également au motif de la difficulté à distinguer la valeur ajoutée propre des politiques de l'emploi de la conjoncture économique. Ce type d'indicateurs est également absent des missions *Santé* et *Écologie, développement et mobilité durables*.

Sans augmenter le nombre total d'indicateurs de qualité de service dans les PAP et les RAP, le développement de ces indicateurs de satisfaction des usagers, de façon coordonnée avec les enquêtes déjà réalisées dans le cadre du suivi des engagements du référentiel Marianne, permettrait de donner une appréciation de la qualité de service ressentie, plus riche que les informations apportées par les indicateurs de délais ou d'accessibilité.

3 - Les autres instruments à développer

Deux études internationales présentées en 2016 - une de l'OCDE auprès de 25 États⁶⁵ et une de la Banque mondiale⁶⁶ auprès de sept pays traitent des réformes budgétaires que ces États ont engagées depuis plusieurs années dans le domaine de la performance. Le bilan dressé par ces pays, parmi lesquels la France, les amène à considérer que certains objectifs fixés aux indicateurs de performance n'ont pas pu être atteints. Ainsi, si les indicateurs parviennent efficacement à mesurer l'atteinte des objectifs d'une politique publique, ils ne permettent ni de déterminer de manière automatique ses besoins budgétaires ni d'imputer ses échecs ou succès aux responsables. Les États interrogés considèrent donc que, pour être complet, le dispositif de performance doit être complété par d'autres instruments comme la comptabilité analytique, les revues de programme et les évaluations.

⁶⁵ OCDE, *Performance budgeting survey*, 2016 - <http://www.oecd.org/fr/>

⁶⁶ Banque mondiale, *Toward Next-generation performance budgeting Lessons from the experiences of seven reforming countries*, 2016- <https://openknowledge.worldbank.org>

La Cour reviendra plus en détail sur les apports et les limites des dispositifs actuels d'évaluation des politiques publiques et de revues de dépenses dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, à paraître en juin 2017.

S'agissant de la comptabilité analytique, ce terme recouvre deux dispositifs au sein de l'État : la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) prévue par l'article 27-2 de la LOLF et la comptabilité analytique des services (CAN), fondée sur l'article 59 du décret GBCP.

La CAC ventile les coûts des programmes de soutien ou des services polyvalents sur les programmes opérationnels. Elle reste un outil trop général pour servir aux gestionnaires dans le pilotage de leur activité.

La comptabilité analytique des services (CAN) a au contraire une utilité opérationnelle pour les gestionnaires. Elle permet de rapporter, pour une action publique donnée (contrôle, octroi d'une subvention, traitement d'une déclaration, délivrance d'un titre, etc.), son efficacité (délais, taux d'erreur) à son coût de traitement. Ce croisement facilite les prises de décision des responsables qui peuvent constater les redressements à opérer pour éviter une trop forte disproportion entre le résultat d'une action et son coût.

La comptabilité analytique des services n'est pas encore aboutie. Les expérimentations sont cependant nombreuses dans différents ministères. On peut ainsi relever en 2016 des travaux de convergence des tarifs journaliers de l'hébergement réalisés par les gestionnaires de la mission *Immigration, asile et intégration* sur la base d'un coût moyen journalier des demandeurs d'asile. Ce type de démarche doit être encouragé. Dans son rapport sur la mise en œuvre de la comptabilité générale de l'État, la Cour a recommandé de réaffecter à la comptabilité analytique des services « *tout ou partie des moyens alloués à la comptabilité d'analyse des coûts* »⁶⁷.

⁶⁷ 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

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dépenses nettes de l'État (308,3 Md€, hors recapitalisation de l'AFD) ont été contenues en 2016, à l'issue d'une exécution heurtée, grâce à une économie sur la charge de la dette et au prix d'accommodements critiquables.

L'exécution s'est écartée significativement de la programmation initiale. Un montant supérieur aux années précédentes de sous-budgétisations et des décisions nombreuses et massives de dépenses nouvelles en cours d'exercice ont créé des besoins importants. Ils ont été financés d'abord dans des conditions discutables par des décrets d'avance gagés par des annulations en partie fictives, puis par des ouvertures en LFR. Ces ouvertures en décrets d'avance et en LFR, les plus élevées depuis 2012, ont été permises par une utilisation très intensive de la réserve de précaution et des économies sur la charge de la dette. Hors charge d'intérêts, les dépenses ont excédé de 1,6 Md€ les autorisations de la LFI. Les dépassements concernent principalement les missions Travail et emploi, Défense, Enseignement scolaire et Solidarité, insertion et égalité des chances.

La progression des dépenses nettes du budget général en 2016 est restée en apparence modérée (+ 1 %, à périmètre constant, dans le périmètre du budget triennal, hors charge de la dette, pensions et mission Relations avec les collectivités territoriales). Elle est néanmoins trop forte pour respecter le budget triennal et les objectifs d'économies affichés par le Gouvernement dans la LPFP 2014-2019. Cette augmentation des dépenses est de plus minorée par l'accroissement des reports de charges, et les contournements de la norme de dépenses. Retraitée de ces éléments, l'augmentation des dépenses du budget général sur le même périmètre est d'environ 1,8 %.

Par nature de dépenses, l'exercice 2016 se caractérise par une vive accélération de la croissance des dépenses de personnel (+ 1,6 % hors CAS Pensions) qui constitue une véritable rupture par rapport aux années précédentes. Elle est la conséquence de recrutements importants sur certaines missions (Enseignement scolaire, Défense, Sécurité, Justice) et de l'augmentation du point fonction publique. Elle se poursuivra en 2017 avec de nouvelles augmentations d'effectifs, la seconde étape de l'augmentation du point fonction publique et la montée en charge du protocole PPCR.

Enfin, la gestion des dépenses de l'État s'éloigne toujours plus des objectifs et des principes de la LOLF. La gestion extrabudgétaire des PIA 1 et 2 méconnaît les principes d'annualité, d'unité et d'universalité du

budget de l'État et les modifications introduites dans la gestion du PIA 3 restent incomplètes. L'augmentation des sous-budgétisations affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire et déresponsabilise les responsables de programme. L'appropriation du dispositif de performance par les gestionnaires est toujours insuffisante. L'analyse réalisée cette année sur les indicateurs de qualité de service met paradoxalement en évidence la faible prise en compte de l'opinion des usagers dans ces indicateurs.

Au terme de son analyse, la Cour reconduit trois recommandations et en formule une nouvelle :

7. *s'agissant de la norme de gestion (ancienne norme « en valeur »), ajuster, à l'occasion de la prochaine programmation pluriannuelle, son périmètre sur celui des dépenses maîtrisables annuellement par l'administration en retirant le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et en intégrant les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, les décaissements des PIA, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors pensions et opérations financières), la totalité des impôts et taxes affectées aux administrations publiques hors collectivités territoriales et leurs groupements et organismes de sécurité sociale (recommandation reconduite) ;*
8. *s'agissant de la norme globale (ancienne norme « en volume »), ajuster, à l'occasion de la prochaine programmation pluriannuelle, son périmètre en incluant au sein de cette dernière, au-delà des éléments de la norme de gestion, la charge de la dette, les contributions de l'État au CAS Pensions, les crédits d'impôts d'État et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (recommandation reconduite) ;*
9. *mettre en place un dispositif de suivi pluriannuel de la norme en rendant publique une prévision d'exécution de celle-ci à trois reprises en cours de gestion (présentation du programme de stabilité, débat d'orientation budgétaire et présentation du PLF de l'année suivante) (recommandation reconduite) ;*
10. *achever la mise en conformité du PIA 3 avec le droit commun budgétaire en inscrivant en LFI chaque année sur la durée totale du programme les crédits de paiement strictement nécessaires pour couvrir les besoins des bénéficiaires finaux des projets (recommandation nouvelle).*

Chapitre IV

Les relations budgétaires entre l'État et ses opérateurs

Les opérateurs de l'État jouent un rôle croissant dans la mise en œuvre des politiques publiques et les ressources dont ils disposent sont en progression constante.

La notion d'opérateur de l'État

L'annexe « opérateurs de l'État » du PLF 2016 prévoit les critères suivants pour qualifier un opérateur de l'État : une activité de service public mettant en œuvre une politique d'État ; un financement assuré majoritairement par l'État ; un contrôle direct par l'État sur les décisions stratégiques.

Toutefois, certains organismes qui ne respectent pas ces trois critères sont considérés comme des opérateurs en raison de l'importance des enjeux budgétaires qui s'attachent à leur action.

La notion budgétaire d'opérateur se rapproche de celle d'organisme divers d'administration centrale en comptabilité nationale (ODAC). En effet, certains opérateurs sont classés parmi les administrations de sécurité sociale (ex : Pôle emploi) ou les organismes divers d'administration locale (ex : agences de l'eau), en raison de leur champ d'activité, fonctionnel ou géographique. Par exception, d'autres opérateurs (ex : ONF) qui ont un financement privé majoritaire et ne sont pas considérés comme des administrations publiques continuent d'être classés parmi les opérateurs.

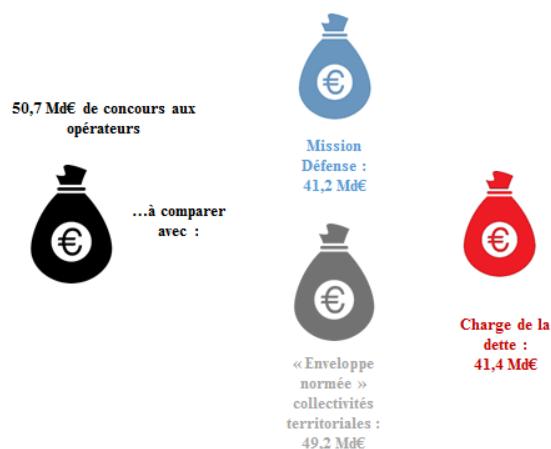
Les opérateurs représentent un enjeu important pour la maîtrise des dépenses de l'État, ce qui a justifié la mise en place, dans les LPFP, de dispositifs d'encadrement budgétaire et financier pluriannuels. Ces dispositifs, qui s'appuient sur des outils de programmation et de suivi financiers en évolution mais encore insuffisants, n'ont eu cependant que des résultats limités. Ils devront être renforcés dans la prochaine loi de programmation pluriannuelle.

