



**RESULTATS ET  
GESTION BUDGETAIRE  
DE L'ÉTAT  
exercice 2012**

Mai 2013



# Sommaire

<b>DÉLIBÉRÉ .....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>17</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE - LES RÉSULTATS DE LA GESTION BUDGÉTAIRE DE 2012 .....</b>	<b>21</b>
<b>CHAPITRE 1 - LES SOLDES DE L'EXERCICE 2012 .....</b>	<b>23</b>
I - UNE POURSUITE DE LA REDUCTION DU DEFICIT MAIS A UN RYTHME RALENTI.....	23
II - L'IMPACT D'AUTRES ENTITES PUBLIQUES SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT.....	36
III - LES RESULTATS DE 2012 EN COMPTABILITE GENERALE, EN COMPTABILITE NATIONALE ET EN TRESORERIE .....	52
<b>CHAPITRE 2 - LES RECETTES DU BUDGET DE L'ÉTAT .....</b>	<b>67</b>
I - LES RECETTES FISCALES.....	68
II - LES RECETTES NON FISCALES, LES FONDS DE CONCOURS ET LES ATTRIBUTIONS DE PRODUITS .....	80
III - LES DEPENSES FISCALES .....	86
<b>CHAPITRE 3 - LES DÉPENSES DU BUDGET DE L'ÉTAT .....</b>	<b>97</b>
I - UNE PROGRESSION MODEREE DES DEPENSES DE L'ÉTAT EN 2012 .....	98
II - UNE DEPENSE MAITRISEE SUR LE CHAMP DES NORMES DE DEPENSES.....	101
III - L'EXECUTION BUDGETAIRE EN 2012 .....	110
<b>DEUXIEME PARTIE - LES GRANDES COMPOSANTES DU BUDGET DE L'ÉTAT .....</b>	<b>129</b>
<b>CHAPITRE 1 - LA GESTION DE LA MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS....</b>	<b>131</b>
I - UNE MASSE SALARIALE EN RALENTISSEMENT CONTINU.....	132
II - UN PLAFOND DE CREDITS PLUS CONTRAIGNANT QUE LE PLAFOND D'EMPLOIS .....	134
<b>CHAPITRE 2 - LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT .....</b>	<b>141</b>
I - UN OBJECTIF IMPRECIS ET INVERIFIABLE DE REDUCTION DE 10 % DE LA DEPENSE SUR LE BUDGET TRIENNAL .....	142
II - UNE BAISSSE MODEREE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT .....	145
<b>CHAPITRE 3 - LES DÉPENSES D'INTERVENTION .....</b>	<b>149</b>
I - PERIMETRE ET EVOLUTION DES DEPENSES D'INTERVENTION SUR LA PERIODE 2008-2012 .....	150

II - DES RESULTATS EN DECALAGE AVEC LES AMBITIONS DE MAITRISE DES DEPENSES D'INTERVENTION .....	154
<b>CHAPITRE 4 - LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT .....</b>	<b>163</b>
I - ANALYSE DE L'EXECUTION .....	164
II - L'IMPACT DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT A MOYEN TERME .....	170
<b>CHAPITRE 5 - LES DÉPENSES DESTINEES AU FINANCEMENT DES OPERATEURS .....</b>	<b>175</b>
I - UN PILOTAGE BUDGETAIRE INSUFFISANT .....	177
II - L'APPLICATION AUX OPERATEURS DES OUTILS DE MAITRISE DE LA DEPENSE RESTE INEGALE .....	181
<b>TROISIEME PARTIE - L'APPRÉCIATION D'ENSEMBLE DE LA GESTION BUDGETAIRE .....</b>	<b>187</b>
<b>CHAPITRE 1 - LA RÉGULARITÉ DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>189</b>
I - LA REGULARITE DE L'EXECUTION DU BUDGET GENERAL.....	190
II - LES DEROGATIONS AUX PRINCIPES D'UNIVERSALITE ET D'UNITE : LE CAS DES BUDGETS ANNEXES ET DES COMPTES SPECIAUX .....	193
III - LES RETABLISSEMENTS DE CREDITS EN FAVEUR DE LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT .....	199
<b>CHAPITRE 2 - LA DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE .....</b>	<b>205</b>
I - LA PRATIQUE DE LA PERFORMANCE NE PERMET NI EVALUATION DE QUALITE NI MAITRISE DE LA DEPENSE.....	206
II - LES PISTES D'AMELIORATION .....	211
<b>CHAPITRE 3 - LA SOUTENABILITÉ DES MISSIONS DU BUDGET DE L'ÉTAT.217</b>	
I - LA COUVERTURE DES ENGAGEMENTS : UN STOCK DE RESTES A PAYER EN BAISSÉ MAIS TOUJOURS IMPORTANT .....	218
II - LES RISQUES PESANT SUR LES DEPENSES.....	219
III - LES RISQUES PESANT SUR LES RECETTES .....	225
<b>RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES...233</b>	
<b>LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>235</b>

<b>ANNEXES .....</b>	<b>243</b>
I - ANNEXE 1 : LA CONSTRUCTION DE L'AGREGAT DE DEPENSE .....	245
II - ANNEXE 2 : EFFET SUR LE SOLDE DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES .....	246
III - ANNEXE 3 : LE SOLDE DES COMPTES SPECIAUX .....	247
IV - ANNEXE 4 : LES SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES ACCORDEES AUX COMMUNES.	249
V - ANNEXE 5 : LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET L'UNION EUROPEENNE .....	252
VI - ANNEXE 6 : LES DISPOSITIFS FISCAUX DES PROJETS DE LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES .....	258
VII - ANNEXE 7 : ANALYSE DES EVOLUTIONS PAR IMPOT.....	261
VIII - ANNEXE 8 : L'EVOLUTION DU RESULTAT EN COMPTABILITE GENERALE.....	264
<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>265</b>
<b>RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET.....</b>	<b>267</b>



**Le rapport de la Cour des comptes sur les résultats  
et la gestion budgétaire de l'État**

**- Elaboration et publication -**

La Cour publie, chaque année, un rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État.

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat conjointement au projet de loi de règlement du budget de l'exercice antérieur, ce rapport analyse l'exécution du budget de l'État sous tous ses aspects.

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 :

- la certification des comptes de l'État, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF) ;
- le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat sur les finances publiques (article 58-3° de la LOLF) ;
- 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 les résultats et la gestion budgétaire de l'État, ainsi que les analyses par mission et par programme de l'exécution du budget de l'État, sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr). Le rapport est également diffusé par *La documentation française*.



## Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le présent *rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État - exercice 2012*.

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. Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet, Mme Ratte, présidents de chambre, MM. Picq, Descheemaeker, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Richard, Devaux, Gillette, Duret, Ganser, Monier, Théron, Mmes Bellon, Lévy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Pannier, Lebuy, Cazala, Lafaire, Frangialli, Andréani, Mme Morell, MM. Gautier (Louis), Braunstein, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, M. Phéline, Mme Ulmann, MM. Gautier (Jean), Vermeulen, Tournier, Mme Darragon, MM. Bonin, Vachia, Mme Moati, MM. Davy de Virville, Sabbe, Maistre, Mme Malébat-Mély, MM. Martin, Ténier, Lair, Hayez, Mmes Trupin, Froment-Védrine, MM. Frenzt, Ravier, Mme Dos Reis, MM. de Gaulle, Guibert, Piolé, Uguen, Prat, Le Roy, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Baccou, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Antoine, Mousson, Mmes Malgorn, Bouygard, MM. Feller, Chouvet, Viola, Clément, Le Mer, Saudubray, Migus, Geoffroy, Mme Latere, M. de la Guéronnière, Mme Pittet, MM. Aulin, Jamet, Mme Fontaine, M. Colcombet, Mmes de Coigny, Périn, MM. Cahuzac, Ortiz, Dujols, Bouvard, conseillers maîtres, MM. Klinger, Gros, Blairon, Leclercq, Marland, Schmitt, Sarrazin, 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. Bertrand, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de Mme Périn, conseillère maître, rapporteure devant la formation interchambres chargée de le préparer, et de M. Monier, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Lefort, avocat général.

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

Fait à la Cour, le 22 mai 2013.

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. Rémond, Monier, Théron, Cazala (à compter du 22 janvier 2013), Gautier (à compter du 30 avril 2013), Barbé, Charpy (jusqu'au 12 avril 2013), Mme Trupin, M. Bourlanges (jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2013), Mmes Bouygard et Vergnet, MM. Viola et Lambert, conseillers maîtres. MM. Feller (jusqu'au 31 décembre 2012), puis Lefort (à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013), avocats généraux, représentaient le procureur général.

Le rapporteur de synthèse était Mme Perin, conseillère maître, assistée de MM. Malcor et Pelé, rapporteurs, et de Mme Hado, assistante, avec le concours de MM. Théron, Viola et Boudy, conseillers maîtres, MM. Boullanger, Lion, Ravalet et Vareille, conseillers référendaires, M. Melmoux-Eude, auditeur, Mme Péroz et M. Plée, rapporteurs extérieurs, et Mme Daros-Plessis, experte.

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

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 14 mai 2013, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet et Mme Ratte, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.



Le présent rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2012 est accompagné de 63 analyses par mission et par programme de l'exécution des crédits et d'une analyse de l'exécution des recettes.

Ces 64 analyses sont consultables sur le site Internet de la Cour des comptes

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

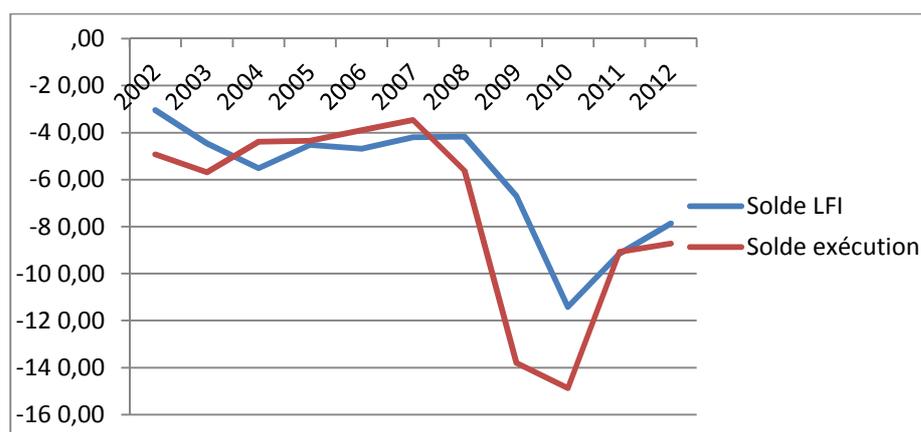


## Introduction

Le budget de l'État présente un déficit de 87,2 Md€ en 2012. C'est une amélioration de 3,6 Md€ par rapport à l'exécution budgétaire de 2011, dans un contexte marqué à la fois par une croissance économique nulle et, en sens inverse, un niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt, allégeant la charge des intérêts de la dette.

Le déficit de 2012 est toutefois supérieur de 8,4 Md€ à celui fixé en loi de finances initiale (LFI) et reste loin des niveaux constatés avant la crise<sup>1</sup>. Le graphique ci-après montre, qu'à l'exception de l'année 2011, l'exécution de la loi de finances présente, depuis 2007, un solde déficitaire plus lourd que celui initialement voté.

**Soldes budgétaires, en loi de finances initiale et en exécution, depuis 2002 (en Md€)**



Source : Cour des comptes

La Cour, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (RRGB) de 2011, avait constaté les premiers résultats des efforts de maîtrise budgétaire et appelé à les amplifier pour que s'amorce à terme un mouvement de décrue de la dette publique. La gestion de 2012 s'inscrit dans le mouvement de réduction du déficit mais celui-ci s'est ralenti. Si la charge de la dette s'est révélée stable grâce à de moindres taux d'intérêt, son encours a continué à croître, passant de 1 313 Md€ à la fin de 2011 à 1 386 Md€ à la fin de 2012.

<sup>1</sup> Avec un solde de -39,0 Md€ en 2006 et de -38,4 Md€ en 2007.

<sup>2</sup> L'encours de la dette négociable de l'État était de 877 Md€ fin 2006 et de 921 Md€ fin 2007.

La dégradation de la conjoncture économique a rendu nécessaire l'adoption de trois lois de finances rectificatives (LFR) et d'un décret d'avance. La LFI était construite sur une hypothèse de croissance de 1,0 %, qui a dû être révisée à la baisse à deux reprises (voir encadré page suivante).

La difficulté du contexte économique, qui a nécessité plusieurs révisions des prévisions de croissance, a pesé sur les conditions d'exécution du budget de l'État, que le présent rapport analyse sous trois angles différents :

La première partie de ce rapport, consacrée aux résultats de la gestion budgétaire de 2012, présente le solde budgétaire et l'impact sur ce solde d'autres entités publiques (États de la zone euro, Union européenne, sécurité sociale, collectivités territoriales) ainsi que le résultat en trésorerie, le solde en comptabilité nationale et le résultat du compte général de l'État. Les moindres recettes, fiscales et non fiscales, ainsi que les dépenses fiscales font l'objet d'une étude détaillée. Enfin, la tenue des normes de dépenses comme la régulation budgétaire sont examinées, notamment sous l'angle des économies produites.

La deuxième partie analyse les grandes composantes de la dépense de l'État (masse salariale, dépenses de fonctionnement, dépenses d'intervention et dépenses d'investissement) ainsi que les dépenses destinées au financement des opérateurs de l'État. L'objectif est de mesurer la mise en œuvre des règles encadrant la dépense prises en conséquence de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 du 28 décembre 2010.

Enfin, la troisième partie présente l'appréciation d'ensemble de la Cour sur l'exécution budgétaire de 2012, selon trois approches : la régularité de l'exécution, la mise en œuvre de la performance et la soutenabilité budgétaire de cette gestion.

Ces développements débouchent sur 12 recommandations formulées tout au long du rapport. La Cour présente également un suivi exhaustif des recommandations qu'elle avait formulées au titre des exercices 2010 et 2011 ainsi qu'un bilan de la mise en œuvre des recommandations émises dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire par mission.

### **Trois lois de finances rectificatives en 2012**

*Les incertitudes du contexte économique ont, depuis quelques exercices, modifié les conditions du pilotage de l'exécution budgétaire, qui était effectué, auparavant, par l'intervention de plusieurs décrets d'avance en cours d'exercice qu'une loi de finances rectificative (LFR) de fin d'année ratifiait. L'ampleur des dispositions fiscales introduites en cours d'année explique que plusieurs LFR interviennent et qu'un décret d'avance unique, élaboré au cours de l'automne, mette en place le schéma de fin de gestion (annulations et ouvertures de crédits), de concert avec la LFR de décembre (voir les LFR depuis cinq ans en annexe 2).*

*La loi de finances rectificative du 14 mars 2012 (1<sup>ère</sup> LFR) a révisé la prévision de croissance pour 2012 de +1,0 à +0,5 % : le budget révisé a pris en compte l'impact de cet ajustement sur les prévisions de recettes, avec une disposition fiscale dont l'impact sur l'exercice était évalué à 460 M€ ainsi que des dépenses additionnelles, notamment le décaissement de 6,5 Md€ pour la dotation en capital apportée au Mécanisme européen de stabilité ; par ailleurs, elle a annulé 1,2 Md€ de crédits sur le périmètre de la norme « 0 valeur » : le nouveau solde s'établissait alors à -84,8 Md€ (contre -78,7 Md€ en LFI).*

*La loi de finances rectificative du 16 août 2012 (2<sup>ème</sup> LFR), élaborée par le nouveau gouvernement, a abaissé une nouvelle fois la prévision de croissance, de +0,5 à +0,3 %, réduisant de nouveau les prévisions de recettes ; les mesures votées dans cette loi, notamment fiscales (introduction de 12 dispositifs fiscaux dont l'impact était évalué à 3,35 Md€), ont amélioré la prévision de solde de 3,7 Md€, avec un déficit de 81,1 Md€.*

*La loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 (3<sup>ème</sup> LFR), combinée aux dispositions du décret d'avance du 30 novembre 2012, a mis en place le schéma de fin de gestion, qui comportait une nouvelle révision à la baisse des recettes fiscales (-2,4 Md€) et ne prévoyait pas de crédits supplémentaires mais des annulations de crédits gageant les insuffisances constatées sur certains programmes et des mesures nouvelles (contrats aidés, hébergement d'urgence), ainsi que l'ouverture de 2,6 Md€ pour la recapitalisation de Dexia : le déficit était aggravé de 5,1 Md€, ce qui le portait à 86,2 Md€.*



# **PREMIERE PARTIE**

## **LES RESULTATS DE LA GESTION BUDGETAIRE DE 2012**

La première partie de ce rapport présente les résultats de la gestion budgétaire de 2012, en analysant le solde budgétaire de l'exercice (chapitre 1), les recettes (chapitre 2) et les dépenses (chapitre 3) de l'État.