I - Un enjeu important pour la maîtrise des dépenses de l'État

A - Plus de cinquante milliards d'euros de concours de l'État

Les concours budgétaires de l'État aux 504 opérateurs recensés en 2016 s'élèvent à 50,7 Md€. Ils comprennent des subventions pour charges de service public (SCSP), à hauteur de 27 Md€, pour leurs dépenses de personnel et de fonctionnement, des transferts (14,8 Md€) qui financent des dispositifs d'intervention gérés par les opérateurs pour le compte de l'État et les dotations en fonds propres (0,6 Md€) qui sont en principe réservées à des investissements avisés au sens de la comptabilité nationale. Ils sont complétés par 8,4 Md€ d'impôts et taxes affectés (ITAF).

Schéma n° 1 : concours aux opérateurs et autres dépenses de l'État

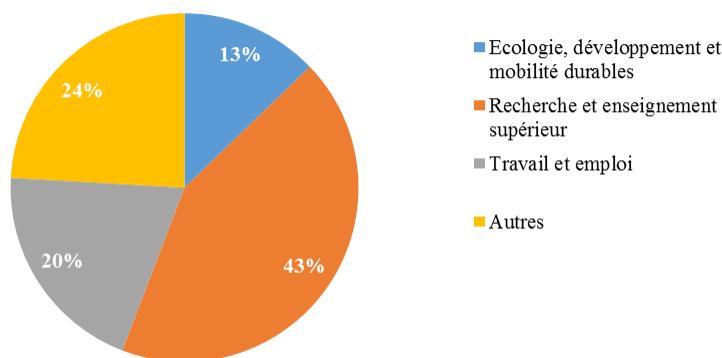


Source : Cour des comptes

Cela représente pour l'État une charge supérieure aux concours aux collectivités territoriales sous enveloppe normée, aux intérêts de la dette, ou aux dépenses de la mission Défense.

Le rôle des opérateurs est particulièrement fort dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques. Trois missions représentent ainsi les trois quarts des concours de l'État aux opérateurs : Recherche et enseignement supérieur ; Écologie, développement et mobilité durables ; Travail et emploi. La part des opérateurs est également importante pour des missions plus petites (Agriculture, alimentation et affaires rurales ; Culture ; Médias, livre et industries culturelles ; Santé ; Sport, jeunesse et vie associative).

Graphique n° 44 : répartition des concours de l'État aux opérateurs par mission (2016)



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

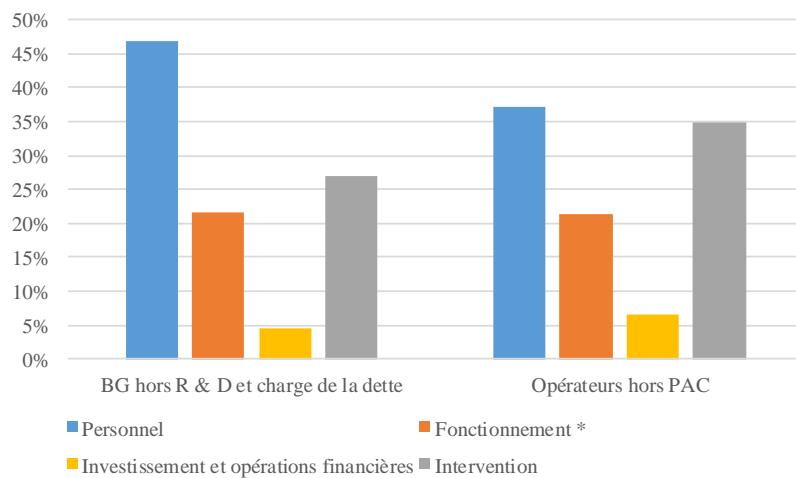
Par ailleurs, les opérateurs disposent d'environ 15 Md€ de ressources propres, soit un montant proche de celui des recettes non fiscales du budget général (16,3 Md€). Ils perçoivent également 29 Md€ de subventions d'autres entités que l'État, principalement l'Union européenne⁶⁸, et dans une moindre mesure les collectivités territoriales.

Les dépenses des opérateurs représentaient 96,1 Md€ en 2015 et 75,3 Md€ hors politique agricole commune. Les dépenses de personnel représentent 37 % du total, les dépenses de fonctionnement 21 %, les

⁶⁸ Dont 21 Md€ d'aides agricoles gérées par l'ASP et France Agrimer.

dépenses d'intervention 35 % et les dépenses d'investissement et d'opérations financières 7 %. La structure de leurs dépenses n'est pas très éloignée de celles du budget général (hors charge de la dette et remboursements et dégrèvements), mais les dépenses d'intervention et, dans une moindre mesure, d'investissement sont surreprésentées, au contraire des dépenses de personnel. Cette répartition des dépenses est cependant très hétérogène d'un opérateur à l'autre : les universités ont un niveau élevé de dépenses de personnel, tandis que certaines agences dites « de financement » (fonds de solidarité, AFITF, ANR, ANRU, etc.) gèrent des flux financiers importants mais avec des effectifs réduits.

**Graphique n° 45 : répartition par nature des dépenses 2015
du budget général et des opérateurs**



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

* Les dépenses de fonctionnement incluent pour l'État les crédits des pouvoirs publics.

Le plafond d'emplois des opérateurs de l'État était fixé pour 2016 à 397 590 ETPT⁶⁹, soit des effectifs sous plafond supérieurs à ceux du ministère de l'intérieur (282 819 ETPT), deuxième ministère de l'État par ses effectifs après celui de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

⁶⁹ Avec les effectifs hors plafond, les opérateurs emploient environ 475 000 ETPT.

B - Une évolution des concours de l'État aux opérateurs plus dynamique que celle de ses autres dépenses

Entre la LFI pour 2007 et le PLF pour 2012, les concours aux opérateurs avaient augmenté de 2,8 % par an, à périmètre constant selon l'IGF. Entre l'exécution 2012 et la LFI pour 2017, les moyens financiers alloués aux opérateurs par l'État ont progressé de 1,9 % par an à périmètre 2012 constant, hors PIA.

Tableau n° 37 : concours de l'État périmètre 2012 constant

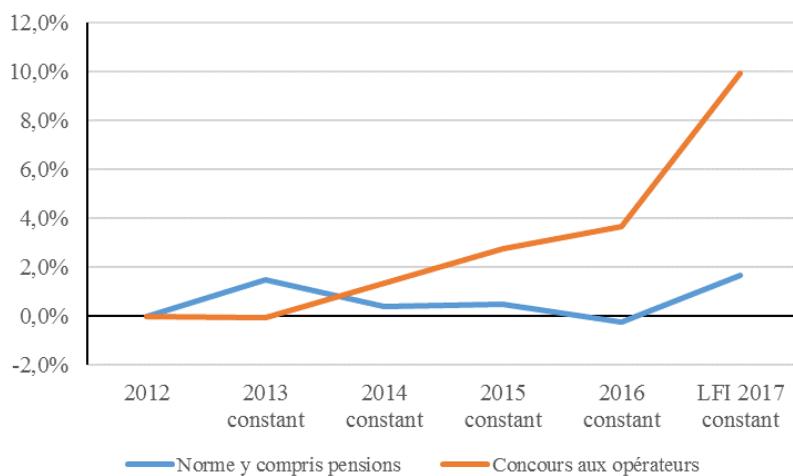
<i>En M€</i>	2012	2013 constant	2014 constant	2015 constant	2016 constant	LFI 2017 constant
SCSP	25 338	25 690	25 433	25 626	25 786	26 768
<i>Budget général</i>	<i>25 154</i>	<i>25 493</i>	<i>25 233</i>	<i>25 438</i>	<i>25 589</i>	<i>26 587</i>
<i>BA et CAS</i>	<i>184</i>	<i>197</i>	<i>200</i>	<i>189</i>	<i>197</i>	<i>182</i>
Transferts hors PIA	13 229	13 293	14 390	14 863	15 362	16 719
<i>Budget général</i>	<i>12 996</i>	<i>13 000</i>	<i>14 174</i>	<i>14 589</i>	<i>15 097</i>	<i>16 337</i>
<i>BA et CAS</i>	<i>234</i>	<i>293</i>	<i>215</i>	<i>274</i>	<i>265</i>	<i>382</i>
Dot. fonds propres hors PIA	535	585	504	648	561	597
<i>Budget général</i>	<i>491</i>	<i>562</i>	<i>483</i>	<i>623</i>	<i>544</i>	<i>578</i>
<i>BA et CAS</i>	<i>44</i>	<i>23</i>	<i>21</i>	<i>25</i>	<i>17</i>	<i>20</i>
ITAF	9 734	9 872	10 104	10 760	10 600	10 637
Concours aux opérateurs (hors PIA)	48 837	49 440	50 431	51 897	52 309	54 721
Concours BA et CAS	-462	-513	-437	-488	-479	-583
ITAF non plafonnées	-6 893	-7 286	-7 522	-8 171	-8 183	-8 215
Fonds de concours (AFITF, CGLLS, CNDS, FNAP)	-1 302	-1 323	-1 444	-1 780	-1 624	-1 467
Prélèvements FDR sur les opérateurs	0	-150	-300	-175	-365	-280
Conc. dans la norme de dépenses yc pensions	40 180	40 168	40 729	41 284	41 658	44 176

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

Les SCSP ont connu une croissance de 1,1 % par an en moyenne, plus forte que les cibles fixées par le rapport annexé à la LPFP 2012-2017 pour 2012-2015 (+ 0,7 % par an hors CAS Pensions) et par la lettre de cadrage du Premier ministre du 7 mai 2014 pour 2015-2017 (- 2 % par an).

La progression des transferts (+ 4,8 % par an en moyenne, +3,3 Md€ sur la période) a été soutenue. Les dispositifs de politique de l'emploi mis en œuvre notamment par l'ASP (contrats aidés, aides à l'embauche dans les PME) et Pôle emploi (allocation spécifique de solidarité, dont le financement transite jusqu'en 2017 par le Fonds de solidarité) représentent plus de la moitié de ces transferts (53 % en LFI 2017).