# Chapitre 1

## Les soldes de l'exercice 2012

Sont présentées dans ce chapitre les analyses du solde budgétaire et des grandes composantes du déficit de l'État au terme de l'exécution de 2012 (I). Ces analyses sont complétées de la mesure de l'impact d'autres entités publiques sur le budget de l'État (II). Enfin, le solde budgétaire est mis en regard du résultat de l'État en comptabilité générale et du solde de l'État en comptabilité nationale ainsi que de son résultat en trésorerie (III).

### **I - Une poursuite de la réduction du déficit mais à un rythme ralenti**

#### **A - Une faible diminution du déficit budgétaire de 2012 par rapport à 2011**

Le solde du budget de l'État s'établit à -87,15 Md€ en 2012, ce qui représente un déficit réduit de 3,57 Md€ par rapport à celui de 2011. Le rythme de réduction du déficit s'est sensiblement ralenti par rapport à 2011.

## 1 - Une réduction du déficit permise par la hausse des recettes

### a) Comparaison de l'exécution budgétaire de 2012 à celle de 2011

Même s'il a été réduit par rapport à 2011, le déficit du budget de l'État représente encore 41 % de ses recettes nettes et 29 % de ses dépenses nettes ; il reste, par exemple, bien supérieur au montant de l'impôt sur le revenu (59,5 Md€). Il est pratiquement égal aux budgets des missions *Enseignement scolaire* et *Recherche et enseignement supérieur* réunis (89,6 Md€) ; il est bien supérieur aux budgets consacrés aux missions régaliennes *Justice, Sécurité, Défense* et *Action extérieure de l'État* (66,4 Md€ au total).

#### Comparaison des variations du solde du budget de l'État des exercices 2011 et 2012 (en Md€)

En exécution	2010 retraité	2011	2011- 2010 ret	2012	2012-11
Recettes fiscales brutes	<b>326,98</b>	339,41	<b>+12,43</b>	359,00	+19,58
Recettes non fiscales	18,16	16,38		14,11	-2,27
Prélèvements sur recettes	-70,54	-74,07		-74,64	-0,57
Fonds de concours	3,14	3,83		3,47	-0,36
<b>Recettes brutes</b>	<b>277,74</b>	<b>285,55</b>	<b>+7,81</b>	<b>301,94</b>	<b>+16,38</b>
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-89,889	-84,39		-90,56	-6,16
<b>Recettes nettes</b>	<b>187,86</b>	<b>201,16</b>	<b>+13,30</b>	<b>211,38</b>	<b>+10,22</b>
<b>Dépenses brutes</b>	<b>373,30</b>	<b>375,65</b>	<b>+2,35</b>	<b>390,09</b>	<b>+14,44</b>
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-89,89	-84,39		-90,56	-6,16
<b>Dépenses nettes</b>	<b>283,42</b>	<b>291,25</b>	<b>+7,84</b>	<b>299,54</b>	<b>+8,28</b>
Solde hors comptes spéciaux	-95,56	-90,10	+5,46	-88,16	+1,94
Solde des comptes spéciaux	-9,25	-0,63	+8,62	1,01	+1,63
<b>Solde (hors budgets annexes)</b>	<b>-104,81</b>	<b>-90,72</b>	<b>+14,08</b>	<b>-87,15</b>	<b>+3,57</b>

Les montants corrigés figurent en gras.

Source : Cour des comptes – Au 19 avril 2013

L'exécution budgétaire de 2012 présente des similitudes avec celle de 2011 mais la réduction du déficit budgétaire est sensiblement moindre.

Pour établir la comparaison entre les deux années, le tableau ci-dessus a été établi à partir des données de l'exercice 2010, retraitées de certaines mesures importantes qui l'avaient caractérisé<sup>3</sup> : les dépenses de 2010 étaient dégradées de 6,9 Md€ par le plan de relance et de 33,4 Md€

<sup>3</sup> Ces données sont celles du RRGB de 2011.

par le programme des investissements d'avenir tandis que les recettes étaient diminuées de 7,7 Md€ par la réforme de la taxe professionnelle.

La comparaison des deux dernières exécutions budgétaires montre :

- une réduction du déficit du budget de l'État, forte en 2011 (14,09 Md€) et plus modérée en 2012 (3,57 Md€) ; le rythme de la réduction du déficit s'est sensiblement ralenti ;
- des recettes nettes en forte hausse (de 13,30 Md€ en 2011 et de 10,22 Md€ en 2012), en dépit d'une croissance économique nulle : ces hausses sont imputables aux mesures fiscales successives prises en lois de finances rectificatives en 2011 ainsi que dans les lois de finances de 2012 ;
- des dépenses nettes du budget général elles-mêmes en hausse sur les deux exercices, de 7,84 Md€ en 2011 et de 8,28 Md€ en 2012 ; l'augmentation est toutefois limitée à 1,5 Md€ en 2012 si on prend en compte les modalités de soutien aux États de la zone euro, qui étaient retracées en 2011 sur un compte de concours financier.

En 2011 comme en 2012, la réduction du déficit budgétaire repose principalement sur la hausse des recettes fiscales.

*b) Une amélioration du solde budgétaire de 465 M€ due aux rétablissements de crédits*

Afin de doter la future Banque pour l'industrie d'un capital de 1 Md€, des crédits du programme des investissements d'avenir, confiés en 2010 à des opérateurs, ont été mobilisés et imputés sur le budget de l'État par des rétablissements de crédits. Cette opération, présentée dans le cadre de la 1<sup>ère</sup> LFR du 14 mars 2012, devait être neutre pour le budget de l'État puisque les crédits rétablis devaient être reversés à OSEO.

Cependant, la participation d'autres actionnaires (Caisse des dépôts et consignations, Agence française du développement, banques) à l'augmentation de capital d'OSEO, pour la constitution de la Banque publique d'investissement, a limité le besoin de financement de l'État à 730 M€ pour cette opération, laissant 270 M€ de crédits disponibles : par décision du 21 décembre 2012, le Premier ministre a affecté 170 M€ au plan automobile et 100 M€ à OSEO Garantie : ce dernier versement sera effectué en 2013.

Par ailleurs, sur les 730 M€ destinés à la création de la Banque pour l'industrie, seuls 365 M€ ont été versés à OSEO en 2012 : les

365 M€ restants dans les comptes de l'État, répartis entre la mission **Économie** (programme *Développement des entreprises et du tourisme*) du budget général (200 M€) et le compte d'affectation spéciale **Participations financières de l'État** (165 M€), n'ont pas été consommés sur l'exercice.

Ainsi, sur le milliard d'euros de crédits rétablis sur le budget de l'État, en dérogation au principe d'annualité budgétaire (*infra*, chapitre Régularité), 465 M€ n'ont pas été consommés en fin de gestion 2012, améliorant ce faisant, d'un même montant, le solde budgétaire de 2012<sup>4</sup>.

## 2 - Le déficit est supérieur à celui prévu par la programmation pluriannuelle

La situation du budget de l'État avait été, pour l'exécution de 2011, globalement conforme aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 du 28 décembre 2010 (LPFP)<sup>5</sup>. Tel n'est pas le cas pour l'exécution de 2012 :

### Le niveau de déficit de 2012 en regard des prévisions pluriannuelles

En comptabilité budgétaire <sup>6</sup> :	Loi de programmation des finances publiques	Réalisé 2012
PIB prévu / estimé	2 105 Md€	2 029 Md€
Déficit	72,9 Md€	87,2 Md€
Déficit / PIB	3,46 %	4,30 %

Source : Cour des comptes à partir de la loi de programmation du 28 décembre 2010

Le déficit est nettement supérieur à la prévision, l'écart s'expliquant principalement par l'incidence sur les recettes de la révision à la baisse de la croissance économique.

Par ailleurs, l'article 8 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, dispose, qu'à l'instar des lois de finances et des lois de finances rectificatives, « la loi de règlement, comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte. Le cas échéant, l'écart

<sup>4</sup> Ces opérations n'ont pas d'incidence sur le solde des administrations publiques.

<sup>5</sup> Pour 2011, la LPFP prévoyait un déficit pour l'État de 4,55 % du PIB, ce qui a été réalisé, avec un PIB et un déficit budgétaire plus faibles que prévus.

<sup>6</sup> Le ratio figurant dans la LPFP est calculé en comptabilité nationale alors qu'il est ici produit à partir de la comptabilité budgétaire.

*aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques est indiqué ».*

Bien que la LFI pour 2012 ne contienne pas d'article liminaire, cette disposition devrait trouver une première application à l'occasion de la loi de règlement des comptes de 2012. La Cour des comptes analysera le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, le présent rapport sur les résultats et la gestion budgétaire traitant uniquement du budget de l'État.

### **B - Un déficit 2012 plus lourd que prévu en loi de finances initiale**

Comme le montre le tableau de la page ci-après, le déficit du budget de l'État est supérieur de 8,44 Md€ à celui voté en LFI et de 0,97 Md€ au déficit prévu par la 3<sup>ème</sup> LFR du 29 décembre 2012. Cela résulte :

- de recettes nettes inférieures de 8,28 Md€ aux prévisions de la LFI, malgré des relèvements de recettes fiscales décidés à deux reprises en cours d'année ;
- de dépenses nettes du budget général supérieures de 5,51 Md€ au montant inscrit en LFI ;
- et de l'amélioration du solde des comptes spéciaux de + 5,37 Md€ par rapport au solde prévu en LFI.

La gestion de fin d'année n'a pas permis d'atteindre le niveau de déficit prévu par la 3<sup>ème</sup> LFR du 29 décembre 2012. Le budget accuse un déficit supplémentaire de près d'1 Md€, en raison de moindres recettes fiscales.

**Formation du solde budgétaire de la loi de finances initiale à l'exécution (en M€)**

	LFI	3 <sup>ème</sup> et dernière LFR	Exécution	Ecart Exécution-LFI	Ecart Exécution-3 <sup>ème</sup> LFR
Recettes fiscales brutes	360 385	361 684	359 000	-1 388	-2 687
Recettes non fiscales	15 857	14 050	14 110	-1 747	60
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne	-18 878	-19 052	-19 052	-174	0
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	-55 579	-55 590	-55 584	-5	6
Remboursements et dégrèvements sur impôts d'État	-75 153	-80 302	-79 093	-3 940	1 209
Remboursements et dégrèvements sur impôts locaux	-10 285	-11 310	-11 466	-1 181	-156
Fonds de concours	3 310	3 310	3 467	157	157
<b>Recettes nettes</b>	<b>219 657</b>	<b>212 790</b>	<b>211 379</b>	<b>-8 278</b>	<b>-1 411</b>
Dépenses brutes du budget général	379 462	391 207	390 094	10 632	-1 113
<i>dont Remboursements et dégrèvements</i>	<i>85 438</i>	<i>91 612</i>	<i>90 559</i>	<i>5 121</i>	<i>-1 053</i>
<b>Dépenses nettes du budget général y compris fonds de concours</b>	<b>294 024</b>	<b>299 595</b>	<b>299 535</b>	<b>5 511</b>	<b>-60</b>
<b>Solde du budget général</b>	<b>-74 367</b>	<b>-86 805</b>	<b>-88 156</b>	<b>-13 789</b>	<b>-1 351</b>
Solde des budgets annexes	17	17		-17	-17
Solde des CAS	-439	106	-274	165	-380
Solde des CCF	-4 105	322	1 128	5 233	806
Soldes comptes de commerce	114	114	83	-31	-31
Soldes comptes d'opérations monétaires	68	68	69	1	1
<b>Solde comptes spéciaux</b>	<b>-4 362</b>	<b>610</b>	<b>1 006</b>	<b>5 368</b>	<b>396</b>
<b>Solde général</b>	<b>-78 712</b>	<b>-86 178</b>	<b>-87 150</b>	<b>-8 438</b>	<b>-972</b>

Source : Cour des comptes - au 19 avril 2013

Ainsi, la décomposition de l'écart entre le solde budgétaire prévu en LFI et le solde constaté en exécution peut se résumer comme suit :

**Décomposition de l'écart entre le solde prévu en loi de finances initiale et le solde exécuté (en M€)**

<b>Solde prévu en LFI</b>	<b>-78 712</b>
<b>Moindres recettes nettes sur le budget général, y compris fonds de concours</b>	<b>-8 278</b>
<i>dont moindres recettes non fiscales nettes</i>	<i>-1 725</i>
<i>dont moindres recettes fiscales nettes</i>	<i>-6 518</i>
<b>Dépenses nettes supplémentaires sur le budget général, y compris fonds de concours</b>	<b>+5 511</b>
<b>Amélioration du solde des comptes spéciaux</b>	<b>+5 368</b>
<i>dont comptes d'affectation spéciale</i>	<i>+165</i>
<i>dont comptes de concours financiers</i>	<i>+5 233</i>
<i>dont comptes de commerce</i>	<i>-31</i>
<i>dont comptes d'opérations monétaires</i>	<i>+1</i>
Soldes des budgets annexes	-17
<b>Solde exécuté</b>	<b>-87 150</b>

Source: Cour des comptes au 19 avril 2013

Ce tableau montre l'impact des moindres recettes qui expliquent à elles seules que le déficit n'a pas été tenu.

L'analyse approfondie des recettes et des dépenses est présentée dans les deux chapitres suivants. Seuls sont ici retracés les grands mouvements qui ont affecté l'exécution 2012.

### 1 - Des recettes nettement inférieures à la prévision

#### a) De moindres recettes malgré plusieurs plans de mesures fiscales

Les recettes nettes, fiscales et non fiscales, accusent un déficit d'exécution à hauteur de - 8,3 Md€ :

- les recettes fiscales nettes ont été inférieures de 6,5 Md€ à ce qui avait été prévu en LFI, essentiellement l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) :

En Md€ (*)	LFI 2012	2 <sup>ème</sup> LFR du 16 août 2012	3 <sup>ème</sup> LFR du 29 déc. 2012	Exécution 2012	Exécution - LFI
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>274,947</b>	<b>272,464</b>	<b>270,072</b>	<b>268,438</b>	<b>-6,509</b>
Impôt sur le revenu	59,650	59,999	58,989	59,480	-0,171
Impôts sur les sociétés	44,876	40,700	40,700	41,270	-3,606
TICPE	13,973	14,073	13,333	13,498	-0,475
TVA	137,829	135,705	135,645	132,177	-5,654
Autres recettes fiscales	18,618	21,988	21,407	22,012	+3,389

(\*) Les chiffres ont été corrigés des modifications comptables intervenues à partir de la 3<sup>ème</sup> LFR (la ventilation des recettes entre les lignes est légèrement modifiée sans changer le total des recettes).

Source : Cour des comptes à partir de données de la direction du budget

Les recettes constatées sont encore inférieures de 1,6 Md€ à la prévision de la 3<sup>ème</sup> LFR du 29 décembre 2012 : si le produit de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) a excédé les dernières prévisions, les recettes de TVA ont manqué à hauteur de 3,5 Md€. Par ailleurs, les remboursements au titre du contentieux OPCVM<sup>7</sup>, estimés à 1,5 Md€, n'ont été que de 16 M€.

- les recettes non fiscales ont subi l'impact de l'encaissement de moindres dividendes :

En Md€	LFI 2012	2 <sup>ème</sup> LFR du 16 août 2012	3 <sup>ème</sup> LFR du 29 déc. 2012	Exécution 2012	Exécution - LFI
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>15,857</b>	<b>15,421</b>	<b>14,050</b>	<b>14,110</b>	<b>-1,747</b>
<i>dont dividendes et recettes assimilées</i>	<i>6,367</i>	<i>5,731</i>	<i>4,404</i>	<i>4,642</i>	<i>-1,725</i>

Source : Cour des comptes à partir de données DGFIP au 19 avril 2013

Ce repli de 1,7 Md€ par rapport à la LFI résulte notamment de moindres versements de la Caisse des dépôts et consignations ainsi que du choix fait par l'État, en cours d'exercice, de percevoir sous forme d'actions plutôt qu'en numéraire, une partie de ses dividendes (GDF-Suez, Fonds stratégique d'investissement).

Ce renoncement à une recette en numéraire de 1,4 Md€, qui augmente la dette de l'État à due concurrence, est critiquable dans un contexte où les recettes fiscales sont affectées par la baisse de la croissance économique.

<sup>7</sup> Organisme de placement collectif en valeurs mobilières.

*b) Exécution budgétaire et prévisions macroéconomiques*

La LFI pour 2012 prévoyait une évolution spontanée<sup>8</sup> des recettes fiscales de + 10,1 Md€ (4,0 %) et plusieurs dispositifs fiscaux qui s'ajoutaient aux mesures votées antérieurement, en particulier dans les LFR de 2011<sup>9</sup>, portant au total l'augmentation des recettes fiscales nettes à + 21,4 Md€ (8,4 %). L'impact en 2012 sur les recettes fiscales nettes des mesures antérieures et nouvelles<sup>10</sup> était évalué à 11,2 Md€ (sur le détail des mesures, voir annexe 6).