Graphique n° 46 : norme de dépenses de l'État et concours aux opérateurs



Source : Cour des comptes

À périmètre constant, la hausse des concours de l'État aux opérateurs inclus dans la norme de dépenses entre 2012 et la LFI 2017 (+ 9,9 %) est beaucoup plus forte que celle de la norme elle-même, calculée hors charge de la dette mais y compris pensions (+ 1,7 %)⁷⁰. Ce dynamisme reflète en partie le poids des opérateurs dans les secteurs prioritaires de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la politique de l'emploi.

⁷⁰ Cette évolution de la norme de dépenses n'est pas retraitée des contournements de la charte de budgétisation.

Les concours aux opérateurs apparaissent néanmoins toujours comme un point de fuite de la dépense de l'État, difficile à maîtriser.

II - Une mise en œuvre incomplète des dispositifs d'encadrement budgétaire et financier

L'encadrement budgétaire et financier des opérateurs par les LPFP repose principalement sur trois dispositifs : une interdiction d'emprunter, une rationalisation de la fiscalité affectée et un plafonnement des emplois. Si l'interdiction d'emprunter a atteint son objectif, la rationalisation de la fiscalité affectée reste inachevée et les plafonds d'emploi se sont révélés peu opérants. La mise en œuvre de ces dispositifs a été de plus gênée dans la période examinée (2012-2017) par la fragilité des instruments de programmation et de suivi financiers des opérateurs.

A - Un encadrement budgétaire et financier pluriannuel aux résultats limités

1 - Un endettement maîtrisé

La faculté pour les ODAC de s'endetter à moyen et long terme a longtemps été déterminée au cas par cas par leurs textes statutaires propres. Elle n'est cependant pas de bonne gestion, dès lors que ceux-ci ont majoritairement une activité non marchande, sont contrôlés par l'État et financés majoritairement par lui. Il est dès lors peu souhaitable qu'ils accumulent des dettes dont le remboursement dépendra *in fine* des moyens que leur accordera l'État, d'autant plus que les ressources qu'ils sont susceptibles d'emprunter seront toujours assorties d'un taux d'intérêt supérieur à celui d'un emprunt contracté directement par l'État.

Ces considérations ont justifié la mise en place d'une interdiction de principe de recourir à des emprunts de plus de douze mois auprès des établissements de crédit pour les ODAC dans le rapport annexé à la LPFP 2009-2012. Cette interdiction concernait la majorité des opérateurs.

L'article 12 de la LPFP 2011-2014 l'a traduite en droit positif sans limitation de durée⁷¹.

La mise en œuvre de cette disposition s'est accompagnée d'un fort recul de la dette des ODAC. En comptabilité nationale, elle s'établissait à 12,7 Md€ fin 2016, contre 37,4 Md€ fin 2009. De plus, la Caisse nationale des autoroutes et l'EPIC Bpifrance, qui ne sont pas des opérateurs, représentent à eux seuls plus des deux tiers de cette dette.

On peut néanmoins observer la persistance de dettes financières importantes auprès des établissements de crédit pour quelques opérateurs non concernés par l'interdiction (ONF principalement : 231 M€ fin 2015). Parmi les opérateurs qui y sont soumis, le CEA est le seul qui présente encore une dette significative auprès des établissements de crédit (631 M€ fin 2015), majoritairement constituée d'emprunts à moins d'un an.

2 - Une rationalisation inachevée de la fiscalité affectée

L'affectation d'impôts et taxes à des tiers autres que l'État constitue une exception aux principes budgétaires d'unité et d'universalité, autorisée néanmoins par l'article 36 de la LOLF dès lors qu'elle résulte d'une disposition de loi de finances.

Pour les opérateurs, ces ITAF constituent des ressources publiques, mais ne provenant pas du budget général. Souvent dynamiques, elles présentent une évolution qui n'est pas corrélée avec les besoins réels des opérateurs bénéficiaires. Elles n'étaient d'ailleurs pas à l'origine incluses dans la norme de dépenses de l'État.

Ce constat a conduit, à partir de la LFI 2012, à plafonner progressivement le montant des ITAF bénéficiant à des organismes autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, et, à partir de la LPFP 2012-2017, à intégrer dans la norme de dépenses les ITAF ainsi plafonnés. Ce plafonnement s'est ensuite progressivement étendu, et les plafonds ont été diminués pour renforcer la contrainte financière sur les organismes concernés. Conformément à une orientation du rapport de 2013 du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité affectée⁷², la LPFP

⁷¹ Sauf pour trois ODAC (qui ne sont pas des opérateurs) : la Caisse d'amortissement de la dette sociale, reclassée en administration de sécurité sociale en 2011, la Caisse de la dette publique et la Société de prise de participations de l'État.

⁷² Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*. La Documentation française, juillet 2013, 206 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2014-2019 prévoyait d'aller plus loin en remettant en cause certaines affectations de taxes. Cette étape ne s'est cependant pas traduite par des mesures concrètes significatives à ce jour.

a) Une extension du plafonnement des impôts et taxes affectées

Pour la première fois, la LFI pour 2012 a plafonné 43 ITAF pour un montant total de 3 Md€ (dont 2,8 Md€ affectés à des opérateurs). Ce plafonnement avait pour conséquence de les inclure dans la norme de dépenses. Ce dispositif a été repris et étendu par la LPFP 2012-2017. Enfin, l'article 16 de la LPFP 2014-2019 prévoyait la généralisation du plafonnement des taxes affectées à compter du 1^{er} janvier 2016.

Le montant des ITAF plafonnés s'est significativement accru en 2015 et en 2016, mais le plafonnement n'a pas été généralisé. Ainsi, en LFI pour 2017, le montant des ITAF plafonnés s'élève à 9,6 Md€, dont 5,7 Md€ affectés à des opérateurs. Le montant total des taxes affectées à des opérateurs est toutefois évalué pour la même année à 8,5 Md€.

En 2016, les opérateurs bénéficiaires de taxes affectées non plafonnées sont principalement le Fonds de solidarité (1 473 M€), le Centre national du cinéma (674 M€), le Fonds national des aides à la pierre (270 M€), l'Institut national de la propriété intellectuelle (196 M€), l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (145 M€), l'Agence nationale des fréquences (27 M€) et le Centre national du livre (25 M€).

L'extension du plafonnement des taxes affectées s'est accompagnée d'une diminution du plafond des premières taxes plafonnées, mais celle-ci a été inférieure aux objectifs fixés par la LPFP 2012-2017 et la LPFP 2014-2019.

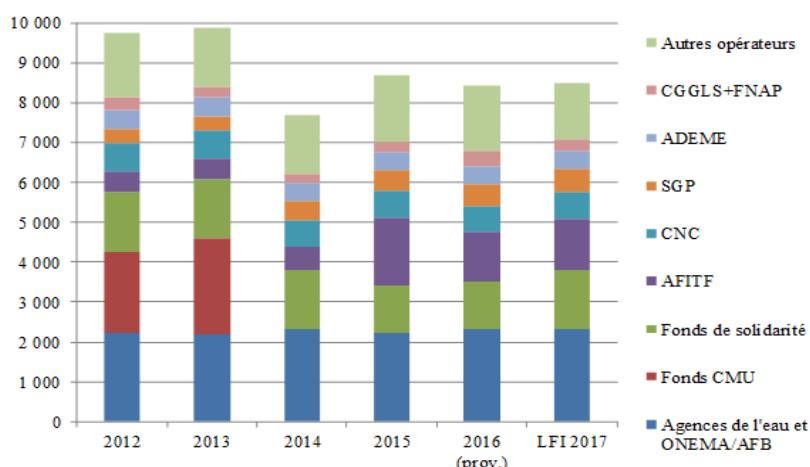
Tableau n° 38 : diminution des taxes affectées plafonnées

En M€	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	Total
LPFP 2012-2017 (base : taxes affectées plafonnées en 2012)	-191	-265	-465			-921
Réalisé	-255	-21	20			-257
<i>dont opérateurs</i>	-255	-4	8			-252
LPFP 2014-2019 (base : taxes affectées plafonnées en 2014)			-283	-135	-86	-504
Réalisé			-280	-288	265	-303
<i>dont opérateurs</i>			-69	-272	-15	-356

Sources : LPFP, PLF 2014 à 2017, voies et moyens, LFR 2016 et LFI 2017

Cette réduction limitée des plafonds n'a pas permis d'infléchir de façon suffisante l'évolution du montant total des taxes affectées aux opérateurs entre 2012 et la LFI 2017. À périmètre courant, ce montant a connu une évolution heurtée : il était compris entre 9,7 et 9,9 Md€ en 2012 et 2013, puis est revenu à 7,6 Md€ en 2014 en raison de la sortie du fonds de financement de la couverture médicale universelle (fonds CMU) du champ des opérateurs ; il a ensuite augmenté sensiblement en 2015 (+ 1 Md€) sous l'effet de l'affectation de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à l'AFITF. En exécution 2016 et en LFI 2017, il reste proche de 8,5 Md€.

Graphique n° 47 : impôts et taxes affectés aux opérateurs (en M€)



Sources : RAP, PAP, annexes opérateurs et voies et moyens, 2012-2017

À périmètre constant, l'extension rapide des impôts et taxes affectés aux opérateurs observée par l'IGF entre la LFI 2007 et la LFI 2012 (+ 4,5 % par an)⁷³ s'est ralenti au cours de la période suivante. Mais, sur leur champ de 2012, les ITAF ont néanmoins encore augmenté de 1,8 % par an en moyenne entre l'exécution 2012 et la LFI 2017.

⁷³ IGF, *L'État et ses agences*, 2012.

b) Peu de rebudgétisation de taxes affectées

Le plafonnement n'a pas permis d'engager un véritable mouvement de rebudgétisation des taxes affectées en LFI 2017, comme prévu par l'article 16 de la LPFP pour 2014-2019⁷⁴. La seule rebudgétisation décidée par la LFI pour 2017 concerne les prélèvements affectés à l'OFII (142 M€). Par ailleurs, la LFR 2016 réaffecte, à compter de 2018, la contribution de solidarité à Pôle emploi en substitution du Fonds de solidarité pour le financement de l'allocation spécifique de solidarité. Treize ITAF toujours affectés à des opérateurs en LFI pour 2017 et représentant plus de 2,6 Md€ de ressources n'entrent dans aucune des trois catégories mentionnées par l'article 16 de la LPFP pour 2014-2019 et auraient donc dû être rebudgétisés. Il s'agit notamment de la taxe générale sur les activités polluantes affectée à l'ADEME (449 M€), de la TICPE et de la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes affectées à l'AFITF (1 306 M€), de la taxe sur les bureaux en Île-de-France affectée à la Société du Grand Paris (385 M€) et des prélèvements sur les jeux alimentant le Centre national de développement du sport (quatre taxes pour 271 M€).

Les opérateurs concernés souhaitent maintenir un financement par une taxe affectée, même plafonnée qui leur permet d'éviter une discussion annuelle sur une partie de leurs moyens lors de la préparation du budget et d'échapper en gestion à toute régulation des ressources. La rebudgétisation permettrait pourtant de créer les conditions d'une discussion globale sur les moyens des politiques considérées au moment de l'examen de la loi de finances, et de partager le financement des aléas de gestion de façon plus pertinente, en fondant le choix des contributeurs sur leurs capacités financières, sans que certains soient préservés en raison uniquement de leurs modalités de financement.

⁷⁴ Selon cet article, qui reprenait une orientation du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de juillet 2013 sur la fiscalité affectée, une taxe ne peut être affectée que si : 1° la ressource est en relation avec le service rendu par l'affectataire à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ; 2° la ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun ; 3° la ressource alimente des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

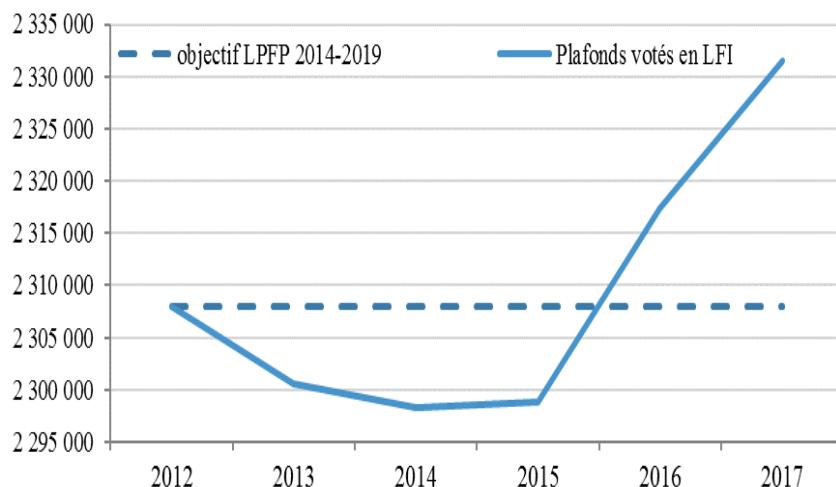
3 - Un encadrement peu efficace des emplois

a) Des objectifs non respectés par les lois de finances successives

Depuis 2016, l'objectif de stabilisation du plafond d'emplois global de l'État et des opérateurs au niveau de 2012, fixé par les articles 7 de la LPFP 2012-2017 et 9 de la LPFP 2014-2019 n'est plus respecté.

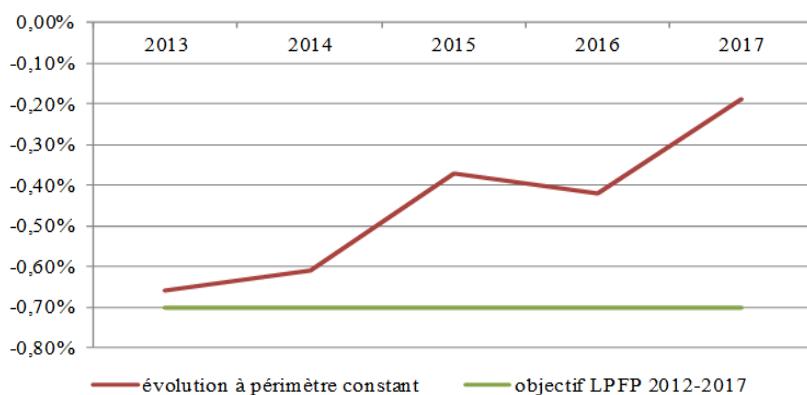
En 2013 et 2014, la forte hausse du plafond d'emplois des opérateurs (+ 18 400) a en grande partie compensé la baisse de celui de l'État (- 28 000). De 2015 à 2017, la hausse du plafond des opérateurs reste importante (+ 6 800) alors que celui de l'État connaît une très forte augmentation (+ 38 000).

Graphique n° 48 : plafond d'emploi État et opérateurs



Source : Cour des comptes (LPFP et LFI)

Le rapport annexé à la LPFP pour 2012-2017 a fixé un objectif ciblé de baisse de 0,7 % par an des effectifs des opérateurs non prioritaires (hors universités et Pôle emploi) sur la période 2013-2017. À partir de 2015, seules les universités demeurent hors du champ de l'effort des opérateurs non prioritaires, sans que la LPFP ait été amendée sur ce point. Malgré ce biais, l'écart entre la LFI et la LPFP est croissant sur la période jusqu'à atteindre plus de deux tiers de l'objectif en 2017.

Graphique n° 49 : effectifs des opérateurs non prioritaires

Source : Cour des comptes (données LPFP et Jaune opérateurs)

b) Un pilotage peu opérant des effectifs par les seuls plafonds d'emplois

Comme la Cour des comptes le note dans ses rapports sur le budget de l'État depuis 2013, le pilotage des effectifs des opérateurs par les plafonds d'emplois est peu efficace en raison des changements de périmètre et de règles de décompte, de l'importance des emplois hors plafond et de la sous-exécution des plafonds.

Les plafonds d'emploi des opérateurs, initialement comptabilisés en ETP, sont suivis en ETPT depuis seulement 2015⁷⁵. Cette modification du mode de décompte s'est ajoutée à de nombreux changements de périmètre (avec notamment l'accès des établissements d'enseignement supérieur aux responsabilités et compétences élargies dans le domaine de la gestion des ressources humaines) qui brouillent l'appréciation de l'évolution du plafond d'emploi des opérateurs.

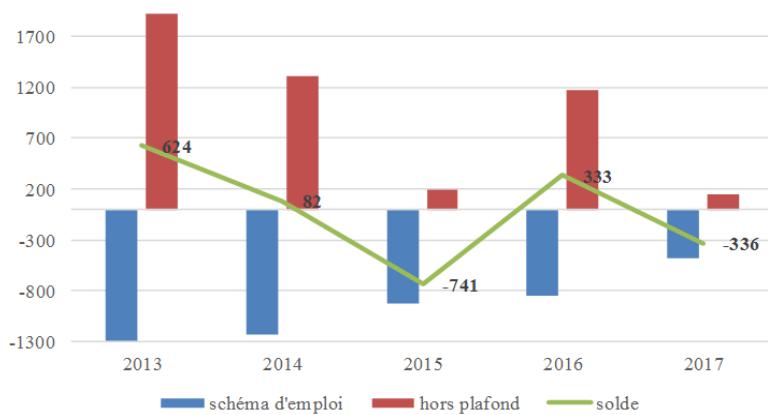
Par ailleurs, les plafonds d'emploi des opérateurs sont sous-exécutés de façon récurrente et de manière croissante depuis 2012. Cette sous-

⁷⁵ Les équivalents-temps plein (ETP) constituent une mesure des effectifs au 31 décembre pondérés par leur temps de travail au mois de décembre. Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondent à la moyenne annuelle des effectifs pondérés par le temps de travail. Ce décompte permet de neutraliser d'éventuelles mesures de pilotage du niveau des effectifs en fin d'année (fins de contrat en décembre, suivies de nouvelles embauches en janvier, par exemple).

exécution représente 19 875 ETPT en 2015, soit 4,2 % des emplois prévus en LFI.

Enfin, la portée des plafonds et des schémas d'emplois est limitée par le poids des emplois hors plafond. De 2013 à 2017, hors opérateurs prioritaires, la hausse des emplois hors plafond (+ 4 746) a ainsi globalement annulé les suppressions d'emplois prévus par les schémas d'emplois (- 4 784).

Graphique n° 50 : variations du schéma d'emploi et du hors plafond



Source : Cour des comptes (hors opérateurs prioritaires)

La maîtrise des emplois hors plafond s'avère donc importante pour piloter l'effectif total des opérateurs. Son rôle est majoré par l'ampleur croissante des effectifs hors plafond des opérateurs par rapport à leur emploi total (12 % en 2017).

Les emplois hors plafond : une réglementation contournée

Selon la circulaire du ministre du budget du 11 juin 2010 relative aux modalités de fixation du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État, « seuls les emplois répondant cumulativement aux conditions suivantes peuvent être comptabilisés en dehors du plafond d'autorisation d'emplois de la loi de finances [...] : un contrat de travail limité dans le temps ; un financement intégral par des ressources propres résultant d'un acte contractuel [...] entre le financeur et l'opérateur [qui] doit explicitement prévoir le nombre d'emplois créés, leur durée et le montant des crédits consacrés à leur financement ». Elle précise en outre que, lorsque les financements contractuels sont d'origine publique, seules les ressources obtenues après appels d'offres ou appels à projets peuvent être prises en compte.

Dans un rapport de 2016, l'Inspection générale des finances (IGF) estime que « *seuls 40 % des emplois hors plafond sont conformes au cadre de la circulaire de 2010 ou le cas échéant à l'encadrement spécifique aux universités. 20 % bénéficient d'un cadre dérogatoire et 40 % ne semblent pas respecter les critères de la circulaire sans bénéficier d'un régime aménagé* ».

Le nombre d'emplois non conformes est évalué par l'IGF à 9 000 ETPT. Les emplois financés sur fonds privés ou européens sont majoritairement conformes alors que ceux financés par l'État ou les collectivités territoriales, les recettes de scolarité, de billetterie ou commerciales dérogent à la circulaire de 2010.