En cours d'exercice, les révisions des hypothèses de croissance économique et de l'élasticité des recettes à la croissance<sup>11</sup> ont conduit à revoir à la baisse la prévision d'évolution spontanée des recettes fiscales. Ces pertes ont été en partie compensées par des mesures fiscales nouvelles, d'un montant de 4,9 Md€<sup>2</sup>, prises dans les LFR, principalement dans la 2<sup>ème</sup> LFR du 16 août 2012 qui traduisait les orientations fiscales du nouveau gouvernement.

En exécution, l'évolution spontanée des recettes fiscales a été de - 0,5 Md€, soit une perte de 10,6 Md€ par rapport à la prévision initiale, en partie compensée par une exécution 2011 meilleure que prévu (+ 1,5 Md€) et par un rendement des mesures nouvelles supérieur à la prévision initiale (+ 2,6 Md€).

Les exercices 2008 et 2009 étaient marqués par un différentiel important entre les prévisions de croissance sur lesquelles étaient bâties le budget de l'État et la croissance effective. Depuis 2010, les lois de finances rectificatives, plus nombreuses, ont permis des ajustements plus précis des prévisions de croissance, afin de fiabiliser le montant des recettes et des dépenses.

---

<sup>8</sup> Il s'agit de la croissance des recettes fiscales à législation constante.

<sup>9</sup> Notamment la 4<sup>ème</sup> LFR du 28 décembre 2011 dont les mesures avaient un impact de + 5 Md€ sur les recettes fiscales de 2012.

<sup>10</sup> Il s'agissait notamment de la suppression de l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu, de la création d'un taux intermédiaire de TVA à 7 % sur des produits auparavant taxés à 5,5 %, de l'exonération totale des plus-values immobilières au-delà de 30 ans et non plus 15 ans, d'une majoration de 5 % de l'IS pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 250 M€ et d'une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus jusqu'au retour sous les 3 % du déficit public.

<sup>11</sup> Dans le rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques* de juillet 2012, la Cour avait noté les risques concernant la prévision de recettes fiscales résultant d'hypothèses trop optimistes en matière de croissance économique et d'élasticité.

<sup>12</sup> Il s'agissait notamment de la contribution exceptionnelle sur la fortune (2,3 Md€ sur 2012) et du versement anticipé de contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés (0,8 Md€ sur 2012).

### Révisions des prévisions de croissance depuis 2008

	Prévision de croissance en LFI		Prévision de croissance revue	Croissance réalisée
<b>2008</b>	+2,25 %	1ère LFR	+1,00 %	-0,10 %
		2ème LFR	+1,00 %	
<b>2009</b>	+1,00 %	1ère LFR	+1,00 %	-2,70 %
		2ème LFR	-1,50 %	
		3ème LFR	-2,25 %	
<b>2010</b>	+0,75 %	1ère LFR	+1,40 %	+1,70 %
		2ème LFR	+1,40 %	
		3ème LFR	+1,40 %	
		4ème LFR	+1,40 %	
<b>2011</b>	+2,00 %	1ère LFR	+2,00 %	+2,00 %
		2ème LFR	+2,00 %	
		3ème LFR	+1,75 %	
		4ème LFR	+1,75 %	
<b>2012</b>	+1,00 %	1ère LFR	+0,50 %	+0,00 %
		2ème LFR	+0,30 %	
		3ème LFR	+0,30 %	
<b>2013</b>	+0,80 %			

Source: projet de loi de finances (PLF), loi de finance initiale (LFI), projet de loi de finances rectificative (PLFR) de 2008 à 2012

En 2012, la prévision de croissance de 1,0 % sur laquelle a été bâtie la loi de finances initiale a été révisée à la baisse à deux reprises, jusqu'à 0,3 % dans les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> LFR. Cependant, le taux de croissance effectivement constaté s'est révélé nul.

L'écart entre le solde prévu en LFI et le solde constaté en exécution met en évidence les aléas que fait peser sur l'exécution l'incertitude sur les recettes fiscales. Il illustre la nécessité, pour sécuriser l'objectif de solde, de s'appuyer sur des prévisions de recettes prudentes et de faire davantage reposer l'effort de réduction du déficit sur des économies en dépenses, celles-ci relevant directement de la décision publique.

## 2 - Un effort de maîtrise sur le périmètre de la norme qui n'empêche pas une augmentation des dépenses totales

a) *Les dépenses du budget général comprises dans le périmètre de la norme « 0 valeur » ont diminué de 1,5 Md€ par rapport à la LFI*

Les dépenses du budget général sont encadrées par des normes visant à les stabiliser. Sur le périmètre « 0 valeur », dès lors que le prélèvement au profit des collectivités territoriales est gelé et que le prélèvement au profit de l'Union européenne augmente, et en raison de la croissance spontanée de certains dispositifs, les crédits destinés aux ministères doivent être diminués pour respecter le plafond de la norme.

### Les normes de dépenses

La loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 fixe un double objectif de limitation des crédits de l'État :

- la norme de dépenses dite « 0 valeur » (274 Md€) a pour périmètre les dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne, hors charge de la dette et des pensions des fonctionnaires ;

- la norme de dépense appelée « 0 volume » (358 Md€), sur laquelle la hausse des crédits de l'État doit être limitée à l'inflation, s'applique au périmètre précédent, élargi aux charges de la dette et aux contributions du budget général au CAS **Pensions**.

Dans le périmètre défini par le Gouvernement, les dépenses ont diminué de 1,5 Md€ en 2012, respectant l'objectif « renforcé » d'une baisse de 1,4 Md€, fixé par la 1<sup>ère</sup> LFR du 14 mars 2012<sup>13</sup> :

<sup>13</sup> Cette analyse ne prend pas en compte les diverses mesures ayant facilité le respect de la norme, analysées dans le chapitre 3 relatif aux dépenses du budget de l'État.

### Le respect des plafonds par mission de la norme « 0 valeur » (en M€)

Les 5 principaux écarts à la baisse par rapport au plafond par mission		Les 5 principaux écarts à la hausse par rapport au plafond par mission	
Écologie, développement et aménagement durables	- 476	Ville et logement	+ 261
Recherche et enseignement supérieur	- 351	Enseignement scolaire	+ 151
Aide publique au développement	- 280	Travail et emploi	+ 127
Engagements financiers de l'État	- 189	Solidarité, insertion et égalité des chances	+ 93
Action extérieure de l'État	- 173	Immigration, asile et intégration	+ 81

Source : Cour des comptes

Cependant, le périmètre de la norme « 0 valeur » n'inclut pas certaines dépenses, effectuées au cours de la gestion 2012, qui n'avaient pas été inscrites en loi de finances initiale.

*b) La hausse des dépenses du budget général est compensée par la baisse de celle des comptes spéciaux*

Les dépenses du budget général prévues par la LFI de 2012 étaient supérieures au montant constaté au terme de l'exécution de 2011. Elles ont encore augmenté en exécution par rapport à la loi de finances initiale (+ 5,5 Md€) malgré une charge de la dette moins lourde que prévu (- 2,5 Md€).

### Dépenses nettes du budget général

En M€	Exécution 2011	LFI 2012	Exécution 2012	Exécution - LFI
Dépenses nettes (y compris fonds de concours)	291,3	294,0	299,5	+ 5,5

Source : Cour des comptes

La hausse des dépenses nettes du budget général peut se décomposer de la manière suivante :

**Décomposition des écarts de dépenses du budget général  
par rapport à la LFI (en Md€)**

<b>Écarts de dépenses du budget général par rapport à la LFI</b>	<b>+ 5,5</b>
Moindres dépenses par rapport au plafond initial de dépenses « 0 valeur » (abaissé de 1,2 Md€ par la 1 <sup>ère</sup> LFR)	- 1,5
Moindre charge de la dette sur le champ « 0 volume »	- 2,5
<b>Baisse de dépenses du budget général par rapport à la LFI</b>	<b>- 4,0</b>
Dépenses non budgétées, hors périmètre des normes (essentiellement dotation au capital de Dexia et dotation au Mécanisme européen de stabilité)	+9,3
Variation des fonds de concours	+0,2

Source: Cour des comptes

Le tableau ci-dessus montre que les dépenses initialement inscrites au budget général sous la norme en volume ont été sous-exécutées à hauteur de 4 Md€ mais que deux dépenses importantes classées hors normes ont marqué l'exécution de 2012 : la dotation pour la recapitalisation de Dexia (2,6 Md€) et le versement des deux premières dotations au Mécanisme européen de stabilité (6,5 Md€)<sup>4</sup>.

L'impact sur le solde budgétaire de cette dernière dépense en faveur du mécanisme d'assistance financière de la zone euro, doit toutefois être relativisé puisque la dotation initialement prévue au titre des prêts bilatéraux à la Grèce (soit près de 4 Md€), portée par le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*, a été annulée, améliorant d'autant le solde des comptes spéciaux.

**Solde des comptes spéciaux**

En M€	Exécution 2011	LFI 2012	Exécution 2012	Exécution / LFI
<b>Comptes spéciaux</b>	<b>-626</b>	<b>-4 362</b>	<b>1 006</b>	<b>+5 368</b>
<i>dont comptes de concours financiers (*)</i>	-2 440	-4 105	1 128	+5 233

Source : Cour des comptes au 19 avril 2012

Le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* fait apparaître un solde légèrement positif (22,35 M€<sup>5</sup> contre un déficit de 4,634 Md€ prévu en LFI)<sup>6</sup>, améliorant le solde du compte de 4,6 Md€ par

<sup>14</sup> Les dotations en capital au Mécanisme européen de stabilité (MES) ne sont pas comprises dans la norme de dépenses bien que la mission *Engagements financiers de l'État* fasse partie du budget général, le Gouvernement excipant de son caractère exceptionnel et de sa neutralité sur le déficit exprimé en comptabilité nationale.

<sup>15</sup> Le solde du compte de concours financier était de - 6 790 M€ fin 2011.

<sup>16</sup> Les prêts bilatéraux consentis par la France à la Grèce ont été repris par le FESF.

rapport à la prévision. L'impact net sur le solde budgétaire des mécanismes de soutien à la zone euro s'élève en définitive à + 2,4 Md€ (*infra*), montant quasi-équivalent à l'économie constatée sur la charge d'intérêt de la dette (- 2,5 Md€).

La hausse des dépenses du budget général (+ 5,5 Md€) est compensée par l'amélioration du solde des comptes spéciaux (+ 5,4 Md€).

## **II - L'impact d'autres entités publiques sur le budget de l'État**

Si les relations entre le budget de l'État et la sécurité sociale comme les transferts financiers de l'État au profit des collectivités territoriales ont été stabilisés, il n'en va pas de même des mécanismes d'assistance financière de la zone euro et du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

### **A - L'incidence des mécanismes d'assistance financière de la zone euro**

La France est engagée dans quatre mécanismes d'assistance financière au profit des États de la zone euro dont les incidences budgétaires sont différentes :

- les prêts bilatéraux au profit de la Grèce dont le versement à partir du CCF *Prêts à des États étrangers* a été interrompu à la fin de l'année 2011, le programme étant repris par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) ;
- les apports en garantie du FESF, qui n'ont pas d'impact sur le budget de l'État, à moins qu'une garantie soit appelée en cas de défaut de remboursement d'un État sous assistance ;
- les dotations en capital du Mécanisme européen de stabilité (MES), dont la vocation est de se substituer au FESF, qui sont versées à partir du CAS *Participations financières de l'État* ;
- le versement à la Grèce, via le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce*, des intérêts perçus par la Banque de France sur les obligations de cet État qu'elle détient pour compte propre.

**Synthèse de l'impact sur le solde (en M€ de crédits de paiement)**

	<b>Exécution 2011</b>	<b>Prévision 2012</b>	<b>Exécution 2012</b>	<b>Prévision 2013</b>
<b>Impact en dépenses</b>	-6 940	-4 355	-6 722	-6 672
<b>Impact en recettes</b>	374	460	327	556
<b>Impact sur le solde</b>	<b>-6 566</b>	<b>-3 895</b>	<b>-6 395</b>	

Source : Cour des comptes

En 2012, la participation de la France à ces mécanismes a contribué à peser sur le solde budgétaire de 6,4 Md€, hors versements à la Grèce des intérêts perçus par la Banque de France sur les obligations grecques.

**1 - Des dépenses budgétaires liées en 2012 à la dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité**

L'impact en dépenses sur le solde de 2012 est de 6,7 Md€, soit une hausse de la dépense à ce titre de 2,4 Md€ par rapport à la LFI.

**Impact en dépenses sur le solde budgétaire (en M€ de crédits de paiement)**

<b>Mécanisme</b>	<b>Exécution 2011</b>	<b>Prévision 2012</b>	<b>Exécution 2012</b>	<b>Prévision 2013</b>
Dotations en capital du MES	0	0	6 523	6 523
Appels en garantie FESF	0	0	0	0
Prêt bilatéral à la Grèce	6 940	4 355	0	0
Versement des intérêts par la Banque de France	0	0	199	149
<b>Impact total sur le solde</b>	<b>6 940</b>	<b>4 355</b>	<b>6 722</b>	<b>6 672</b>

Source : Cour des comptes

Autorisée par la 1<sup>ère</sup> LFR du 14 mars 2012, la dotation de 6,5 Md€, versée en octobre 2012, correspond aux deux premières tranches de la contribution française au capital appelé du MES. La quote-part française s'élève au total à 16,31 Md€ et le reliquat des versements devrait s'effectuer en 2013 (pour deux cinquièmes) et en 2014 (pour un cinquième).

A cette dépense s'ajoute un versement de 0,2 Md€ à partir du CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce*, compensée par une contribution spéciale versée par la Banque de France.

A la différence de 2011, aucune dépense n'est plus enregistrée sur le CCF *Prêts à des États étrangers* au titre du prêt bilatéral à la Grèce. Par rapport à la LFI, le solde d'exécution est amélioré de 4,4 Md€, correspondant aux tranches prévues pour 2012 et finalement reprises au compte du FESF<sup>17</sup>.

Enfin, en raison de l'absence d'appels en garantie, la mission *Engagements financiers de l'État*, n'a enregistré aucune dépense au titre du FESF. Fin 2012, l'encours de garantie apportée par la France aux emprunts obligataires du FESF s'établissait à 52,1 Md€, en progression rapide par rapport au niveau enregistré en 2011 (7,3 Md€).

## 2 - Un impact incertain sur les recettes de 2012

L'impact en recettes des mécanismes d'assistance financière au profit des États de la zone euro s'élève à 0,4 Md€ en 2012.

### Impact en recettes sur le solde budgétaire des mécanismes d'assistance financière (en M€)

Mécanisme	Exécution 2011	Prévision 2012	Exécution 2012
Versement des intérêts par la Grèce au titre du prêt bilatéral	374	460	129
Reversement des intérêts perçus par la Banque de France (a)	0	0	198
<b>Impact total sur le solde</b>	<b>374</b>	<b>460</b>	<b>327</b>

(a) hors impact potentiel sur le montant du dividende versé à l'État.

Source : Cour des comptes

<sup>17</sup> La 2<sup>ème</sup> LFR du 16 août 2012 a bien procédé à l'annulation des autorisations d'engagement et crédits de paiement pour 2012. Toutefois, le reliquat des crédits restant à engager, soit 4,95 Md€, n'a pas été annulé par loi de finances, ce à quoi il convient de remédier dans les meilleurs délais.

Les intérêts et les commissions versés par la Grèce au titre du prêt bilatéral sont en nette diminution par rapport à 2011 en raison de la baisse des taux d'intérêt<sup>18</sup> décidée par les créanciers ainsi que de la rétrocession du trop-perçu sur le deuxième semestre 2011. Ils s'élèvent à 0,13 Md€ en 2012 contre 0,38 Md€ l'année précédente.

Le reversement par la France, au Trésor public grec, des intérêts perçus par la Banque de France sur les obligations grecques qu'elle détient en compte propre, correspond au montant versé par la Banque au CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* du budget de l'État (0,2 Md€). Le CAS a été alimenté par une partie du dividende de la Banque de France qui aurait sinon été versé en recettes non fiscales au budget général<sup>19</sup>.

## **B - L'incidence du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne**

Après une série de réformes successives, dont la dernière en date a été la décision de traiter en comptes de tiers, à compter de l'exercice 2010, conformément à une demande répétée de la Cour et du Conseil d'État, les ressources propres de l'Union européenne (UE) dont l'appartenance à celle-ci est acquise dès le moment de leur constatation (recettes douanières et cotisations sucre), le budget de l'État ne retrace plus que les opérations qui le concernent directement (prélèvement sur recettes au profit de l'UE notamment). Tous les flux qui, dans un sens ou dans l'autre, ne font que transiter par ses caisses (mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC) et majorité des flux relatifs aux fonds structurels notamment) ne sont plus traités qu'en comptes de tiers<sup>20</sup>.