La possibilité de recourir aux emplois hors plafond, sur la base de critères resserrés, paraît conserver son utilité dans les domaines de la recherche et de la culture, mais soulève des interrogations pour les écoles supérieures et les « opérateurs gestionnaires » qui, comme l'ASP, gère des transferts de façon transparente pour le compte de l'État en contrepartie d'une rémunération versée par celui-ci. Le critère d'appel d'offres ou d'appel à projets peut rarement être satisfait pour ces familles d'opérateurs. Un plus grand respect des conditions posées par la circulaire du 11 juin 2010 relative aux modalités de fixation du plafond des emplois des opérateurs de l'État permettrait de mieux maîtriser la dynamique des emplois hors plafond.

B - Des instruments de programmation et de suivi financiers insuffisants

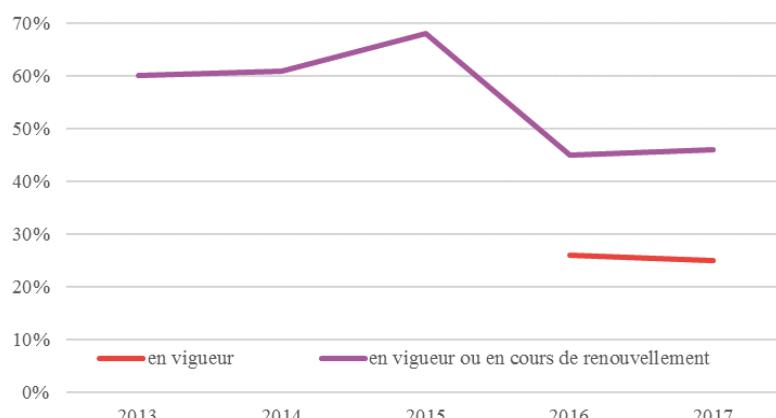
Les instruments de programmation et de suivi financiers des opérateurs ont été réformés depuis 2010. Le rôle et le contenu des contrats d'objectifs et de performance (COP) ont été revus. De même, le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) a sensiblement modifié les règles budgétaires et comptables en vigueur pour la plupart des opérateurs de l'État. Cette évolution reste inachevée. L'articulation entre la stratégie des opérateurs et leur trajectoire financière est trop peu souvent explicite. L'information financière sur les opérateurs restait encore difficile à consolider dans la période examinée.

1 - Des contrats d'objectifs de moins en moins nombreux et le plus souvent dépourvus de trajectoire financière

La circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État prévoyait la généralisation des contrats d'objectifs chez les opérateurs. Elle spécifiait également les cas dans lesquels ils devaient comporter une trajectoire financière pluriannuelle (dans des contrats d'objectifs et de moyens, COM) : organisme nouvellement créé ou ayant fait l'objet d'une transformation substantielle, entité ayant une activité importante ou connaissant une situation financière fragile.

Ces critères relativement larges ont fait l'objet d'une interprétation très restrictive par la direction du budget. Il n'est ainsi fait mention dans l'annexe « opérateurs » du PLF pour 2017 que de trois opérateurs bénéficiant d'un COM. Cette rareté des COM s'accompagne d'une diminution du taux de couverture des opérateurs par des contrats d'objectifs, même lorsqu'ils ne comportent pas de trajectoire financière pluriannuelle.

Graphique n° 51 : taux de couverture des contrats d'objectifs



Source : annexe au PLF pour 2017

Un opérateur n'a en effet qu'un intérêt limité à prendre l'initiative d'un contrat d'objectifs et de performance sans trajectoire financière explicite, dont les objectifs risquent d'être remis en cause par l'évolution annuelle de ses ressources publiques. Les tutelles étant rarement en mesure de proposer un projet de contrat à leur opérateur, de nombreux opérateurs

– parfois importants – ne sont donc plus couverts par un contrat d'objectifs et de performance. La position de la direction du budget consistant à ne plus prendre position, sauf exception, sur une trajectoire de moyens, même indicative, a donc conduit à affaiblir la qualité du pilotage stratégique des opérateurs.

2 - Une information financière encore trop hétérogène

a) *Une notion d'opérateur non reprise dans le décret GBCP*

Le champ du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable est plus vaste que celui des opérateurs de l'État, puisqu'il comprend l'ensemble des administrations publiques ayant un statut de droit public. Le décret prévoit, pour 635 organismes relevant de son titre III, la mise en place d'une comptabilité budgétaire, inspirée de celle suivie par l'État. Celle-ci constitue potentiellement un vecteur d'harmonisation de l'information financière produite par les opérateurs.

Sur les 504 opérateurs recensés dans le PLF pour 2016 (Jaune opérateurs), 476 ont l'obligation de produire une comptabilité budgétaire. Parmi les 28 autres, 6 opérateurs (dont le BRGM et l'ONF) entrent dans le champ du décret GBCP mais n'ont pas l'obligation de tenir une comptabilité budgétaire et 22 opérateurs (dont l'ANDRA, le CEA, le CIRAD, l'IFPEN et Pôle emploi) ne sont pas dans le champ du décret GBCP.

L'absence de comptabilité budgétaire pour ces 28 entités, auxquels s'attachent des enjeux financiers significatifs pour l'État, maintiendra une certaine complexité dans la consolidation de l'information financière sur les opérateurs.

b) *L'infocentre EPN : un outil de suivi encore incomplet*

Un projet de système d'information des opérateurs de l'État avait été lancé par la direction du budget en 2010. Il avait vocation à centraliser des informations d'ordre budgétaire, financier mais également relatives à la gouvernance des opérateurs, nécessaires à l'exercice de la tutelle par les ministères. Il devait être alimenté par les ministères et à partir d'autres infocentres spécialisés, notamment celui de la DGFiP relatif aux établissements publics nationaux (EPN). Il a cependant été abandonné.

En l'état actuel, l'infocentre de la DGFiP sur les EPN, dont le champ regroupe environ 1 200 établissements et GIP disposant d'un comptable public, demeure la principale source d'information sur les opérateurs de l'État. Une partie d'entre eux ne sont toutefois pas dans le champ de l'infocentre EPN : sur les 504 opérateurs recensés dans le PLF 2016, 467 sont suivis dans l'infocentre. Parmi les 37 opérateurs absents, 16 sont soumis à la comptabilité publique et devraient déjà être dans le champ de l'infocentre selon ses règles actuelles.

c) Une annexe budgétaire à améliorer

Depuis 2005, une annexe au projet de loi de finances présente des informations sur les opérateurs de l'État. Elle complète les volets opérateurs des projets annuels de performance en présentant une information de synthèse sur l'ensemble des opérateurs.

Si cette annexe a été enrichie, les données qu'elle présente sont, pour l'essentiel, à périmètre courant et ne permettent donc pas d'analyser de manière pertinente les évolutions dans le temps. Par ailleurs, en l'absence de système d'information commun aux opérateurs qui permettrait d'automatiser la production des informations, la collecte des données auprès de chaque opérateur présente une fiabilité incertaine.

III - Des leviers d'actions à renforcer dans la prochaine loi de programmation

Le dynamisme des concours aux opérateurs au cours de la période précédente justifie qu'une attention particulière leur soit à nouveau portée dans la prochaine LPFP. Des cibles annuelles d'évolution des concours aux opérateurs cohérentes avec la trajectoire de l'État pourraient être définies sous la forme d'un sous-objectif de la norme de dépenses. Ces cibles globales seraient déclinées au niveau des principaux opérateurs par un contrat d'objectifs et de moyens, dont la trajectoire financière pluriannuelle serait coordonnée avec le budget triennal. Enfin, étant donné l'importance de la masse salariale dans les dépenses des opérateurs, l'avis de la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP) sur son évolution pourrait être étendu à un nombre accru d'opérateurs.

A - Un encadrement financier des opérateurs à articuler avec la norme de dépenses

L'évolution des concours de l'État aux opérateurs, toujours dynamique depuis 2012, conduit à s'interroger sur la pertinence des dispositifs de supervision financière pluriannuelle des opérateurs mis en place par les dernières LPFP.

Contrairement aux missions du budget de l'État, les opérateurs ne font pas l'objet d'une supervision pluriannuelle directe de leurs dépenses mais d'un encadrement indirect au travers de certaines de leurs ressources (fiscalité affectée, emprunt) et de leur capacité de recrutement. Les arguments en faveur de cette supervision indirecte ne sont pas principalement d'ordre juridique : l'autonomie financière des opérateurs s'accorde ainsi du vote de plafonds d'emplois par programme en LFI. Ils sont essentiellement d'ordre managérial et de gestion : un encadrement direct des dépenses est notamment perçu comme peu incitatif à la recherche de financements alternatifs aux concours de l'État ; il serait de plus contraire à la souplesse de gestion recherchée en principe lors de la création d'un opérateur.

Si cet argument paraît recevable, il ne justifie pas que l'encadrement des ressources des opérateurs soit partiel, centré sur la remise en cause nécessaire mais non suffisante de la fiscalité affectée, et qu'aucun objectif global ne soit clairement opposable aux demandes budgétaires des opérateurs. Cette situation contraste avec celle des concours de l'État aux collectivités territoriales, dont l'évolution fait l'objet d'un encadrement plus complet dans la LPFP pour 2014-2019, sous la forme d'une « enveloppe normée » regroupant les PSR au profit des collectivités territoriales et la mission Relations avec les collectivités territoriales.

Le dispositif d'encadrement financier pluriannuel des collectivités pourrait être transposé aux opérateurs dans la prochaine programmation pluriannuelle. La Cour recommande de définir un sous-objectif spécifique relatif aux concours aux opérateurs dans la norme de dépenses.

Il inclurait :

- les subventions pour charges de service public, les transferts et les dotations en fonds propres du budget général aux opérateurs ;
- les taxes affectées aux opérateurs plafonnées.

La prise en compte de ces taxes éviterait le risque de compensation des baisses de crédits budgétaires par une augmentation de la fiscalité affectée. Les tableaux présentant la construction de la norme de dépenses

dans le prochain budget triennal pourraient faire apparaître ce sous-objectif d'évolution des concours aux opérateurs.

B - Une contractualisation des moyens à coordonner avec la programmation des finances publiques

Pour améliorer le taux de couverture des opérateurs par des contrats, un travail d'harmonisation et de simplification du contenu des contrats, par familles d'opérateurs est nécessaire (ex. universités, musées). En 2016, 14 familles de plus de cinq opérateurs, regroupaient deux tiers des opérateurs (321 sur 504).