Les tableaux ci-après résument les flux observés, en 2012, dans chacune de ces deux catégories d'opérations :

---

<sup>18</sup> Initialement, le taux d'intérêt applicable était l'Euribor à 3 mois auquel s'ajoutaient 300 points de base les trois premières années puis 400 les suivantes. Les ministres des finances de la zone euro ont ramené ce taux, le 20 février 2012, à l'Euribor à 3 mois auquel s'ajoute 150 points de base, avec effet rétroactif au 15 juin 2011.

<sup>19</sup> Le compte pourrait être le vecteur d'un mécanisme similaire, qui permettrait le transfert à la Grèce des revenus perçus sur les titres détenus dans le cadre du programme pour les marchés de titres (SMP). Les versements de la France à la Grèce devraient s'élever pour 2013 à 600 M€ (150 M€ pour le premier programme et 450 M€ pour le second).

<sup>20</sup> Plusieurs comptes de tiers sont utilisés ; *in fine*, les entrées de fonds sont égales aux sorties, l'État n'intervenant, en l'espèce, que pour le compte d'autrui.

### Opérations retracées au budget de l'État

	Recettes (en M€)
Frais de perception des ressources propres dites traditionnelles de l'UE	498
Fonds de concours	185
Prélèvement sur recettes au profit de l'UE (PSRUE)	- 19 052

Source 0: Cour des comptes

### Opérations n'apparaissant que dans les comptes de l'État

	(en M€)
Mise en œuvre de la PAC	9 508
Fonds structurels	1 335
Ressources propres traditionnelles (RPT) recouvrées au profit de l'Union européenne	1 979

Source : Cour des comptes

Les opérations de l'exercice appellent peu de remarques<sup>21</sup> :

L'exécution du budget communautaire 2012 a continué à se faire, juridiquement, en application, s'agissant des ressources à collecter pour l'UE, de la décision relative aux ressources propres (DRP) du 7 juin 2007<sup>22</sup> et, s'agissant des dépenses, des décisions prises pour le financement du budget communautaire pendant la période 2007-2013.

Après une année de baisse (2010), le montant global des ressources propres collectées par l'État au profit de l'UE a connu, en 2012, comme en 2011, une hausse (+ 3,6 % après + 3,9 %). La hausse de 2012 a été particulièrement marquée en ce qui concerne le prélèvement sur recettes de l'année (+ 4,5 %) car il y a eu, en revanche, une chute globale du montant des ressources propres traditionnelles (RPT) (- 4 %) et, tout particulièrement, des recettes douanières (- 4,4 %). La hausse du montant total des ressources à recouvrer a correspondu aux décisions prises, au niveau européen, dans le cadre des perspectives 2007-2013. Ce montant a représenté, en 2012, l'équivalent de 1,04 % du PIB après 1,02 en 2011 et 1,01 % en 2010<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Ces remarques sont complétées par l'annexe 5.

<sup>22</sup> RRGB sur l'exécution 2009, page 55 et, ci-après, dernier tableau de l'annexe relative aux relations financières de l'État avec l'Union européenne (annexe 5).

<sup>23</sup> Il est resté inférieur, toutefois, au ratio observé en 2009 (1,06 %) ainsi qu'au ratio observé en 2005 (1,05 %) et du même ordre de grandeur que plusieurs autres des ratios les plus élevés observés au cours des douze dernières années (1,02 % en 2000 et 1,03 en 2003). Ce positionnement dans la partie la plus haute de la fourchette des ratios observés au cours des douze dernières années, devrait se confirmer, voire s'amplifier, en 2013 (hausse de 1 557 M€ de la prévision de PSRUE en LFI 2013).

Les deux années 2012 et 2013, au demeurant, gagneront *a posteriori* à ne pas être regardées séparément en raison de la présence, dans l'appel des fonds à verser sur le compte de la Commission le premier jour ouvrable du mois de janvier 2013, d'un paiement de près de 580 M€ lié à l'exécution du budget communautaire 2012 (mise en œuvre des deux derniers budgets rectificatifs (BR) à ce budget, *infra*)<sup>24</sup>.

L'exécution du prélèvement sur recettes (19 052 M€) a fait apparaître, en 2012, par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale (18 878 M€), un écart de + 173 M€ (après - 4,6 M€ en 2011). La principale cause de cet écart a été la nécessité, au niveau communautaire, de compenser la baisse observée des recettes douanières<sup>25</sup>. Il est curieux que, dans ce contexte, le « jaune » annexé au PLF 2013 ait révisé à la hausse les prévisions de recettes douanières françaises pour 2012<sup>26</sup>. Il est à relever, toutefois, d'une part que cette erreur de prévision en matière de recettes douanières françaises n'a pas eu d'incidence directe sur l'exécution du budget de l'État<sup>27</sup> et, d'autre part, s'agissant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSRUE), que l'année 2012 a été, depuis au moins l'année 2000, l'un des deux exercices au cours desquels l'écart de prévision entre LFI et exécution a été le plus faible (moins de 1 % d'écart après moins de 0,01 % en 2011).

Cette dernière constatation, qui ne concerne que l'exécution du PSRUE en lois de finances françaises pour 2012, n'a pas empêché toutefois, qu'au niveau de l'UE, l'exécution du budget 2012 ait fait apparaître, en fin d'année, contrairement aux années antérieures, non pas une sous-exécution (qui aurait entraîné, en 2013, comme les années précédentes, un moindre besoin d'appel de fonds) mais une insuffisance de crédits de paiement et donc, un besoin de crédits supplémentaires<sup>28</sup>. Il

---

<sup>24</sup> La Commission européenne a confirmé, lors de l'adoption du BR n°6, que les paiements concernés, bien qu'ils soient attendus en janvier 2013, seraient à rattachés, en comptabilité nationale (utilisée pour la mise en œuvre des procédures de surveillance des évolutions budgétaires des États de l'UE), à l'exercice 2012 (déclaration de la Commission annexée aux décisions d'adoption du BR n° 6). L'INSEE, dans la note du 29 mars 2013, a tenu compte de cette position pour le calcul du déficit public 2012.

<sup>25</sup> Le tableau n° 6 de l'annexe 5 fait apparaître, parmi les causes d'écart entre la prévision initiale de PSRUE et sa réalisation, le caractère prépondérant de ce facteur.

<sup>26</sup> Le tableau n°5 de l'annexe fait apparaître, en ce domaine, l'accroissement, en cours d'année, de l'écart entre prévisions et réalisations de remboursements et dégrèvements au niveau français.

<sup>27</sup> Ce sont les écarts constatés au niveau communautaire qui dictent, en fin d'année, l'ajustement à faire, au niveau de l'UE, en matière d'appel de ressource RNB.

<sup>28</sup> D'où l'adoption de budgets rectificatifs pour rectifier à la hausse le budget communautaire : BR n° 5 adopté le 22 novembre 2012 et BR n° 6 adopté le 12 décembre 2012.

n'y avait pas lieu, dans le budget français de 2012, de prévoir les versements à effectuer à ce titre puisque ces derniers, vu la date des décisions communautaires, ne pouvaient avoir lieu qu'au début de 2013<sup>29</sup>. Mais il a fallu, en revanche, modifier la prévision de PSRUE 2013, d'où l'amendement que le Gouvernement a fait voter, en décembre dernier, au projet de loi de finances pour 2013 pour procéder à cet ajustement.

Le budget de l'État a dû supporter, en 2012, 70,9 M€ de charges non inéluctables par suite de refus d'apurement de dépenses réalisées dans le cadre de la politique agricole commune dont 62,9 M€ dans le domaine des aides directes aux bovins (lacunes dans la vérification des conditions d'admissibilité). Ces refus d'apurement s'étaient élevés, en 2010, à 170,5 M€ et, en 2011, à 37 M€. Les charges en découlant, qui sont liées aux conditions de mise en œuvre de la PAC dans notre pays, ont certes été imputées sur le programme 154 *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires* et intégralement couvertes, dès l'année de leur notification, par redéploiement de crédits mais il n'en reste pas moins qu'elles se sont élevées, en moyenne, depuis trois ans, à plus de 90 M€ par an et que de meilleures diligences, de la part des services concernés, auraient pu, au minimum, en réduire le montant.

Au total, en 2012, l'État a recouvré 21 Md€ au profit du budget de la Communauté européenne (20,3 Md€ en 2011).

L'État a reçu un peu moins de 11,4 Md€, dont 498 M€ de recettes non fiscales au titre du remboursement des frais de perception des ressources propres traditionnelles, 185 M€ de fonds de concours communautaires abondant des programmes de budget général et 10,7 Md€ à reverser à des tiers (9,5Md€ au titre de la PAC + 1,2 Md€ au titre des fonds structurels).

### **C - La reconduction d'une créance de faible montant de l'État sur la sécurité sociale**

Le budget de l'État finance des prestations sociales gérées par les organismes de sécurité sociale (allocation aux adultes handicapés, aides au logement, revenu de solidarité active – part activité et aide médicale de l'État notamment), des contributions d'équilibre à des régimes spéciaux de retraite (SNCF, RATP, Mines et Marins) et des mesures d'exonération de cotisations sociales en faveur de zones géographiques et de publics

---

<sup>29</sup> Pour qu'il ait pu être tenu compte de ces besoins supplémentaires dans l'appel de fonds de décembre 2012, il aurait fallu que les BR correspondants soient adoptés, au plus tard, pendant la première quinzaine de novembre. L'appel des fonds à verser en décembre est en effet envoyé aux États membres vers le 15 novembre.

particuliers). Ces dernières se contractent sous l'effet de la suppression de certaines mesures et du resserrement des conditions d'attribution d'une partie de celles qui sont maintenues.

### 1 - Le montant des versements du budget de l'État à la sécurité sociale est stabilisé

L'État a versé 25,2 Md€ en 2012 aux organismes de sécurité sociale, contre 24,9 Md€ en 2011 :

#### Versements de l'État à la sécurité sociale

DISPOSITIFS (en M€)	Versements Etat 2011	Versements Etat 2012	Variation %
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>24 920,2</b>	<b>25 199,7</b>	<b>1,1%</b>
<b>Dont :</b>			
<b>Mission Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	<b>8 461,6</b>	<b>8 780,1</b>	<b>3,8%</b>
<b>Dont :</b>			
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	7 151,0	7 806,2	9,2%
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	257,0	254,2	-1,1%
RSA activité, contrats aidés, Prime fin d'année + RSTA	475,0	233,0	-50,9%
<b>Mission Santé (AME)</b>	<b>587,6</b>	<b>549,0</b>	<b>-6,6%</b>
<b>Mission Ville et logement</b>	<b>5 687,1</b>	<b>5 848,4</b>	<b>2,8%</b>
<b>Dont :</b>			
ALS et APL	5 535,4	5 730,6	3,5%
<b>Mission Travail et emploi</b>	<b>1 536,7</b>	<b>1 037,2</b>	<b>-32,5%</b>
<b>dont :</b>			
Apprentissage	1 015,3	770,5	-24,1%
Auto-entrepreneur - Régime micro social	237,6	35,8	-84,9%
<b>Mission Outre mer (entreprises implantées dans les DOM)</b>	<b>1 052,5</b>	<b>1 087,2</b>	<b>3,3%</b>
<b>Mission Régimes sociaux de retraite</b>	<b>6 359,5</b>	<b>6 711,3</b>	<b>5,5%</b>
<b>Dont :</b>			
SNCF - RATP	3 934,5	4 031,0	2,5%
Régime de retraite des mines	1 607,0	1 823,9	13,5%
Régime de retraite des marins	818,0	856,4	4,7%

Source : Cour des comptes

### 2 - Une créance nette sur la sécurité sociale à la fin de 2012

L'état semestriel arrêté au 31 décembre 2012<sup>30</sup> fait apparaître une créance nette de l'État à l'égard de la sécurité sociale de 244,4 M€, contre 97,9 M€ en 2011<sup>31</sup>, ainsi que l'indique le tableau de la page suivante :

<sup>30</sup> En vertu de l'article LO.111-10-1 du code de la sécurité sociale, le Gouvernement communique au Parlement deux fois par an « un état semestriel des sommes restant dues par l'État aux régimes de base de sécurité sociale ».

<sup>31</sup> Cette créance nette résultait notamment d'une créance de l'État sur la branche famille (114,7 M€) au titre du dispositif relatif aux auto-entrepreneurs et de l'anticipation d'une régularisation ultérieure en faveur de l'État, au titre de 2011, du coût des mesures d'exonérations de cotisations sociales pour les apprentis (70 M€).

### Evolution des dettes (+) et des créances (-) de l'État à l'égard de la sécurité sociale pour les principaux dispositifs

DISPOSITIFS en M€	Situation nette au 31 décembre 2011	Situation nette au 31 décembre 2012
<b>1/ PRESTATIONS</b>		
Dont :	-16,5	-32,9
Aide médicale de l'Etat (AME)	6,2	38,8
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	15,5	-4,4
RSA activité + contrats aidés + prime de fin d'année + RSTA + prime de retour à l'emploi	-99,5	-94,9
Allocation de logement sociale (ALS) (FNAL)	102,2	78,3
Aide personnalisée au logement (APL) (FNAL)	-75,2	-87,6
<b>2/ EXONERATIONS DE COTISATIONS SOCIALES COMPENSEES</b>		
Dont :	-415,9	-239,8
Apprentissage	-87,5	-122,9
Auto-entrepreneur - Régime micro social	-196,3	-79,6
Zone de restructuration de la défense (ZRD)	-28,9	-21,6
Zones de revitalisation rurale (ZRR)	-24,1	-9,1
Zones de revitalisation rurale - Organismes d'intérêt général et associations (ZRR-OIG)	-51,9	10,2
Travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi	83,6	7,7
Entreprises implantées dans les DOM	25,2	98,2
Zones franches urbaines (ZFU)	-6,6	12,8
Zones de redynamisation urbaine (ZRU)	-9,3	-10,4
Abattement de 15 points en faveur des particuliers employeurs cotisant sur l'assiette réelle	-17,6	-17,7
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne non fragile	-29,5	-29,3
Avantages en nature dans les hôtels cafés restaurants (HCR)	-18,9	-19,6
<b>3/ ALLEGEMENTS TEPA</b>	<b>341,0</b>	<b>25,7</b>
<b>4/ SUBVENTIONS D'EQUILIBRE - CPRPSNCF</b>	<b>-6,5</b>	<b>2,5</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>-97,9</b>	<b>-244,4</b>

Source : Cour des comptes sur la base des données issues de l'état semestriel au 31 décembre 2012

L'augmentation de la créance nette de l'État à l'égard de la sécurité sociale (+ 146,5 M€) est essentiellement liée à :

- l'apurement de la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale au titre du dispositif d'exonérations sur les heures supplémentaires et complémentaires de la loi TEPA<sup>32</sup> ;

<sup>32</sup> La réduction du périmètre de ces exonérations aux seules entreprises de moins de 20 salariés par la LFR d'août 2012, conjuguée à la réaffectation à l'État d'une fraction de contribution sociale sur les bénéfices, lui a permis de dégager des recettes supplémentaires dont une partie a servi à l'apurement des dettes nées en 2010 et 2011 au titre de la compensation par le budget de l'État de la partie du coût des exonérations qui n'était pas couverte par des impôts et taxes affectés (341 M€).

- une légère augmentation de la créance nette de l'État au titre des prestations gérées par les régimes de base de sécurité sociale et financées par son budget (+ 16,4 M€).

Pour une part prépondérante, ces évolutions sont compensées par une diminution de la créance nette de l'État relative aux mesures d'exonérations ciblées de cotisations sociales (- 176,1 M€).

#### a) Les prestations

Au 31 décembre 2012, les dispositifs de prestations gérées par les régimes de base de sécurité sociale et financées par le budget de l'État font apparaître une créance nette de l'État de 32,9 M€, qui recouvre elle-même des situations contrastées d'insuffisance ou d'excès de financement.

Pour deux programmes insuffisamment dotés en LFI, l'ouverture de crédits supplémentaires en LFR de fin d'année a conduit à dégager de légers excès de financement à fin 2012 : le programme 109- *Aide à l'accès au logement* (16,6 M€, compte tenu de 259,4 M€ de crédits supplémentaires) et le programme 157- *Handicap et dépendance*, au titre de l'allocation aux adultes handicapés (4,4 M€, compte tenu de 292 M€ de crédits supplémentaires).

Le programme 304- *Lutte contre la pauvreté*, au titre du revenu de solidarité active (RSA), du RSTA et de la prime de retour à l'emploi attribuée dans le cadre de l'expérimentation du RSA, a dégagé un excès de financement de 94,9 M€, malgré l'annulation de crédits par les trois LFR successives (213,3 M€ au total), sous l'effet d'une révision à la baisse du besoin de financement du fonds national des solidarités actives (FNSA) par le budget de l'État. Cet excès de financement résulte, pour l'essentiel, de l'absence de régularisation, en faveur de l'État, d'un excès de financement datant de 2010 au titre du dispositif de prime de retour à l'emploi.

En revanche, s'agissant du programme 183- *Protection maladie*, l'État avait, fin 2011, une dette à l'égard la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) au titre de l'aide médicale de l'État (6,2 M€). Cette dette s'est accentuée au 31 décembre 2012 (38,8 M€) en l'absence d'ouverture de crédit supplémentaire en loi de finances rectificative. Cet état de fait traduit une sous-budgétisation de la dépense, sous l'effet de prévisions qui se sont révélées erronées<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Les données d'exécution transmises par la CNAMTS au 31 août 2012 faisaient apparaître une baisse de la dépense de 13 % par rapport à 2011. En outre, l'estimation des besoins de financement réalisée en octobre 2012 ne tenait pas compte des modifications introduites par l'article 41 de la 2<sup>ème</sup> LFR d'août 2012 (suppression

*b) Les exonérations de cotisations sociales*

Fin 2012, les dispositifs d'exonérations ciblées de cotisations sociales compensées par le budget de l'État ont dégagé un excès global de financement (239,8 M€). Bien qu'ayant chuté par rapport à celui à fin 2011 (415,9 M€), il traduit un défaut persistant de cohérence des dotations budgétaires au regard des prévisions et des créances détenues par l'État.

En dehors des régularisations relatives à l'excès de compensation par l'État des mesures d'exonérations sur les contrats d'apprentissage, l'excès de financement du programme 103- *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (créance de 143,3 M€), porte essentiellement sur :

- les dispositifs supprimés par la loi de finances initiale pour 2011<sup>34</sup> (66,6 M€), sur lesquels l'État n'a pas demandé le reversement des créances qu'il détient ;
- le dispositif de l'auto-entrepreneur (79,6 M€ dont une créance de 120,3 M€ sur la branche famille du régime général et une dette de 40,7 M€ sur le régime social des indépendants et la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales), en dépit des versements réduits effectués par l'État en 2012 (35,8 M€).

En sens inverse, une insuffisance de financement peut être observée au titre du programme 138 - *Emploi outre-mer* (98,2 M€), sous l'effet de la sous-estimation régulière des prévisions des organismes sociaux.

Au total, l'État détient à nouveau, à la fin de 2012, une créance nette sur les régimes de sécurité sociale, de 244,4 M€ (contre 97,9 M€ fin 2011). Cette créance recouvre des situations contrastées, selon les dispositifs, d'insuffisance ou d'excès de financement, liées au manque de fiabilité des prévisions.

---

rétroactive à compter du 4 juillet 2012 du droit de timbre et de l'agrément préalable pour soins coûteux introduits par la LFI pour 2011).

<sup>34</sup> Aide à domicile, avantages en nature dans les hôtels, cafés, restaurants et abattement en faveur des particuliers employeurs cotisant sur l'assiette réelle.

## D - La stabilisation des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

En 2012, l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales s'est élevé à 100,59 Md€, soit un montant similaire à celui de l'exercice précédent. Ce montant comprend le produit de la fiscalité transférée au titre de la compensation des transferts de compétences effectués dans le cadre de la décentralisation (27,08 Md€) (voir encadré ci-dessous) et des concours budgétaires (73,51 Md€).

### L'évolution de la fiscalité transférée aux collectivités territoriales

Certaines données relatives à la fiscalité transférée, et notamment celles concernant les recettes « cartes grises », demeurent provisoires.

Sous cette réserve, l'exécution 2012 de la fiscalité s'élève à 27,07 Md€, en recul de 1,5 % par rapport à 2011 (27,48 Md€). Cette évolution résulte d'une baisse de 794 M€ des droits de mutation à titres onéreux transférés (- 9,1 % par rapport à 2011) et d'une augmentation de 392 M€ sur les autres recettes fiscales transférées (+ 2,1 % par rapport à 2011), dont + 328 M€ sur la taxe spéciale sur les conventions d'assurances.

### 1 - La tenue de l'enveloppe « normée »

Les concours budgétaires se décomposent en prélèvements sur recettes (55,58 Md€), dépenses du budget général (16,73 Md€) et dépenses de comptes d'affectation spéciale (1,2 Md€)<sup>35</sup>.

L'article 48 de la 3<sup>ème</sup> LFR du 29 décembre 2012 a par ailleurs instauré un fonds de soutien exceptionnel aux départements en difficulté, doté de 170 M€. Ce fonds a été financé de façon extrabudgétaire au moyen d'un prélèvement sur les ressources de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) à laquelle la gestion du fonds a été confiée. Aucune dépense n'a été imputée en 2012 sur ce fonds.

A ce dispositif s'ajoute la création d'un fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts structurés, dits toxiques, par l'article 4 de la 3<sup>ème</sup> LFR. Doté de 50 M€ et financé pour moitié par une réduction du produit des amendes de circulation et du stationnement destiné aux collectivités territoriales et une réduction corrélative des crédits ouverts sur le programme 754 du CAS *Contrôle de*

<sup>35</sup> CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* (programme 754) et CAS *Financement national de développement et de modernisation de l'apprentissage* (créé par la LFR du 29 juillet 2011).

**la circulation et du stationnement routiers**, et pour moitié par des crédits du budget général du programme 122 *Concours spécifiques et administration*, ce fonds est géré pour le compte de l'État par l'agence de services et de paiement.

Parmi les concours financiers, une enveloppe dite « normée » a été définie dont le montant des dotations a été stabilisé en valeur en 2012, comme en 2011, soit 50,53 Md€ en AE et 50,50 Md€ en CP en LFI pour 2012<sup>36</sup>. Elle comprend l'ensemble des prélèvements sur recettes, hors fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et dotations issues de la réforme de la fiscalité locale<sup>37</sup>, ainsi que les crédits de la mission **Relations avec les collectivités territoriales** et de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle<sup>38</sup>.

En exécution, le montant des concours financiers s'est élevé à 50,48 Md€<sup>9</sup>, soit un montant inférieur de 21 M€ à l'enveloppe fixée.

## 2 - Une évolution limitée à 1 % des différents concours budgétaires

### a) L'évolution des prélèvements sur recettes

L'exécution 2012 des prélèvements sur recettes de l'État (55 570 M€) montre une baisse de ces prélèvements (-266 M€) par rapport à 2011. Cette baisse est la résultante de variations de sens contraire ayant affecté certaines dotations.

---

<sup>36</sup> La différence entre AE et CP provient de la mission **Relations avec les collectivités territoriales**.

<sup>37</sup> Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle.

<sup>38</sup> Cette dotation est inscrite sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission **Travail et emploi** et sur le programme 787 *Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire* de la mission **Financement nationale du développement et de la modernisation de l'apprentissage**.

<sup>39</sup> Ce montant est calculé en crédits de paiement pour les missions budgétaires.

### Exécution 2011-2012 des prélèvements sur recettes (PSR) collectivités territoriales (en M€)

	Exécution 2011 au format LFI 2012	Exécution 2012	Ecart 2012-2011
Dotation globale de fonctionnement	41 380	41 381	1
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	27	24	-3
Dotation élu local	65	65	0
Dotation au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	37	40	3
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	0
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	0
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	0
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	0	0
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	0
Dotation de compensation relais de la réforme de la TP	206	2	-205
Dotation de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines	32	4	-28
Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) <sup>40</sup>	533	457	-77
Compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale <sup>41</sup>	1 896	1 917	21
Dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle (DCRTP)	3 368	3 435	67
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	950	856	-94
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	463	364	-99
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 387	5 532	144
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés		4	4
<b>Total PSR</b>	<b>55 836</b>	<b>55 570</b>	<b>-266</b>

Source : Direction du budget

<sup>40</sup> La DUCSTP s'est substituée en 2012 à la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), (hors la Réduction pour création d'établissement - RCE) et à la compensation d'exonération au titre de la réduction de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de la taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux.

<sup>41</sup> Exécution 2011 retraitée au format LFI 2012 (intègre 22 M€ de consommation de l'ex DCTP au titre de la RCE).

Si le prélèvement au titre du fonds de compensation pour la TVA a augmenté (+ 144 M€), d'autres prélèvements ont diminué par rapport à l'exercice précédent. Tel est le cas de la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle (- 99 M€), de la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (- 94 M€) ou de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (- 77 M€). Le caractère marginal, en 2012, de l'ajustement de la compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle induit une forte diminution de cette dotation (- 205 M€).

Le montant de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) a fait l'objet d'une augmentation de 60 M€, par la 3<sup>ème</sup> LFR, au titre de corrections d'erreurs de calcul qui ont eu pour effet de porter le montant des prélèvements autorisés pour cette dotation à 3 429 M€. L'exécution est légèrement supérieure (+ 7 M€), ce dépassement n'étant pas expliqué par l'administration à ce stade.

Certaines baisses de dotations résultent du passage des prélèvements sur recettes sous Chorus en 2012. La comptabilisation des prélèvements sur recettes en comptabilité budgétaire et en comptabilité générale est désormais effectuée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de l'intérieur lors de la centralisation des dépenses locales. Des retards d'exécution ou de centralisation comptables peuvent ainsi affecter l'enregistrement de certains prélèvements.

#### *b) L'évolution des dotations budgétaires*

Hors dégrèvements d'impôts locaux, les dotations du budget général se sont élevées en 2012 à 6 Md€ contre 6,3 Md€ en 2011 et 6,8 Md€ en 2010.

Les consommations de crédits de paiement de la mission **Relations avec les collectivités territoriales** (2,66 Md€) ont progressé de 58 M€ en 2012 par rapport à 2011, notamment en raison de l'augmentation des dotations aux collectivités d'Outre-mer au titre de la compensation des transferts de compétences et d'établissements publics prévus par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Les crédits de paiement imputés sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission **Travail et emploi** (1 707 M€) sont stabilisés en valeur depuis 2010.

Des transferts aux collectivités territoriales sont également assurés par des subventions imputées sur différentes autres missions du budget

général. En 2012, le montant total de ces subventions s'est élevé à 1,6 Md€ en crédits de paiement, en recul de 15 % par rapport à 2011. En revanche, les consommations d'autorisations d'engagement sont demeurées stables (1,9 Md€).

#### Autres subventions de l'État aux collectivités territoriales (en M€)

Missions	AE	CP
Ville et logement	448,5	329,1
Outre-mer	441,7	306,6
Culture	215,0	188,9
Écologie, développement et aménagement durables	213,0	173,2
Politiques des territoires	171,2	159,5
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	134,8	137,7
Enseignement scolaire	49,0	52,6
Sécurité	43,6	42,9
Administration générale et territoriale de l'État	39,2	39,2
Économie	22,7	24,7
autres	198,5	198,4
<b>Total</b>	<b>1 977,2</b>	<b>1 652,9</b>

Source : Cour des comptes – données direction du budget

Aux crédits imputés sur le budget général, il convient d'ajouter les dépenses de deux comptes d'affectation spéciale : la taxe d'apprentissage (553 M€) versée aux régions par l'intermédiaire du CAS *Financement national du développement et de modernisation de l'apprentissage*, créé en 2012, et 646 M€ versés aux communes et aux départements par le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*.

#### c) L'évolution des dégrèvements

Hors restitutions des excédents de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) reversés à ces dernières, qui n'ont pas d'effet sur les transferts financiers de l'État aux collectivités locales, les dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'État se sont élevés à 10,7 Md€ en 2012, contre 10,8 Md€ en 2011. Cette faible variation résulte de l'extinction des dégrèvements liés à la taxe professionnelle et d'une révision du coût des dégrèvements liés à la CVAE.

\*\*\*

Au total, les mécanismes d'assistance financière au profit des États de la zone euro, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, les contributions du budget de l'État à la sécurité sociale et les transferts financiers aux collectivités territoriales n'ont pas eu d'incidence négative accrue sur le déficit budgétaire par rapport à la LFI

mais ont néanmoins un impact croissant qui réduit la marge de manœuvre de l'État face à une contraction des recettes fiscales.

### **III - Les résultats de 2012 en comptabilité générale, en comptabilité nationale et en trésorerie**

L'État dispose de plusieurs référentiels comptables : outre la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale (ou patrimoniale) et la comptabilité nationale. Il présente, par ailleurs, un résultat en trésorerie.

#### **Les différentes approches des résultats de l'exercice**

La Cour analyse les trois résultats de l'État, prévus par l'article 37 de la LOLF : le résultat budgétaire, ou solde d'exécution des lois de finances de l'année ; le résultat en comptabilité générale de l'exercice ; le résultat en trésorerie présenté dans le tableau de financement.

Ces trois résultats permettent de donner une vision précise et complète de la situation budgétaire et financière de l'État.

**Le solde budgétaire** est exprimé en comptabilité de caisse : il correspond au solde des dépenses effectivement décaissées et des recettes effectivement encaissées pendant l'exercice au titre du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

**Le résultat en comptabilité générale** est exprimé en droits constatés. Les charges et les produits sont comptabilisés et rattachés à l'exercice au moment du « service fait », même si les charges n'ont pas encore été payées et les recettes encore recouvrées. Ce résultat intègre donc des engagements dont le paiement interviendra dans le futur.

**Le tableau de financement** présente le résultat en trésorerie, soit le montant des besoins de financement de l'État en **trésorerie** sur l'exercice et la manière dont ceux-ci ont été financés.

En outre, **le solde de l'État en comptabilité nationale** présente le résultat de l'État selon la norme utilisée pour la notification à la Commission européenne du déficit et de la dette des administrations publiques.

#### **A - L'articulation du solde budgétaire et du résultat en comptabilité générale**

Conformément à l'article 30 de la LOLF, l'État tient une comptabilité générale enregistrant l'ensemble de ses opérations au titre de l'exercice écoulé, sur le fondement de la constatation des droits et des

obligations de l'État, selon les règles comptables applicables aux entreprises, sous réserve des spécificités propres à l'action de l'État. Les quatre états financiers issus de cette comptabilité (le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et l'annexe) sont soumis, en application du 5° de l'article 58 de la LOLF, à la certification par la Cour des comptes de leur régularité, de leur sincérité et de leur image fidèle.

### **1 - Les modalités de l'articulation du solde budgétaire et du résultat en comptabilité générale**

Le solde d'exécution des lois de finances (solde budgétaire) et le solde des opérations de l'exercice en comptabilité générale correspondent à des concepts comptables différents.

En effet, le fait générateur des charges et des produits intervient lors de la constatation des droits et des obligations de l'État en comptabilité générale, alors que celui des dépenses et des recettes budgétaires se rapporte aux mouvements de caisse, sauf exception<sup>42</sup>. Des décalages sont ainsi logiquement observés sur la constatation des produits et des charges dans les deux comptabilités.

D'autres dépenses et recettes budgétaires, qui se traduisent par des encaissements et des décaissements, ont un impact sur le solde budgétaire mais non sur le résultat en comptabilité générale (opérations pour compte de tiers) ou à un autre moment (acquisitions ou cessions d'immobilisations), ces opérations étant inscrites dans des comptes de bilan.

Par ailleurs, certaines opérations (amortissements, provisions, dépréciations) n'ont pas d'impact sur le solde budgétaire, parce qu'elles ne correspondent pas à des flux réels d'encaissements ou de décaissements, mais sont en revanche comptabilisées au compte de résultat en comptabilité générale.

Dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'État, la Cour a audité le passage du solde budgétaire au résultat en comptabilité générale et n'a constaté aucune anomalie significative. Le tableau ci-après présente les principaux éléments chiffrés qui expliquent le passage d'un solde à l'autre.

---

<sup>42</sup> Notamment, les loyers budgétaires et les charges d'indexation des titres négociables à moyen et long terme.

**Passage du solde d'exécution des lois de finances au solde des opérations de l'exercice**

En Md€	2012
<b>Solde d'exécution des lois de finances (résultat en comptabilité budgétaire)</b>	<b>-87,2</b>
<b>Décalage entre la constatation de la recette budgétaire et la constatation du produit en comptabilité générale</b>	<b>-1,1</b>
<i>dont produits enregistrés en cours d'année (comptabilité générale) mais non encore encaissés</i>	13,9
<i>dont produits enregistrés les années antérieures (comptabilité générale), encaissés dans l'année</i>	-11,1
<i>dont impact du rattachement des acomptes d'impôt sur les sociétés</i>	-3,9
<b>Solde des dépenses et des recettes budgétaires inscrites au bilan, sans impact sur le résultat en comptabilité générale</b>	<b>19,8</b>
<b>Opérations à impact patrimonial, sans impact budgétaire</b>	<b>-21,7</b>
<i>dont valeur comptable des éléments d'actifs cédés enregistrée en charges dans le résultat en comptabilité générale</i>	-1,7
<i>dont opérations d'inventaire non budgétaires (a)</i>	-20,1
<i>dont admissions en non-valeur et remises gracieuses</i>	-1,9
<i>dont opérations financières non budgétaires</i>	2,0
<b>Autres éléments non ventilés</b>	<b>-2,6</b>
<b>Solde des opérations de l'exercice (résultat en comptabilité générale)</b>	<b>-92,8</b>

Sources : Cour des comptes et Compte général de l'État 2012

Le solde des dépenses et des recettes budgétaires inscrites au bilan, sans impact sur le résultat en comptabilité générale (19,8 Md€) concerne essentiellement les opérations pour comptes de tiers effectuées par l'État (avances sur douzièmes d'impôts locaux versées aux collectivités locales et recettes correspondantes) et les opérations relatives aux actifs de l'État (acquisitions et cessions d'immobilisations, octroi et remboursement de prêts et avances, etc).