Par ailleurs, la circulaire du 23 juin 2015 prévoit que, les années d'élaboration du budget triennal de l'État, un exercice de projection pluriannuelle doit être conduit par chaque opérateur sur la base d'éléments de cadrage de ses tutelles.

Le contrat d'objectifs des principaux opérateurs doit être mis en cohérence avec cet exercice de projection et avec le budget triennal. Ceci n'est cependant possible que si le contrat inclut une trajectoire financière pluriannuelle, comme c'est le cas pour les conventions d'objectifs et de gestion dans le champ de la sécurité sociale, et si cette trajectoire est révisée les années d'élaboration d'un budget triennal. La Cour recommande la mise en œuvre de ces contrats d'objectifs et de moyens coordonnés avec le budget triennal pour 37 opérateurs recevant plus de 150 M€ de concours de l'État, ce qui permettrait de couvrir environ 60 % des enjeux financiers pour l'État⁷⁶.

Cette relance de la contractualisation des moyens avec les principaux opérateurs permettrait de leur donner davantage de visibilité sur leur cadre stratégique, en cohérence avec l'autonomie qui leur a été conférée à travers la personnalité juridique. Cette autonomie devrait leur permettre de contribuer à l'effort de redressement des finances publiques dans un cadre pluriannuel plutôt que dans une logique infra-annuelle de régulation budgétaire.

⁷⁶ ADEME, AEFE, AFB, AFITF, 6 agences de l'eau, ANDRA, ANGDM, ANR, ANTS, ASP, BnF, CEA, CEREMA, CNC, CNDS, CNES, CNRS, ENIM, France Agrimer, FNAP, IFREMER, INPI, INRA, INRIA, IRD, IRSN, Météo-France, ONAC-VG, ONF, Pôle emploi, SGP, VNF. Le Fonds de solidarité n'est pas inclus dans cette liste, compte tenu de sa prochaine suppression. Les écoles et les universités qui font l'objet de mécanismes d'encadrement spécifiques ne sont pas incluses dans cette liste, même lorsqu'elles reçoivent plus de 150 M€ de concours de l'État.

C - Une politique salariale à mieux maîtriser

Les insuffisances du plafond d'emploi des opérateurs relevées en première partie doivent conduire à privilégier un encadrement direct de leur masse salariale, assis sur des règles harmonisées.

Le suivi de la masse salariale des organismes à comptabilité budgétaire repose sur le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) et, pour la plupart des opérateurs dans le champ de la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP), sur le cadrage de l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) par la direction du budget.

Le DPGECP, prévu par le décret GBCP de 2012 (article 182), doit être transmis pour avis au contrôleur budgétaire avant l'envoi du budget initial, et actualisé et transmis aux tutelles et au contrôleur budgétaire avant le 31 mai et le 30 septembre. Ce document présente une avancée potentielle pour l'analyse partagée des dépenses de personnel. Il n'est cependant pas encore systématiquement produit et actualisé en cours d'année. Selon un sondage réalisé par le CGEFi pour la Cour sur 35 opérateurs en 2016, seuls 12 organismes réalisaient ce document tous les quatre mois.

La CIASSP suit 72 organismes dont 36 opérateurs de l'État. Elle s'appuie sur le cadrage de la RMPP, qui concerne 27 opérateurs. La CIASSP rend un avis sur l'évolution constatée des dépenses de personnel sur l'année précédente et sur la prévision pour l'année à venir, en la comparant au cadrage notifié par la direction du budget. Les organismes audités par la CIASSP ont une meilleure maîtrise de la masse salariale et des effectifs que l'ensemble des opérateurs.

Des niveaux de rémunération disparates pour l'encadrement

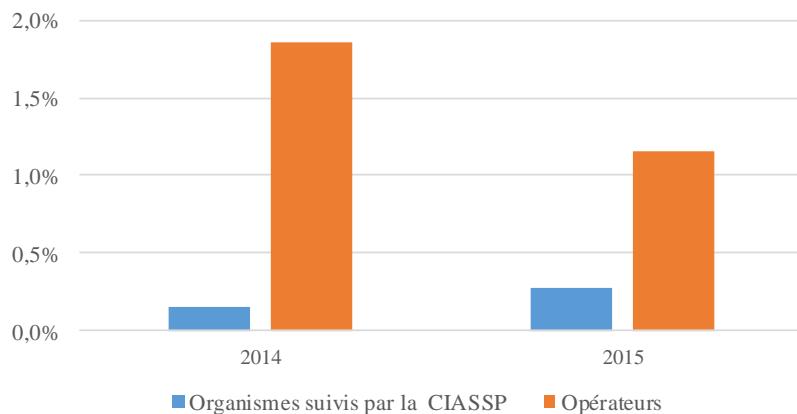
Pour les fonctionnaires travaillant au sein des opérateurs, la circulaire du 17 novembre 2004 prévoyait un contrôle des détachements sur contrat comportant un gain de rémunération de plus de 15 %. Cette règle a été abrogée par la circulaire du 8 septembre 2008, ce qui a eu un effet inflationniste important. Cela a également rendu plus difficile le retour des agents dans leur administration d'origine.

Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, adopté en avril 2016, prévoyait une limite au gain consécutif à un détachement, dont le niveau serait fixé par décret. Par lettre rectificative du 17 juin 2015, le Gouvernement a supprimé cette disposition en vue de procéder par ordonnance pour modifier les règles relatives à la mobilité. À ce jour, elle n'a cependant pas été réintroduite.

Le rapport de l'IGF sur *L'État et ses agences* (2012) préconisait la suppression du détachement sur contrat en s'appuyant sur la généralisation de la position d'activité permise par le décret du 18 avril 2008. Cette préconisation n'a pas été suivie d'effet.

Le suivi de la CIASSP ne concerne cependant que 7 % des opérateurs, essentiellement des EPIC en raison de son fondement juridique fixé par le décret du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales.

Graphique n° 52 : évolution comparée de la masse salariale des organismes suivis par la CIASSP et des opérateurs



Source : Cour des comptes (données CGEFi et PLF 2017)

Dans son rapport de juillet 2015 sur la masse salariale de l'État, la Cour avait estimé que « *les opérateurs dont la masse salariale est importante, notamment ceux qui bénéficient d'emplois hors plafond et ceux qui emploient beaucoup de salariés de droit privé, comme par exemple*

Pôle Emploi, pourraient être soumis à un examen de leur masse salariale par la CIASSP >⁷⁷.

Le champ de la CIASSP gagnerait à être défini non pas en fonction du statut de l'opérateur mais en fonction des enjeux. La CIASSP pourrait ainsi auditer l'ensemble des opérateurs dont la masse salariale est supérieure à 40 M€, hors familles d'opérateurs faisant l'objet d'un pilotage spécifique⁷⁸, dès lors qu'ils comprennent un nombre de contractuels significatif. Cela ne représenterait que 26 opérateurs de plus⁷⁹, mais la masse salariale examinée passerait de 2,7 Md€ à 13 Md€, sur un total de 15,8 Md€ (hors catégories à pilotage spécifique).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les concours de l'État aux opérateurs ont représenté 50,7 Md€ en 2016. Entre 2012 et la LFI 2017, ils ont augmenté de 9,9 % à périmètre constant alors que la norme de dépenses de l'État hors charge de la dette n'a crû que de 1,7 %.

Compte tenu de l'importance des dépenses de l'État consacrées aux opérateurs et de leur dynamisme, les LPFP ont mis en place depuis 2011 des dispositifs d'encadrement budgétaire et financier. L'endettement a été maîtrisé, mais l'encadrement des effectifs par les plafonds d'emploi s'est révélé peu opérant et de nombreuses taxes affectées restent à rebudgétiser. La mise en œuvre de ces dispositifs a été générée par la fragilité des outils de programmation et de suivi financiers des opérateurs. L'articulation entre la stratégie et la trajectoire financière pluriannuelle est rarement explicite. Sur la période étudiée par la Cour, qui précède la mise en œuvre du décret GBCP, le suivi par le ministère des finances reposait sur des outils incomplets, utilisant des notions différentes au périmètre évolutif.

⁷⁷ Cour des comptes, *La masse salariale de l'État : enjeux et leviers, communication à la commission des finances du Sénat*, juillet 2015, 150 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷⁸ Universités, agences régionales de santé, centres régionaux des œuvres universitaires, écoles d'ingénieurs.

⁷⁹ AEFE, ANSES, ANSM, BNF, CEREMA, CMN, CNED, CNRS, EHESP, EPIDe, IFCE, IFSTTAR, IGN, INRA, INRIA, INSERM, IRD, IRSTEA, Louvre, Météo France, OFII, ONAC-VG, ONCFS, ONEMA, Pôle Emploi, Santé France. Cette liste est distincte de la précédente car les opérateurs à forts enjeux budgétaires sont parfois des agences de financement dont les problématiques salariales sont faibles. À l'inverse, certains opérateurs peu consommateurs de concours de l'État en raison de ressources propres importantes (ex. : Louvre) présentent des enjeux salariaux significatifs.

La définition d'un objectif global d'évolution des concours de l'État aux opérateurs inclus dans la norme de dépenses pourrait redonner une cohérence aux dispositifs existants dans la prochaine programmation des finances publiques. Cet objectif global devrait être décliné au niveau des principaux opérateurs par un contrat d'objectifs et de moyens coordonné avec le budget triennal de l'État. Par ailleurs, la masse salariale des opérateurs nécessite un pilotage spécifique qui pourrait s'appuyer sur une extension du nombre d'opérateurs suivi par la CIASSP.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 11. prévoir dans la prochaine LPFP un objectif d'évolution des concours de l'État aux opérateurs inclus dans la norme de dépenses (recommandation nouvelle) ;*
 - 12. doter les opérateurs recevant plus de 150 M€ de concours de l'État (hors écoles et universités) de contrats d'objectifs et de moyens et réviser leur trajectoire financière pluriannuelle lors de l'adoption de chaque budget triennal de l'État (recommandation nouvelle) ;*
 - 13. étendre le cadrage de la rémunération des personnels en place par la direction du budget et son suivi par la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public aux opérateurs dont la masse salariale est supérieure à 40 M€ dès lors qu'ils comprennent un nombre significatif de contractuels et ne font pas l'objet d'un autre mécanisme d'encadrement de leurs dépenses de personnel (recommandation nouvelle).*
-

Suivi des recommandations des années précédentes

Le suivi porte sur la mise en œuvre des neuf recommandations formulées par le RBDE pour 2014 et des dix recommandations formulées dans le RBDE pour 2015, dont six sont reprises de l'année précédente.