Parmi les opérations à impact patrimonial, sans impact budgétaire (- 21,7 Md€) figurent pour un montant significatif les opérations d'inventaire « classiques » en comptabilité générale (- 20,1 Md€)<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Ces opérations se décomposent comme suit : dotations aux amortissements et aux provisions (- 64,5 Md€), reprises sur provisions (+ 48,9 Md€), charges à payer (1,4 Md€), charges constatées d'avance (- 1,0 Md€), produits constatés d'avance (- 2,4 Md€) et variations de stocks et production stockée (+ 0,3 Md€).

## 2 - Le résultat en comptabilité générale

L'impact de la prise en compte des « droits constatés » alourdit davantage le solde d'exécution budgétaire qu'il ne l'allège en 2012. Cette situation est notamment due à l'augmentation des dotations aux dépréciations et aux provisions pour risques et charges, nettes des reprises, telle que présentée ci-dessous.

### Solde budgétaire et solde en comptabilité générale depuis 2006

En Md€	Solde budgétaire	Solde en comptabilité générale (publié et non retraité)
2006	-39,0	-31,6
2007	-38,4	-41,4
2008	-56,3	-70,2
2009	-138,0	-100,7
2010	-148,8	-110,0
2011	-90,7	- 86,5
2012	-87,2	- 92,8

Sources : *compte général de l'État publié (solde non retraité des corrections d'erreurs et des changements de méthode) et situation budgétaire et financière de l'État.*

Le résultat comptable de l'État se dégrade nettement entre 2011 et 2012, passant de - 80,9 Md€ en 2011 (montant retraité des corrections d'erreurs identifiées en 2012) à - 92,8 Md€ en 2012, ainsi que le montre le tableau présenté en annexe 8.

Cette évolution est due à une augmentation significative des charges nettes de l'État (+ 13,4 Md€ entre 2011 et 2012, soit + 3,8 %), alors que les produits régaliens nets ont connu dans le même temps une très légère augmentation de + 1,6 Md€, soit + 0,6 %, qui ne permet pas de compenser l'augmentation concomitante des charges nettes.

Sur la même période, la comptabilité budgétaire fait apparaître une augmentation des dépenses de + 8,3 Md€ (à comparer à + 13,4 Md€ de charges nettes en comptabilité générale), et une augmentation plus importante des recettes nettes de + 10,2 Md€ (à comparer à + 1,6 Md€ en comptabilité générale).

La hausse significative du montant des charges nettes de l'État en comptabilité générale est due à plusieurs facteurs, dont :

- une augmentation de 4,9 Md€ des dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations, nettes des reprises, notamment en raison de la dépréciation de l'actif circulant (créances fiscales) de + 2,3 Md€ et des provisions pour risques (+ 2,2 Md€) ;

- une augmentation de 5,9 Md€ des dotations aux provisions et dépréciations des charges d'intervention, nettes des reprises ; ces variations affectent principalement la provision pour pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre (+ 3,0 Md€) et de la retraite du combattant (+ 1,1 Md€), du fait de la diminution du taux d'actualisation de ces provisions viagères, suite à la baisse du taux de financement moyen de l'État.

L'augmentation des produits régaliens nets (+ 1,6 Md€) correspond essentiellement à une hausse nette des produits fiscaux de + 3,1 Md€, qui résulte de plusieurs mouvements contradictoires, et notamment :

- d'une augmentation de l'impôt sur le revenu (+ 8,7 Md€) et de la taxe sur la valeur ajoutée (+ 4,1 Md€) ;
- d'une baisse de l'impôt sur les sociétés (- 2,8 Md€) et des autres produits de nature fiscale et assimilés (- 6,6 Md€), elle-même liée aux conséquences de la réforme de la taxe professionnelle, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises enregistrée en 2011 parmi les produits régaliens n'ayant plus d'impact en 2012 dans les comptes de l'État, compte tenu de son affectation aux collectivités territoriales.

## **B - Déficit budgétaire et déficit en comptabilité nationale**

Le solde de l'État en comptabilité budgétaire est de - 87,2 Md€ en 2012 alors que le solde en comptabilité nationale, notifié à la Commission européenne, est de - 79,7 Md€.

En 2012, les différences d'enregistrement comptable, qui expliquent l'écart de 7,5 Md€ entre les deux soldes, résultent principalement des trois opérations suivantes.

Tout d'abord, la dotation au Mécanisme européen de stabilité versée en 2012 (6,5 Md€) est enregistrée en dépenses de l'exercice 2012 en comptabilité budgétaire alors que l'ensemble de la dotation prévue (16,3 Md€) est traitée en opération financière en comptabilité nationale, donc sans effet sur le résultat. Par ailleurs, le dividende de GDF-Suez payé en titres et non en numéraire (1,2 Md€) n'est pas une recette budgétaire mais bien une ressource en comptabilité nationale.

En sens inverse, le versement complémentaire au titre du prélèvement sur ressources au profit de l'Union européenne (0,6 Md€), résultant de deux budgets rectificatifs adoptés par l'UE les 21 novembre

et 12 décembre 2012, et effectué début janvier 2013, est rattaché à l'année 2012 en comptabilité nationale alors qu'il pèsera sur l'exercice 2013 en comptabilité budgétaire.

En revanche, la recapitalisation de la banque Dexia intervenue en décembre 2012 (2,5 Md€) est enregistrée en dépenses en comptabilité nationale et en comptabilité budgétaire.

### **C - Le résultat en trésorerie et la charge de la dette**

Des conditions de financement exceptionnelles ont permis de maintenir la charge nette de la dette (avant opération de *swaps*) quasiment stable en 2012 à 46,3 Md€ et ce, malgré la progression de l'endettement.

La charge de la dette négociable (OAT, BTAN et BTF<sup>44</sup>) s'est même réduite de 320 M€ par rapport à 2011. Cette légère diminution résulte de l'impact très favorable de la baisse des taux, des gains liés au ralentissement de l'inflation et d'effets « calendaires » résiduels qui, dans leur ensemble, ont plus que compensé la progression de l'endettement. En 2012, les conditions de financement ont en effet été extrêmement favorables. Cette configuration exceptionnelle a permis que la charge de la dette soit inférieure de 2,5 Md€ par rapport aux prévisions de la LFI et ce, malgré une inflation légèrement plus forte qu'anticipé.

La charge nette des opérations de trésorerie a en revanche progressé sensiblement : 880 M€ en 2012 contre 474 M€ en 2011. Cette évolution traduit d'abord la montée en charge, désormais pratiquement achevée, de la rémunération des dotations non consommables attribuées aux opérateurs du programme des investissements d'avenir. Mais le solde des autres opérations de trésorerie s'est également dégradé car, en raison d'effets calendaires, l'impact de la baisse des taux courts a été plus prononcé sur les recettes de placements que sur les intérêts versés.

La charge de la dette a fait l'objet, en cours d'année, de trois révisions à la baisse portant sur un total de - 2,4 Md€. Ces révisions ont concerné principalement la charge d'intérêts des BTF : - 0,7 Md€ en 1<sup>ère</sup> LFR, puis - 1,4 Md€ en 2<sup>ème</sup> LFR et à nouveau - 0,8 Md€ en 3<sup>ème</sup> LFR. La charge d'indexation du capital des titres indexés a été relevée de 0,7 Md€ en 2<sup>ème</sup> LFR. La 3<sup>ème</sup> LFR de fin d'année a intégré la révision de - 0,2 Md€ sur la charge nette des coupons courus des OAT et BTAN émis en 2012.

---

<sup>44</sup> Obligation assimilable du Trésor, bon du Trésor à intérêts annuels, bon du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté.

## 1 - Le tableau de financement de l'État

Le tableau de financement figurant à l'article d'équilibre des lois de finances, présente les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier de l'État. Le besoin de financement est constitué de l'impact en trésorerie des opérations budgétaires de l'année et du remboursement des emprunts arrivés à échéance. Les ressources de trésorerie comprennent les mouvements affectant les dépôts des correspondants du Trésor, la variation du compte de l'État à la Banque de France ainsi que tous les flux de trésorerie associés aux émissions d'emprunts.

**Tableau de financement en exécution pour 2012 (en Md€)**

<b>Besoin de financement (Md€)</b>	<b>Exécution 2011</b>	<b>LFI 2012</b>	<b>LFR du 14 mars 2012</b>	<b>LFR du 16 août 2012</b>	<b>LFR du 29 déc. 2012</b>	<b>Exécution 2012</b>
Amortissement de la dette à long terme	48,8	56,1	55,5	55,5	55,5	55,6
Amortissement de la dette à moyen terme	46,1	42,8	42,4	42,4	42,4	42,3
Amortissement de dettes reprises	0,6	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Variation des dépôts de garantie	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Impact en trésorerie du solde de la gestion	93,1	78,7	84,8	81,1	86,1	89,2
<b>Total</b>	<b>188,6</b>	<b>178,9</b>	<b>184,0</b>	<b>180,3</b>	<b>185,3</b>	<b>188,6</b>
<b>Ressources de financement (Md€)</b>	<b>Exécution 2011</b>	<b>LFI 2012</b>	<b>LFR du 14 mars 2012</b>	<b>LFR du 16 août 2012</b>	<b>LFR du 29 déc. 2012</b>	<b>Exécution 2012</b>
Emissions à moyen et long terme nettes des rachats	183,4	179,0	178,0	178,0	178,0	177,9
Annulation de titres de l'État par la CDP	0,0	4,0	4,0	0,0	0,0	0,0
Variation des BTF	-9,3	-4,2	-4,3	-7,7	-10,0	-11,2
Variation des dépôts des correspondants	12,4	-4,4	-0,3	-0,3	3,2	11,1
Variation du compte unique du Trésor	-3,9	1,0	2,4	2,4	2,4	-2,0
Autres ressources de trésorerie	6,1	3,5	4,2	7,9	11,7	12,8
<b>Total</b>	<b>188,6</b>	<b>178,9</b>	<b>184,0</b>	<b>180,3</b>	<b>185,3</b>	<b>188,6</b>

Source : Agence France Trésor

Le tableau de financement fixe, conformément à l'article 34 de la LOLF, le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an. Cette variation correspond aux émissions à moyen et long termes nettes des rachats diminuées de l'amortissement des dettes de l'État à moyen et long termes.

a) *Un besoin de financement qui ne se réduit plus*

Après le recul observé en 2011 dont la majeure partie tenait au contrecoup mécanique du programme des investissements d'avenir lancé en 2010<sup>45</sup>, le besoin de financement de l'État s'est stabilisé en 2012 à 188,6 Md€.

**Structure du besoin de financement**

<i>En Md€</i>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Amortissements	107,9	111,8	87,1	95,4	99,2
<i>dont dette de l'État</i>	97,6	110,2	83	94,8	97,9
<i>dont dettes reprises</i>	10,3	1,6	4,1	0,6	1,3
Solde de la gestion	56,4	134,7	149,6	93,1	89,2
<i>dont charge d'indexation</i>	4,6	0,1	2,3	4	3,6
<b>Besoin de financement</b>	<b>164,0</b>	<b>246,2</b>	<b>236,9</b> <b>(202,8)*</b>	<b>188,6</b> <b>(189,6)*</b>	<b>188,6</b>
Besoin de financement (hors charge d'indexation)	159,4	246,1	234,6	184,6	185,0

*\*Chiffres tenant compte de l'impact réel en trésorerie des investissements d'avenir*  
Source : Agence France Trésor

D'un côté, les amortissements de dettes à moyen et long terme, y compris celles reprises par l'État, ont progressé de 3,8 Md€ en dépit d'une politique de rachats toujours plus active. En l'absence d'opération nouvelle, l'encours des dettes reprises (3,3 Md€ à la fin de 2012) continue de diminuer au rythme des remboursements (1,3 Md€ en 2012).

De l'autre côté, l'impact en trésorerie du déficit budgétaire s'est réduit de 3,9 Md€ par rapport à 2011. Hors charges d'indexation qui, bien que comptabilisées en dépenses budgétaires, ne sont pas décaissées, le besoin de financement de l'État a légèrement augmenté (+ 0,4 Md€).

<sup>45</sup> Cf. le Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2011. La majeure partie des 34,64 Md€ de crédits budgétaires ouverts au titre du programme des investissements d'avenir par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 n'a pas été décaissée mais déposée par les opérateurs sur des comptes dédiés ouverts dans les livres du Trésor, constituant ainsi pour l'État une ressource de financement. En ne retenant dans l'impact en trésorerie du déficit que la partie réellement décaissée des fonds et non l'ensemble des dotations et de leur rémunération, le besoin de financement aurait été de 202,8 Md€ en 2010 et de 189,6 Md€ en 2011, soit une réduction limitée à 13,2 Md€ entre ces deux années.

*b) L'aggravation en cours d'année du besoin de financement entièrement couverte par des ressources de trésorerie non anticipées*

La loi de finances initiale prévoyait que le besoin de financement, estimé à 179 Md€, serait intégralement couvert par des émissions de dette à moyen long terme, les autres ressources de financement se neutralisant globalement.

Sous l'effet de la détérioration en exécution du solde budgétaire, le besoin de financement de l'État s'est accru en cours d'exercice de 9,7 Md€. Toutefois, ce besoin supplémentaire de trésorerie n'a pas nécessité d'ajustement sur le programme d'émission d'emprunts à moyen long terme. Il a été plus que couvert par l'augmentation des dépôts des correspondants (+ 11,1 Md€ au lieu d'une baisse de 4,4 Md€) et par les primes enregistrées lors des émissions de titres à moyen et long terme (9,2 Md€). En conséquence, l'encours de BTF a diminué plus fortement que prévu (- 11,2 Md€) et le solde du compte du Trésor à la Banque de France en fin d'année a dépassé de 2 Md€ le niveau initialement envisagé sans que cela corresponde à un besoin particulier de trésorerie.

## **2 - Les ressources de financement apportées par la dette et la trésorerie**

*a) Le programme d'émission à moyen long terme*

Le programme de financement à moyen et long terme net des rachats a été fixé à 178 Md€ par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012, contre 179 Md€ prévus dans la loi de finances initiale. Il s'est établi *in fine* à 177,9 Md€.

En 2012, les conditions de financement de la France ont été exceptionnelles. Le taux des BTF n'a jamais été aussi faible (0,08 % en moyenne sur l'année). Les émissions à moyen long terme ont été réalisées à un taux moyen pondéré de 1,86 %, très inférieur à celui enregistré pendant l'année 2011 (2,80 %) et, plus encore, à ceux de la période « d'avant crise » 1998-2007 (4,15 % en moyenne).

*c) Une politique de rachat toujours active*

L'agence France Trésor (AFT) a racheté, au cours de l'année 2012, 23,5 Md€ de titres (valeur nominale) dont 18 Md€ arrivant à échéance en 2013 et 5,2 Md€ de maturité 2014. Les rachats de titres avant échéance ont régulièrement dépassé 20 Md€ au cours des trois derniers exercices alors qu'ils n'avaient atteint que 3,4 Md€ en 2008<sup>46</sup> et 13,6 Md€ en 2009. Ces opérations qui n'apparaissent pas dans le tableau de financement, permettent de diminuer la charge annuelle d'amortissement telle qu'elle résulte spontanément des émissions réalisées dans le passé et, par suite, de réduire l'ampleur du programme d'émission à moyen long terme. Ainsi, les rachats anticipés permettent, dans un contexte de déficit budgétaire élevé, d'abaisser de manière faciale le programme de financement sans toutefois ne rien changer au volume des appels nets au marché ainsi qu'à la dynamique de l'endettement.

*d) Des ressources de trésorerie inattendues*

Attendu en repli de 4,4 Md€ en loi de finances initiale, l'encours des dépôts des correspondants du Trésor a, de nouveau, fortement augmenté en 2012 : + 11,2 Md€ après + 12,4 Md€ en 2011. La hausse concerne la plupart des correspondants principaux et, plus spécialement les collectivités locales.

L'encours des dépôts des collectivités territoriales et de leurs établissements a progressé de 5,3 Md€ en 2012 alors que la LFI anticipait un retrait de 2 Md€. Les incertitudes entourant l'évolution des dotations de l'État et le dynamisme des recettes fiscales propres, le préfinancement du cycle municipal d'investissement ainsi que les craintes de rareté du crédit liée à la disparition de Dexia du marché du financement des collectivités locales et au retrait partiel de certaines banques ont pu justifier la constitution d'encaisses de précaution.