Leur mise en œuvre est appréciée à partir des réponses apportées par la direction du budget et des constatations faites dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances pour 2016.

Tableau n° 39 : suivi des recommandations 2014 et 2015

Recommandations	RBDE pour 2014 - suivi 2015	RBDE pour 2014 - suivi 2016	RBDE pour 2015 - suivi 2016
Totallement mises en œuvre	1	1	0
Mise en œuvre en cours	0	0	0
Mise en œuvre incomplète	4	4	3
Non mise en œuvre	2	3	5
Refus	2	1	2
Devenues sans objet	0	0	0
Total	9	9	10

Source : Cour des comptes

Le nombre de refus, relativement faible, démontre la convergence des préoccupations du ministère des finances et de la Cour. Toutefois, l'évolution quasi-inexistante de la mise en œuvre des recommandations du rapport 2014 et le niveau peu significatif de mise en œuvre de celles du rapport 2015, malgré la part importante de recommandations reprises de l'année précédente, laisse apparaître une stagnation. Celle-ci peut toutefois être expliquée pour certaines recommandations par les réflexions engagées par l'administration mais non achevées dans le cadre de la préparation de la prochaine loi de programmation des finances publiques.

Tableau n° 40 : suivi des recommandations 2015

N°	Libellé recommandation	Suivi 2016
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.	Non mise en œuvre
2	Explicitier, dans un document annexé au PLF, les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts.	Mise en œuvre incomplète
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	Mise en œuvre incomplète
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	Refus
5	Procéder à l'évaluation exhaustive des dépenses fiscales d'ici à fin 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	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»).	Non mise en œuvre
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).	Refus
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	Non mise en œuvre

N°	Libellé recommandation	Suivi 2016
	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	
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 <i>Pensions</i> , les crédits d'impôts d'État et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	Non mise en œuvre

Source : Cour des comptes

Tableau n° 41 : suivi des recommandations 2014

N°	Libellé recommandation	Suivi 2015	Suivi 2016
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.	Non mise en œuvre	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'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes.	Refus	Refus
3	Établir 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	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	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	Mise en œuvre incomplète

N°	Libellé recommandation	Suivi 2015	Suivi 2016
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	Non mise en œuvre
7	Élargir le périmètre des normes de dépenses aux comptes d'affectation spéciale dont les dépenses ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général (une fraction des dépenses de Gestion du patrimoine immobilier de l'État, la totalité des dépenses de Gestion de valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien), et à la variation du solde du CAS <i>Pensions</i> .	Mise en œuvre incomplète	Mise en œuvre incomplète
8	Élargir le périmètre des normes de dépenses aux décaissements annuels effectués par les opérateurs au titre des dotations consommables ainsi qu'aux intérêts versés au titre des dotations non consommables, dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir.	Refus	Non mise en œuvre
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	Totalement mise en œuvre

Source : Cour des Comptes

I - Peu de refus de mise en œuvre

La divergence sur la présentation du tableau d'équilibre (recommandation n° 2 dans le rapport 2014, n° 4 dans le rapport 2015) persiste entre la Cour et la direction du budget. 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. La direction du budget estime que le rattachement des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux aux dépenses nettes dégraderait la lisibilité des évolutions de celles-ci. La Cour rappelle que les évolutions des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux qui avaient connu une certaine volatilité lors du remplacement de la taxe professionnelle par la

CET ont retrouvé une grande prévisibilité depuis 2011. Elle maintient sa recommandation.

Le ministère des finances ne rejoint également pas la Cour s’agissant d’une nouvelle recommandation (n° 8), introduite dans le rapport 2015, relative à la mise en place d’un dispositif de suivi infra-annuel de la norme de dépenses. La Cour estime que la publication, en cours de gestion, d’informations sur l’exécution de la norme à destination du Parlement permettrait une plus grande transparence. La direction du budget considère pour sa part qu’« *un suivi de la norme à ces stades intermédiaires ne constituerait pas un outil opérationnellement efficace pour contrôler la dépense* ». Les nombreux contournements de la charte de budgétisation concernant 2016 identifiés par la Cour maintiennent toute son actualité à cette recommandation.

II - Mais peu de progrès dans la mise en œuvre

Malgré le faible nombre de refus, la mise en œuvre des recommandations de la Cour stagne.

C’est le cas pour la recommandation formulée en 2014 (n° 1) et reconduite en 2015 (n° 1) portant sur la décomposition des soldes, structurel et conjoncturel, de l’article liminaire pour l’État comme par sous-secteur des administrations publiques, au sein de la LFI et de la loi de règlement. La direction du budget avance que « *cette information est toutefois disponible au moment du PLF dans le rapport sur la situation et les perspectives économiques sociales et financières* ». La divergence des évolutions des soldes de l’État et des administrations publiques entre 2015 et 2016 met pourtant en évidence l’intérêt de la recommandation qui est reconduite par la Cour.

Il en est de même pour les deux recommandations formulées en 2014 en matière de recettes fiscales (n° 3 et 4), reprises en 2015 (n° 2 et 3), malgré leur mise en œuvre partielle. La direction du budget estime que le tome 1 de l’annexe Voies et Moyens apporte désormais les informations nécessaires, tant sur les méthodes de prévision que sur l’analyse de l’exécution, tandis que la Cour considère que celles-ci demeurent insuffisantes. La Cour reconduit donc ces deux recommandations en les fusionnant et les reformulant pour mieux préciser ses attentes.

III - Des réflexions engagées

Même si elles ne sont pas mises en œuvre, certaines recommandations formulées par la Cour font l'objet d'une réflexion par l'administration.

C'est le cas de la recommandation formulée en 2014 (n° 6) et reconduite en 2015 (n° 6) visant à compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en classant les dépenses fiscales en fonction des objectifs du programme auxquelles elles se rattachent.

Il en est de même pour la recommandation formulée au sein du rapport de 2015 (n° 7) relative à l'élaboration d'une « charte d'évaluation des dépenses fiscales et des crédits d'impôts » : la direction du budget partage le souhait de la Cour d'apporter un outil de contrôle supplémentaire et indique chercher un moyen de renforcer, au sein de la procédure budgétaire, l'articulation entre crédits budgétaires et dépenses fiscales.

Enfin, si les deux recommandations formulées en 2014 (n° 7 et 8) ainsi que des deux nouvelles recommandations formulées en 2015 (n° 9 et 10) en matière de périmètre des normes de dépenses n'ont été que très partiellement mises en œuvre, des réflexions sont en cours afin d'étudier les possibilités d'évolution de ces normes à l'occasion la prochaine programmation pluriannuelle des finances publiques.

Dans l'attente du résultat de ces réflexions, la Cour reconduit ces recommandations, à l'exception de celle concernant l'évaluation des dépenses fiscales qui est reformulée pour donner à l'administration des délais supplémentaires de mise en œuvre.

Liste des recommandations de la Cour

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. modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite) ;
3. présenter, dans l'annexe Voies et Moyens du projet de loi de finances, d'une part, les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts, en précisant, impôt par impôt, les hypothèses d'élasticité et de bases taxables, et, d'autre part, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales pour l'année précédente (recommandation reformulée) ;
4. à l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales et des crédits d'impôts soumis aux plafonds de la LPFP (« charte d'évaluation des dépenses fiscales et des crédits d'impôts ») (recommandation reconduite) ;
5. compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées au programme et en justifiant du coût pour celles qui sont les plus significatives (recommandation reformulée) ;
6. réaliser, sur la période couverte par la prochaine LPFP, une évaluation exhaustive des dépenses fiscales (recommandation reformulée) ;
7. s'agissant de la norme de gestion (ancienne norme « en valeur »), ajuster, à l'occasion de la prochaine programmation pluriannuelle, son périmètre sur celui des dépenses maîtrisables annuellement par l'administration en retirant le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et en intégrant les remboursements et

dégrèvements d'impôts locaux, les décaissements des PIA, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors pensions et opérations financières), la totalité des impôts et taxes affectées aux administrations publiques hors collectivités territoriales et leurs groupements et organismes de sécurité sociale (recommandation reconduite) ;

8. s'agissant de la norme globale (ancienne norme « en volume »), ajuster, à l'occasion de la prochaine programmation pluriannuelle, son périmètre en incluant au sein de cette dernière, au-delà des éléments de la norme de gestion, la charge de la dette, les contributions de l'État au CAS *Pensions*, les crédits d'impôts d'État et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (recommandation reconduite) ;
9. mettre en place un dispositif de suivi pluriannuel de la norme en rendant publique une prévision d'exécution de celle-ci à trois reprises en cours de gestion (présentation du programme de stabilité, débat d'orientation budgétaire et présentation du PLF de l'année suivante) (recommandation reconduite) ;
- 10.achever la mise en conformité du PIA 3 avec le droit commun budgétaire en inscrivant en LFI chaque année sur la durée totale du programme les crédits de paiement strictement nécessaires pour couvrir les besoins des bénéficiaires finaux des projets (recommandation nouvelle) ;
11. prévoir dans la prochaine LPFP un objectif d'évolution des concours de l'État aux opérateurs inclus dans la norme de dépenses (recommandation nouvelle) ;
12. doter les opérateurs recevant plus de 150 M€ de concours de l'État (hors écoles et universités) de contrats d'objectifs et de moyens et réviser leur trajectoire financière pluriannuelle lors de l'adoption de chaque budget triennal de l'État (recommandation nouvelle) ;
13. étendre le cadrage de la rémunération des personnes en place par la direction du budget et son suivi par la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public aux opérateurs dont la masse salariale est supérieure à 40 M€ dès lors qu'ils comprennent un nombre significatif de contractuels et ne font pas l'objet d'un autre mécanisme d'encadrement de leurs dépenses de personnel (recommandation nouvelle).