Les dépôts des établissements publics nationaux, supposés par convention stables en prévision, ont augmenté quant à eux de 2,2 Md€. Par ailleurs, deux nouvelles entités ont ouvert un compte au Trésor en 2012, contribuant à augmenter les ressources de trésorerie de 5,8 Md€ en fin d'année : l'Unédic pour 1,5 Md€ et OSEO pour 4,3 Md€. Les dépôts des Banques centrales africaines ont, quant à eux, de nouveau progressé de 1,1 Md€. Enfin, l'encours des dépôts des organismes bénéficiaires des investissements d'avenir a baissé de 2,3 Md€.

---

<sup>46</sup> Dont 1,1 Md€ dans le cadre d'une opération d'échange de titres de maturité 2032.

Les « autres ressources de trésorerie » ont apporté 12,8 Md€ de ressources supplémentaires en 2012, soit plus de deux fois plus qu'en 2011 (6,1 Md€).

#### Les autres ressources de trésorerie (Md€)

	Exécution 2011	LFI 2012	Exécution 2012
Charge d'indexation	4,0	3,0	3,6
Indexation à l'émission	0,4	0,5	0,8
Primes et décotes à l'émission	2,4	0,0	9,2
Profits et pertes sur rachats	-0,7	0,0	-0,2
<b>Total</b>	<b>6,1</b>	<b>3,5</b>	<b>12,8</b>

Source : Agence France Trésor

L'essentiel provient des primes et décotes à l'émission. Ces primes constituent un gain en trésorerie qui permet de réduire les émissions de dette, et plus précisément de BTF, l'AFT s'engageant à réaliser son programme de moyen long terme. La baisse continue des taux des BTAN et OAT lors des adjudications a conduit à enregistrer des primes lors des émissions de 9,2 Md€ (contre 2,4 Md€ en 2011).

#### e) Légère remontée du solde du compte du Trésor en fin d'année

Le solde spontané du compte du Trésor a augmenté de 2 Md€ entre la fin de 2011 (29,6 Md€) et la fin de 2012 (31,6 Md€). Cette augmentation qui ne correspond pas à un besoin particulier de trésorerie en fin d'année, reflète en partie l'augmentation inattendue des dépôts des collectivités territoriales sur le compte du Trésor ainsi que l'encaissement d'importantes primes à l'émission. Cet afflux de ressources qui a permis de diminuer l'encours de BTF, n'a pas été entièrement neutralisé par ce biais. L'AFT a préféré suivre sa stratégie consistant à émettre de manière la plus régulière possible plutôt que d'ajuster la dernière émission de BTF, organisée le 17 décembre 2012.

### 3 - La dette négociable de l'État

L'encours de la dette négociable de l'État a continué de progresser de 73 Md€ (soit 3,6 points de PIB). Il est passé de 1 313 Md€ à la fin de 2011 à 1 386 Md€ à la fin de 2012. La variation de la dette négociable à plus d'un an a été *in fine* de 80 Md€ (177,9 Md€ d'émissions nettes des rachats diminuées de 97,9 Md€ d'amortissements d'emprunts de l'État). Le plafond fixé par le Parlement à 80,1 Md€ en loi de finances initiale a par conséquent été respecté.

L'encours des BTF a continué de diminuer pour atteindre 166,6 Md€ à la fin de l'année 2012, ce qui correspond à 12 % du total de la dette négociable. Cette réduction a été plus forte que prévu malgré la dégradation en cours d'exercice du besoin de financement. L'afflux de nouvelles ressources de trésorerie a en effet permis d'absorber le dérapage du déficit budgétaire tout en réduisant le recours à l'endettement de court terme.

#### 4 - La charge d'intérêt au regard du budget triennal

Le budget triennal 2011-2013 prévoyait un alourdissement de la charge de la dette d'un peu plus de 4 Md€ en moyenne chaque année par rapport au niveau arrêté en LFI 2011.

Cette augmentation en prévision résultait principalement d'un effet « volume » de l'ordre de 3 Md€, lié à la forte progression du besoin de financement depuis 2009, et d'un effet « taux » estimé à près de 1 Md€. L'hypothèse d'un redressement de l'inflation à 1,75 %, sur laquelle est indexée un peu plus de 12 % de la dette, et la rémunération des dotations non consommables dans le cadre du programme des investissements d'avenir, devaient contribuer plus marginalement à cette progression.

Bien qu'en augmentation par rapport à son niveau de 2010, la charge de la dette est restée en 2012 sensiblement en-deçà de la programmation pluriannuelle : 46,3 Md€ au lieu de 50,5 Md€.

#### Charge nette de la dette de l'État

En M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Budget triennal 2011-13		45 382	<b>50 510</b>	55 190		
Budget triennal 2013-15				46 895	48 368	50 864
LFI	42 450	45 382	<b>48 773</b>	46 895		
Exécution	40 503	46 256	<b>46 303</b>	-	-	-
Ecart LFI - exécution	-1 947	+847	<b>-2 470</b>			

Source : Lois de finances

Au cours des deux premiers exercices du budget triennal, la charge de la dette négociable (OAT, BTAN et BTF) a augmenté de 5,4 Md€, soit un peu moins que prévu. L'effet « volume » a été conforme aux attentes : + 3 Md€ en moyenne chaque année. En revanche, l'effet « taux » a joué, contrairement à ce qui avait été anticipé, dans un sens favorable (- 1,9 Md€) et ce, plus particulièrement en 2012 où l'État a bénéficié d'excellentes conditions de financement. Une inflation plus élevée que prévu, a contribué à alourdir, toutes choses égales d'ailleurs, la charge des emprunts indexés de 1 Md€ sur l'ensemble des deux années.

Si les charges de la dette sont inférieures au montant prévu dans la programmation triennale, c'est donc essentiellement grâce à la baisse exceptionnelle des taux. La dette elle-même a poursuivi sa progression dynamique, sous l'effet des déficits des exercices 2011 et 2012, -90,7 Md€ et -87,2 Md€. Les efforts de maîtrise des dépenses sur le budget général n'ont pas permis de dégager des marges susceptibles de contribuer significativement à la réduction de la dette : seuls 526 M€ ont été consacrés à la réduction de son encours.

---

### *CONCLUSION*

---

*En 2012, le déficit budgétaire a été réduit de 3,57 Md€ par rapport à 2011. Cette amélioration apparaît modeste en regard de celle de l'exercice précédent qui avait connu une réduction du déficit de 14,08 Md€ par rapport à 2010 (hors opérations exceptionnelles).*

*Par rapport à la loi de finances initiale, le déficit de l'exercice 2012 est plus dégradé de 8,44 Md€ : les recettes nettes ont été inférieures de 8,28 Md€ à la prévision initiale et les dépenses du budget général supérieures de 5,51 Md€ ; le solde des comptes spéciaux est en revanche meilleur de 5,37 Md€.*

*Les relations de l'État avec d'autres entités publiques ont eu un impact limité sur l'exécution budgétaire. Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne ont été supérieurs de 0,2 Md€ à la LFI. Les prélèvements au profit des collectivités territoriales ont été conformes à la prévision. S'agissant des relations avec la sécurité sociale, la créance de l'État est restée d'un faible montant (244 M€) fin 2012.*

*La conjoncture économique a pesé sur l'exécution budgétaire. Alors que la loi de finances initiale reposait sur une hypothèse de croissance en volume de 1,0 %, cette dernière a été nulle en 2012. La croissance spontanée (à législation constante) des recettes fiscales a ainsi été beaucoup plus faible que prévu, et les différentes mesures nouvelles de recettes prévues dans les lois de finances rectificatives n'ont compensé que partiellement ce moindre rendement. Les recettes non fiscales ont également été affectées par la conjoncture économique (moindre contribution de la Caisse des dépôts et consignations) et par la décision de l'État de percevoir certains dividendes sous forme de titres et non pas en numéraire.*

*S'agissant des dépenses, l'exercice 2012 a vu un réel effort de maîtrise des dépenses du budget de l'État, dans le périmètre de la norme « 0 valeur », dont le plafond a été réduit de 2,4 Md€, en LFI puis en LFR, par rapport aux engagements du budget triennal. Les dépenses constatées en fin d'exercice ont ainsi été inférieures de 1,5 Md€ à la prévision de la LFI. A cette économie s'ajoute celle constatée sur les charges de la dette (-2,5 Md€ par rapport à la LFI). Mais l'exercice 2012 a aussi vu les dépenses de soutien à la zone euro se maintenir à leur niveau de 2011, soit 2,5 Md€ de plus que dans la LFI, et l'État a dû intervenir pour recapitaliser la banque Dexia à hauteur de 2,6 Md€. Au total, les écarts à la LFI sur les dépenses du budget général et le solde des comptes spéciaux se compensent.*

*La maîtrise de la dépense de l'État est donc fragile. Les efforts supplémentaires d'économies réalisées sur le périmètre de la norme « 0 valeur » et le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt en 2012 – deux éléments dont la reconduction n'a rien d'acquis – ont rendu possible le financement de deux dépenses supplémentaires (Dexia et le Mécanisme européen de stabilité), non prévues. Rien ne permet d'exclure qu'elles ne puissent se reproduire, compte tenu du fait que la crise de la zone euro et la consolidation du système bancaire ne sauraient être considérées comme achevées.*

---



## Chapitre 2

### Les recettes du budget de l'État

Les recettes de l'État, constituées des recettes fiscales (nettes des remboursements et dégrèvements), des recettes non fiscales et des recettes de fonds de concours, ont représenté 286,0 Md€ en 2012.

Par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, ce montant est en retrait de 8,1 Md€, cet écart provenant pour 6,5 Md€ des recettes fiscales et pour 1,8 Md€ des recettes non fiscales. En sens inverse, un gain de 0,2 Md€ est constaté sur les fonds de concours.

#### Les recettes de l'État

En Md€	Exécution 2011	LFI 2012	3 <sup>ème</sup> LFR 2012	Exécution 2012
Recettes fiscales nettes	255,0	274,9	270,1	268,4
Recettes non fiscales	16,4	15,9	14,1	14,1
Fonds de concours	3,8	3,3	3,3	3,5
<b>Recettes de l'État</b>	<b>275,2</b>	<b>294,1</b>	<b>287,4</b>	<b>286,0</b>

Source : direction du budget

## I - Les recettes fiscales

### Recettes fiscales nettes prévues et exécutées en 2012

En Md€	LFI 2012	1 <sup>ère</sup> LFR 2012	2 <sup>ème</sup> LFR 2012	3 <sup>ème</sup> LFR 2012	Exéc. 2012	Écart exéc.- LFI	Écart exéc.- 3 <sup>ème</sup> LFR
IR	59,7	60,0	60,0	59,0	59,5	-0,2	0,5
IS	44,9	43,1	40,7	40,7	41,3	-3,6	0,6
TICPE	14,0	14,1	14,1	13,3	13,5	-0,5	0,2
TVA	137,8	137,1	135,7	135,6	132,2	-5,7	-3,5
Autres recettes fiscales	18,6	19,1	22,0	21,4	22,0	3,4	0,6
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>274,9</b>	<b>273,3</b>	<b>272,5</b>	<b>270,1</b>	<b>268,4</b>	<b>-6,5</b>	<b>-1,6</b>

*Note : ces montants sont corrigés des changements comptables intervenus en cours d'exercice – les corrections modifient la ventilation des recettes entre les lignes mais ne changent pas le montant total des recettes.*

*Source : Cour des comptes et direction du budget*

Les commentaires qui suivent portent sur les recettes fiscales nettes telles qu'elles sont présentées dans les documents budgétaires, qui sont égales aux recettes fiscales brutes diminuées de la totalité des remboursements et dégrèvements, qu'ils concernent les impôts d'État ou les impôts locaux. La Cour considère toutefois qu'il serait plus pertinent d'analyser les recettes fiscales brutes diminuées des seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État. Il n'y a en effet aucune justification à déduire des impôts bruts de l'État les remboursements et dégrèvements relatifs à d'autres impôts, en l'espèce les impôts locaux.

### Recettes fiscales nettes (Md€)

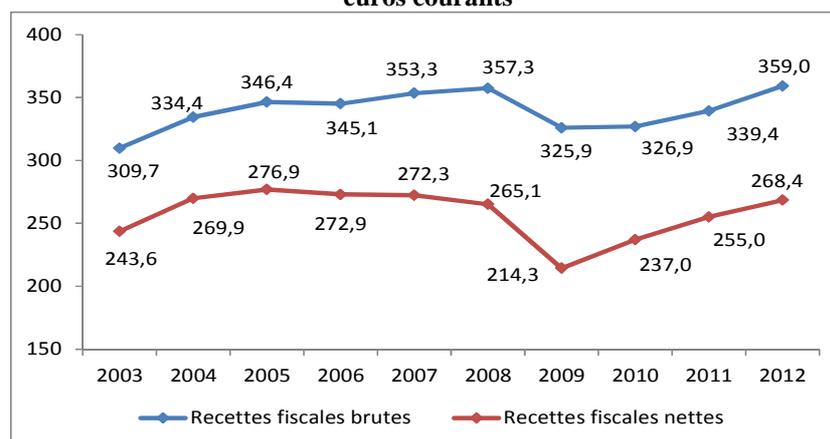
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes fiscales nettes	272,9	272,3	265,1	214,3	237,0	255,0	268,4
Recettes fiscales nettes des seuls R et D d'impôts d'État	285,6	285,8	281,3	232,1	253,2	266,5	279,9

*Source : direction du budget et Cour des comptes*

## A - Des recettes fiscales en progression en 2012 mais toujours inférieures à leur montant d'avant la crise économique

En 2012, les recettes fiscales nettes ont augmenté de 13,4 Md€ par rapport à 2011, année au cours de laquelle l'augmentation avait été de 18 Md€<sup>47</sup>. C'est la troisième année consécutive de hausse des recettes fiscales nettes, qui n'ont cependant pas retrouvé leur niveau d'avant la crise, puisqu'elles sont encore inférieures de 3,9 Md€ (euros courants) à leur niveau de 2007 (voir annexe 7). Les recettes fiscales brutes sont légèrement supérieures à leur niveau de 2008.

Montant des recettes fiscales brutes et nettes<sup>48</sup> de 2003 à 2012 (Md€) en euros courants



Note : afin de les rendre comparables, les recettes de l'année 2010 ont été réduites de 16,6 Md€, montant des impôts locaux transitoirement affectés à l'État.

Trois facteurs expliquent l'évolution des recettes fiscales nettes : leur évolution spontanée ou « à législation constante » (1), qui dépend largement des évolutions de l'activité économique, les mesures nouvelles (2) de hausse ou de baisse des impôts (parmi lesquelles sont parfois distinguées les mesures antérieures à la LFI considérée et les mesures nouvelles au sens strict), enfin les mesures de périmètre et de transfert de ressources entre administrations qui n'ont eu en 2012 qu'un faible impact (0,2 Md€ au total) sur les recettes fiscales.

<sup>47</sup> Après déduction en 2010 de 16,6 Md€ d'impôts locaux transitoirement affectés à l'État (réforme de la taxe professionnelle).

<sup>48</sup> Les recettes fiscales nettes sont égales aux recettes fiscales brutes diminuées des remboursements et dégrèvements.

## 1 - Une évolution spontanée faible

Le taux de croissance spontanée des recettes fiscales nettes a été relativement proche de la croissance du PIB en valeur au cours de la période 2004-2011. Seule l'année 2009 présente une différence nette entre les deux taux de croissance, mais il s'agissait d'une année de forte récession. L'année 2012, avec une évolution spontanée (-0,2 %) très inférieure à la croissance du PIB en valeur (1,5 %), se rapproche des années 2002 et 2003 ou du début des années 1990 au cours desquelles l'élasticité<sup>49</sup> a connu des valeurs proches de zéro, voire négatives.

Le taux de croissance spontanée varie sensiblement d'un impôt à l'autre. Celui de la TVA est celui qui devrait se rapprocher le plus du PIB en valeur puisque son assiette, les « emplois taxables », est constituée à 60 % de la consommation des ménages dont l'évolution est proche de celle du PIB.

Or, l'évolution « spontanée » de la TVA, telle qu'elle apparaît à posteriori après estimation de l'incidence des mesures nouvelles, a été négative en 2012, de -1,2 %, alors que le PIB en valeur progressait de 1,5 %. C'est l'impôt dont l'évolution est la plus éloignée des prévisions, et à ce stade la plus difficile à comprendre.

## 2 - Un nombre important de mesures nouvelles

Avec une évolution spontanée légèrement négative, la progression des recettes nettes en 2012 ne s'explique que par l'effet des mesures prises avant 2012 et dans les différentes lois de finances de l'année, pour un effet total de 13,9 Md€<sup>0</sup>.