Annexes

Annexe n° 1 : solde des budgets annexes et des comptes spéciaux

en M€	LFI 2016			Exécution 2016 (hors AFD)		
	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde
Contrôle et exploitation aériens	2 115	2 115	-1	2 191	2 157	34
Pub. officielles et inf. administrative	197	182	15	192	167	25
BUDGETS ANNEXES	2 312	2 297	15	2 383	2 324	59
Acquisition de véhicules propres	266	296	-30	266	235	30
Circulation et stationnement routiers	1 373	1 364	9	1 421	1 342	79
Développement agricole et rural	148	148	0	131	129	2
Aides aux coll. pour l'élect. rurale	377	377	0	377	350	27
Dév. et de la mod. de l'apprentissage	1 491	1 491	0	1 545	1 502	43
Patrimoine immobilier de l'Etat	502	575	-73	574	497	77
Désendettement de la Grèce	233	326	-93	233	0	233
Participations financières de l'Etat	5 000	4 679	321	2 873	1 597	1 276
Pensions	57 875	57 205	670	57 789	57 027	762
Transport conventionné de voyageurs	335	335	0	84	19	65
Transition énergétique	4 374	4 374	0	4 234	3 936	297
Comptes d'affectation spéciale	71 973	71 168	804	69 526	66 635	2 891
Accords monétaires internationaux	0	0	0	0	0	0
Serv. de l'Etat ou org. gérant des serv. pub.	16 300	16 184	116	13 741	13 623	117
Audiovisuel public	3 868	3 868	1	3 868	3 867	0
Collectivités territoriales	104 546	103 719	827	100 954	99 573	1 381
Prêts à des états étrangers	635	1 093	-458	650	745	-95
Particuliers ou org. privés	31	156	-124	42	271	-229
Comptes de concours financiers	125 380	125 019	361	119 255	118 079	1 174
Approvisionnement de l'Etat et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires	732	732	0	586	529	57
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	166	166	0	162	160	2
Couverture des risques financiers de l'Etat	1 048	1 048	0	2 898	2 898	0
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'Etat	634	634	0	656	651	5
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat	46 703	46 558	145	43 527	43 382	145
Lancement de certains matériaux aéronautiques et certains matériaux d'armement complexes	8	10	-3	8	1	7
Opérations commerciales des domaines	66	42	24	73	43	30
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	22	25	-3	27	25	2
Renouvellement des concessions hydroélectriques	1	1	-1	0	0	0
Comptes de commerce	49 378	49 215	163	47 938	47 690	247
Émission des monnaies métalliques	229	165	64	252	179	73
Pertes et bénéfices de change	25	30	-5	24	24	1
Opérations monétaires (hors FMI)	254	195	59	277	203	74
COMPTES SPECIAUX HORS FMI	246 985	245 598	1 387	236 994	232 607	4 387

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

Annexe n° 2 : les subventions exceptionnelles accordées aux communes

En application de l'article L. 132-2 du code des juridictions financières, « *la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article 2335-2 du code général des collectivités territoriales et le montant détaillé de ces subventions font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement du budget de l'État* ».

Les articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, aux communes « dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières ». En 2016, cinq communes ont bénéficié de ce dispositif pour un montant total de 2,3 M€.

Commune	Montant de la subvention exceptionnelle
Chinon (Indre-et-Loire)	160 000 €
Grigny (Essonne)	800 000 €
Kourou (Guyane)	600 000 €
Roura (Guyane)	400 000 €
Vieux-Habitants (Guadeloupe)	300 000 €
Total	2 260 000 €

Source : DGCL

Annexe n° 3 : les contournements des normes de dépenses

Mission	Contournement	Montant (en M€)
Agriculture, alimentation et affaires rurales	Affectation de TVA aux régimes de sécurité sociale agricole (MSA), en compensation de la baisse des exonérations de charge accordées aux agriculteurs en 2016	480
Énergie, développement et mobilité durables	Affectation d'une fraction de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes (art. 302 bis ZB du CGI) au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »	86
Énergie, développement et mobilité durables	Affectation du produit de l'affectation d'une taxe plafonnée (taxe de solidarité sur les billets d'avion, art. 302 bis K du CGI) au budget annexe "Contrôle et exploitation aériens"	20
Énergie, développement et mobilité durables	Affectation de recette au budget annexe "Contrôle et exploitation aériens" au détriment du budget général de l'État	26
Énergie, développement et mobilité durables	Plan de relance autoroutier	100
Économie	Augmentation d'une dépense fiscale (art. 1635 sexies du CGI et son taux fixé par l'article 344 quindecies, annexe 3 du CGI) en contrepartie d'une moindre dépense au profit de La Poste	1
Économie	Le dividende de Bpifrance a alimenté des fonds qui sont des instruments de l'État, censés être financés par dotations budgétaires.	55
Économie	Le dividende de Banque de France a été utilisé pour payer des prestations usuellement payées sur des crédits du budget général de l'État.	50
Égalité des territoires et logement	Affectation des cotisations versées par les bailleurs sociaux pour le financement des aides à la pierre	150
Égalité des territoires et logement	Mesure de périmètre de rebudgétisation des ALF évaluée trop "favorablement"	47
Égalité des territoires et logement	Utilisation des remboursements de prêts et d'apports en capitaux à ADOMA pour la gestion de logements sociaux	48

Mission	Contournement	Montant (en M€)
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Affectation de 28M€ à la CNAMTS du fait d'une réaffectation des droits tabacs au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac (RAVGDT)	28
Justice	Accroissement des recettes affectées pour le financement de l'aide juridictionnelle	20
Justice	Relèvement des taxes affectées au FGII	94
Livre et médias	Affectation de recettes à l'Agence nationale des fréquences	95
Livre et médias	Affectation à France Télévisions de 0,4 point de taux de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (art. article 302 bis KH du CGI)	141
PSR CT	Rétablissement de l'exonération de TH pour les retraités modestes sous la forme d'un dégrèvement et non d'un PSR	308
PSR CT	Niche fiscale sur la CFE qui aurait dû faire l'objet d'une compensation d'exonération sous forme d'un prélèvement sur recettes et non pas d'un dégrèvement	4
Recherche et enseignement supérieur	Mesure de périmètre indue liée aux versements au CEA pour les démantèlements d'installations nucléaires	321
Relations avec les collectivités territoriales	Affectation des cotisations pour la formation professionnelles des élus de Nouvelle Calédonie à l'ASP	€
Santé	Augmentation du taux d'une taxe spécifique sur les risques systémiques (TRS, créée par la loi de finances rectificative pour 2014) ayant pour objet de soutenir les hôpitaux	28
Solidarité, insertion et égalité des chances	Mesure de périmètre relative à l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens travailleurs migrants (AFRS) surqualibrée	60
Sport, jeunesse et vie associative	Fonds de concours irrégulier du CNDS	20
Travail et emploi	Transferts supplémentaires de financement d'une aide en faveur de l'apprentissage, alors que ces dépenses étaient prises en charge sur le budget général de l'Etat auparavant	36
Travail et emploi	Indexation de transferts supplémentaires dans le cadre de la formation professionnelle aux régions, alors que ces dépenses étaient prises en charge sur le budget général de l'Etat auparavant	2

Annexe n° 4 : la mise en œuvre en 2016 du budget triennal 2015-2017

En Md€	2016 LPFP	2016 LPFP format 2016	LFI 2016	Exécution 2016 sous norme
Action extérieure de l'État	2,96	2,96	3,05	3,09
Administration générale et territoriale de l'État	1,92	1,92	1,95	2,07
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,52	2,49	2,47	2,89
Aide publique au développement	2,67	2,67	2,48	2,42
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,63	2,63	2,61	2,59
Conseil et contrôle de l'État	0,5	0,50	0,50	0,49
Crédits non répartis	0,02	0,02	0,04	0,00
Culture	2,38	2,50	2,54	2,52
Défense	29,52	29,52	31,83	32,56
Direction de l'action du Gouvernement	1,16	1,21	1,29	1,15
Écologie, développement et mobilité durables	6,55	8,57	8,66	8,22
Économie	1,51	1,51	1,36	1,45
Égalité des territoires et logement	13,31	18,00	17,89	17,55
Engagements financiers de l'État	0,84	0,84	0,71	0,46
Enseignement scolaire	47,87	47,86	47,86	48,56
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,32	8,29	8,24	8,10
Immigration, asile et intégration	0,65	0,65	0,80	0,95
Justice	6,27	6,29	6,57	6,43
Médias, livre et industries culturelles	0,63	0,63	0,56	0,53
Outre-mer	2,06	2,06	2,01	1,84
Politique des territoires	0,7	0,70	0,70	0,62
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99
Recherche et enseignement supérieur	25,66	26,01	25,98	25,69
Régimes sociaux et de retraite	6,4	6,40	6,32	6,32
Relations avec les collectivités territoriales	2,73	2,80	2,95	2,81
Santé	1,22	1,22	1,25	1,30
Sécurité	12,18	12,15	12,54	12,44
Solidarité, insertion et égalité des chances	15,79	18,35	18,15	18,85
Sport, jeunesse et vie associative	0,5	0,49	0,60	0,65
Travail et emploi	10,62	10,84	11,51	12,80
Missions du budget général	211,08	221,09	224,40	226,33

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport sur le budget de l'État en 2016, prévu par l'article 58-4 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), que vous avez bien voulu me transmettre par courrier en date du 18 mai 2016.

Je tiens à saluer la qualité des échanges qui se sont tenus au cours de la phase de contradiction avec mes services, qui ont permis de réduire les divergences techniques ou d'appréciation.

Les points d'attention qui demeurent se concentrent donc désormais sur un nombre limité de sujets, et au-delà font état d'une inquiétude de la Cour sur la trajectoire budgétaire à court et à moyen terme. À cet effet, l'analyse que vous voudrez bien apporter à la demande du Premier ministre sur la situation de nos finances publiques permettra de caractériser ces risques et contribuera à l'approfondissement de la réflexion sur la stratégie économique et financière qui sera portée par le Gouvernement.