Au regard des années précédentes, la composition de la croissance des recettes en 2012 est atypique. Depuis l'année 2001, l'impact des mesures nouvelles n'a été positif que lors de quatre années, en 2004 et en fin de période depuis 2010. L'effet positif des mesures nouvelles et de périmètre a été le plus fort en 2010 (14,2 Md€<sup>1</sup>) et en 2012 (13,9 Md€). Mais en 2010, l'effet positif des mesures nouvelles provenait en totalité<sup>52</sup> de mesures antérieures à 2010 (contrecoup du plan de relance dont les mesures s'étaient pour une partie arrêtées en 2009). L'année 2012 se

---

<sup>49</sup> L'élasticité des recettes fiscales est définie par le rapport de leur taux de croissance spontanée (à législation constante) au taux de croissance du PIB.

<sup>50</sup> Dont 0,2 Md€ de mesures de périmètre.

<sup>51</sup> Après déduction de 16,6 Md€ d'impôts locaux affectés transitoirement à l'État en 2010.

<sup>52</sup> Les mesures nouvelles de l'année ont un impact négatif, compensé par des mesures de périmètre dont l'effet est positif.

distingue de 2010 en ce que les mesures nouvelles ont pour l'essentiel (11,1 Md€ sur les 13,9 Md€) été décidées dans les lois de finances de l'année (et la 4<sup>ème</sup> LFR 2011 votée le 28 décembre 2011).

## **B - Un rendement inférieur de 6,5 Md€ à la prévision**

L'année 2012 a été marquée par plusieurs révisions à la baisse des hypothèses de croissance économique, avec pour conséquences des réévaluations à la baisse des recettes. Pour compenser ces pertes, de nombreuses mesures nouvelles d'augmentation des recettes ont été prises en cours d'année (sur l'analyse par impôt, voir annexe 7).

### **1 - La programmation initiale des recettes fiscales**

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2012 a été construit avec des hypothèses de croissance de 1,75 % pour le PIB en volume et de 1,8 % pour le prix du PIB, soit 3,6 % pour le PIB en valeur. Si la prévision de croissance du PIB en volume a été plusieurs fois révisée à la baisse, la prévision d'évolution du prix du PIB a été peu modifiée.

L'hypothèse de croissance a été abaissée une première fois au cours du débat sur la loi de finances initiale, à 1,0 % en volume (2,7 % en valeur), ce qui s'est traduit par une perte de 3,5 Md€ de croissance spontanée des recettes fiscales. Aussi, d'importantes mesures d'augmentation des recettes ont été décidées, dans la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 et dans la LFI pour 2012, portant finalement la prévision de recettes fiscales 1,8 Md€ au-dessus de la prévision présentée dans le PLF.

#### *a) Un schéma initial en PLF avec peu de mesures nouvelles*

Le schéma prévu en PLF reposait sur une évolution spontanée des recettes de 13,6 Md€, un impact des mesures antérieures de 4,9 Md€ et de 0,5 Md€ pour les mesures nouvelles. La croissance spontanée des recettes de 5,4 %, correspondait à une élasticité de 1,5, la croissance du PIB en valeur étant supposée de 3,6 %.

#### **Prévisions des recettes fiscales nettes 2012 en PLF (Md€)**

	2011	Évolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre	2012
PLF 2012	253,8	13,6	4,9	0,5	0,2	273,1

*Source : direction du budget*

Les mesures votées antérieurement au PLF 2012 (jusqu'à la 2<sup>ème</sup> LFR pour 2011) devaient accroître les recettes de 4,9 Md€ sur l'exercice 2012. Il s'agissait :

- de mesures antérieures à la LFI pour 2011, pour un impact global de + 0,4 Md€ en 2012
- des mesures de la LFI 2011, pour un impact de 1,8 Md€ sur l'année 2012<sup>53</sup> ;
- de la réforme de la fiscalité du patrimoine prévue par la 1<sup>ère</sup> LFR du 29 juillet 2011, pour + 0,3 Md€ en 2012 ;
- des mesures de la 2<sup>ème</sup> LFR du 19 septembre 2011, 2,45 Md€ en 2012 : suppression de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières (+ 1,1 Md€) ; des mesures d'augmentation de l'impôt sur les sociétés pour 1,15 Md€, dont principalement la limitation des possibilités de reporter les déficits (+ 1 Md€) ; une nouvelle taxe sur les nuitées d'hôtels (+ 0,1 Md€).

Le PLF pour 2012 comportait trois mesures nouvelles d'un rendement total de 0,5 Md€, dont la mise en place d'une contribution exceptionnelle de 3 % sur le revenu fiscal de référence pour les hauts revenus (+ 0,2 Md€).

*b) De nombreuses mesures nouvelles décidées lors du débat budgétaire à la suite de la révision des hypothèses économiques*

Au cours du débat budgétaire de l'automne 2011, l'hypothèse de croissance pour 2012 de + 1,75 % en volume retenue dans le PLF a été abaissée à 1,0 %, entraînant une révision à la baisse de l'estimation de la croissance spontanée des recettes fiscales de l'État, de 3,5 Md€ (+ 10,1 Md€ au lieu de + 13,6 Md€), dont 1,8 Md€ de réduction pour l'IS et 0,8 Md€ pour la TVA.

---

<sup>53</sup> Les principales mesures, qui concernaient l'impôt sur le revenu, étaient : la réduction des aides à l'investissement dans des équipements photovoltaïques (+ 0,7 Md€) ; l'abrogation du crédit d'impôt en faveur des intérêts d'emprunt pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale (+ 0,5 Md€) ; la modification des modalités d'imposition à l'IR des foyers fiscaux changeant de situation matrimoniale en cours d'année (+ 0,5 Md€).

**Prévisions des recettes fiscales nettes 2012 en PLF et en LFI (Md€)**

	2011	Évolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre	2012
<b>PLF</b>	253,8	13,6	4,9	0,5	0,2	273,1
<b>LFI</b>	253,5	10,1	4,9	6,3	0,2	274,9

Source : direction du budget

Pour compenser cette perte, des recettes nouvelles ont été votées, pour 5,8 Md€. Une partie de ces mesures a été intégrée dans la 4<sup>me</sup> LFR pour 2011 du 28 décembre, les autres dans la LFI pour 2012.

Les mesures de la 4<sup>me</sup> LFR pour 2011 devaient avoir un impact de 5 Md€ sur l'année 2012. Il s'agissait de :

- la suppression de l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu (IR) (+ 1,8 Md€, y compris les impacts induits sur les autres impôts) ;
- la majoration exceptionnelle de 5 % de l'impôt sur les sociétés (IS) pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 250 M€ (+ 1,1 Md€) ;
- la création d'un taux intermédiaire de TVA à 7 % sur les produits à 5,5 % hors produits de première nécessité (+ 1,8 Md€) ;
- l'augmentation de 5 points (de 19 % à 24 %) du taux de prélèvement forfaitaire libérateur (PFL) sur dividendes et intérêts (+ 0,6 Md€)<sup>54</sup>.

La LFI pour 2012 a ajouté quelques mesures nouvelles, d'un rendement de 0,8 Md€, dont la principale est l'augmentation de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus inscrite dans le PLF, par l'abaissement des seuils d'assujettissement et la création d'un deuxième taux (+ 0,4 Md€).

**2 - Les révisions de la prévision en cours d'exercice**

En 2012, les lois de finances rectificatives ont à nouveau révisé deux fois à la baisse l'hypothèse de croissance économique et en conséquence, abaissé les prévisions de recettes fiscales. Ces baisses ont été partiellement compensées par le vote de mesures nouvelles.

<sup>54</sup> La LFR 4 supprimait également la taxe sur les hôtels de luxe (prévue par LFR 2 2011) pour ne pas s'ajouter à la hausse de TVA (- 0,1 Md€).

*a) La première loi de finances rectificative du 14 mars 2012*

La 1<sup>ère</sup> LFR pour 2012 a abaissé de 1,7 Md€ la prévision de recettes fiscales, à 273,3 Md€.

La révision de l'hypothèse de croissance en volume, de 1,0 % à 0,5 %, a conduit à abaisser de 2,6 Md€ les montants prévus pour l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée.

Par ailleurs, les résultats de l'exécution 2011 sur les recettes fiscales, meilleurs que prévus, ont permis d'augmenter de 1,1 Md€ la prévision pour 2012. Mais le report sur 2012 des dépenses non réalisées en 2011 au titre de contentieux, pour 0,9 Md€, a réduit le gain à 0,2 Md€.

La 1<sup>ère</sup> LFR a instauré une taxe sur les transactions financières à compter du 1<sup>er</sup> août 2012 (0,4 Md€). Elle a par ailleurs prévu un renforcement des actions de lutte contre la fraude (pour 0,3 Md€).

*b) La deuxième loi de finances rectificative du 16 août 2012*

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012, la Cour a observé que l'élasticité des recettes fiscales de l'État avait été surestimée et que les pertes de recettes pouvaient, en conséquence, être comprises entre 2,0 et 5,0 Md€. En outre, elle a souligné que la prévision de croissance du PIB retenue jusque-là était trop élevée et qu'une perte de recettes supplémentaire devait être envisagée à ce titre.

La 2<sup>ème</sup> LFR pour 2012 a révisé à la baisse de 0,9 Md€ la prévision de recettes fiscales nettes, cette révision s'expliquant par une correction de 5,8 Md€ des précédentes prévisions et par l'ajout de mesures nouvelles pour 4,9 Md€.

La correction des prévisions précédentes concernait principalement l'impôt sur les sociétés (IS) :

- la prévision d'IS a été revue à la baisse de 3,4 Md€, le bénéfice fiscal des entreprises en 2011 n'ayant pas atteint le niveau attendu ;
- la prévision de TVA a été abaissée de 1,4 Md€, dont 1 Md€ lié à une surestimation initiale de la base de TVA 2011 et 0,4 Md€ lié à la baisse de la croissance ;

- les corrections apportées aux dépenses relatives aux contentieux ont diminué de 1 Md€ les recettes nettes<sup>55</sup>.

De nouvelles mesures fiscales ont été décidées dans la 2<sup>ème</sup> LFR, d'un montant total de 4,9 Md€, dont les principales sont les suivantes :

- une contribution exceptionnelle sur la fortune (+ 2,3 Md€) ;
- le doublement de la taxe sur les transactions financières (à partir du 1er août 2012) (+ 0,2 Md€) ;
- une contribution exceptionnelle des établissements de crédit (hausse de la taxe de risque systémique) (+ 0,6 Md€) ;
- une contribution exceptionnelle sur la valeur des stocks de produits pétroliers (+ 0,6 Md€) ;
- le versement anticipé de la majoration exceptionnelle de 5 % de l'IS (recette normalement perçue en 2013) (+ 0,8 Md€).

*c) La troisième loi de finances rectificative du 29 décembre 2012*

La prévision de recettes fiscales nettes a été à nouveau revue à la baisse de 2,3 Md€, cette révision portant sur les recettes suivantes :

- une baisse de 1,0 Md€ du produit de l'impôt sur le revenu, en fonction des déclarations désormais connues ;
- une baisse de 0,7 Md€ du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) par rapport à la 2<sup>ème</sup> LFR, afin de tenir compte d'une révision à la baisse des hypothèses de consommation des carburants, ainsi que de l'impact de la baisse temporaire de 3 centimes par litre sur les carburants décidée le 28 août (- 0,3 Md€) ;
- une révision à la hausse du coût des dégrèvements d'impôts professionnels locaux (1,1 Md€), dont 0,4 Md€ s'explique par des restitutions d'excédent de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) plus élevées qu'anticipé ;

---

<sup>55</sup> Alors que la 1<sup>ère</sup> LFR prévoyait une dépense de 0,9 Md€ au titre du contentieux « précompte », il est apparu que cette dépense ne serait pas réalisée avant 2013 ; en sens inverse, il est apparu nécessaire de 1,5 Md€, au titre du contentieux relatif au régime de retenue à la source sur les dividendes de sociétés françaises versés aux OPCVM étrangers, déclaré incompatible avec le droit européen par la Cour de justice de l'Union européenne ; par ailleurs, une dépense de 0,4 Md€ a été ajoutée au titre du remboursement des amendes infligées à dix banques françaises en 2010 par l'Autorité de la concurrence pour entente sur la tarification des chèques, la Cour d'appel de Paris ayant prononcé l'annulation de ces amendes en février 2012.

- en sens inverse, une révision à la hausse du rendement de divers impôts, compte tenu des recouvrements constatés (+ 0,5 Md€) : droits de donation et autres impôts directs par voie d'émission de rôle notamment.

### 3 - Une exécution nettement inférieure à la LFI

Les recettes fiscales effectivement constatées pour 2012 sont de 268,4 Md€, soit 6,5 Md€ de moins que dans la LFI et 1,6 Md€ de moins que dans la LFR 3 du 29 décembre 2012.

#### Prévisions et exécution des recettes fiscales nettes en 2012 (Md€)

LFI 2012	LFR3 2012	Exécution 2012	Écart exécution - LFI	Écart exécution - LFR3
274,9	270,1	268,4	-6,5	-1,6

Source : direction du budget

Comme le montre le tableau ci-dessous, la baisse de 6,5 Md€ par rapport à la LFI s'explique d'abord par l'évolution spontanée négative des recettes fiscales (- 0,5 Md€), alors qu'elle devait contribuer pour 10,1 Md€ à leur progression, soit une perte de 10,6 Md€ par rapport au schéma initial, partiellement compensée par une base 2011 meilleure que prévu de 1,5 Md€.

#### Décomposition de l'évolution des recettes en LFI 2012 et en exécution

En Md€	2011	Évolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre	2012
LFI 2012	253,5	10,1	4,9	6,3	0,2	274,9
Exécution	255,0	-0,5	2,7	11,1*	0,2	268,4

\* dont 6,2 Md€ de mesures LFI (6,3 Md€ prévus) et 4,9 de mesures postérieures à la LFI (5,1 Md€ prévus)

Source : direction du Budget

De même, le rendement des mesures antérieures à la LFI a été moins élevé qu'attendu, de 2,7 Md€ au lieu de 4,9 Md€ (- 2,2 Md€). Les mesures intégrées à la LFI et celles qui ont été prises en cours d'exercice ont permis d'augmenter les recettes de 11,1 Md€.

*a) Un moindre rendement des mesures antérieures qui se concentre sur quelques mesures*

Les mesures antérieures à la LFI 2012 devaient avoir un effet positif sur 2012 de 4,9 Md€, qui n'a finalement été que de 2,7 Md€. Les principaux écarts observés sont les suivants :

- la prévision de réduction des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne s'est pas produite : ils n'ont pas connu de baisse alors que la LFI intégrait une réduction de 1,2 Md€. Cette erreur de prévision concerne les remboursements et dégrèvements relatifs à la contribution économique territoriale, dont la dynamique est encore mal maîtrisée et dont l'enregistrement en comptabilité budgétaire n'est pas satisfaisant (la ligne « autres dégrèvements » enregistre 800 M€ en 2012, dont on ne connaît pas la justification) ;
- la prévision pour 2012 supposait que l'exercice 2011 supporterait une dépense (en atténuation des recettes) de 900 M€ au titre du contentieux précompte et que, cette dépense ne devant pas se répéter en 2012, les recettes de 2012 seraient supérieures de 900 M€ à celles de 2011 (ce « contrecoup positif » étant considéré comme une mesure nouvelle) ; cette dépense n'ayant pas eu lieu en 2011, aucun contrecoup positif ne s'est produit<sup>56</sup> ;
- la suppression du bouclier fiscal devait augmenter les recettes de 0,7 Md€, cette augmentation n'a été que de 0,4 Md€ ;
- le moindre rendement sur l'impôt sur le revenu de la modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières (- 0,2 Md€) ;
- l'incidence sur l'impôt sur les sociétés du versement d'une prime à l'ensemble des salariés en cas de hausse des dividendes versés aux associés ou actionnaires : le coût observé n'a été que de 0,1 Md€ (au lieu de 0,4 Md€) ;
- le gain résultant de la suppression du régime du bénéfice mondial consolidé, qui était supposé de 50 M€<sup>57</sup>, est finalement de 500 M€ (+450 M€).

---

<sup>56</sup> L'absence de dépense pour le contentieux précompte en 2011 a en revanche contribué pour 0,9 Md€ à l'amélioration de 1,5 Md€ de l'exécution 2011 par rapport à la prévision retenue en LFI 2012 ;

<sup>57</sup> Après un gain de 150 M€ en 2011.

En revanche, le rendement des mesures prises en LFI et en LFR est très proche de la prévision :

- les mesures prises en LFI (et en LFR4 pour 2011) ont eu un rendement de 6,2 Md€, pour un rendement attendu de 6,3 Md€ ;
- les mesures prises dans les LFR de 2012 ont apporté des recettes supplémentaires pour 4,9 Md€ ; ce montant est inférieur de 0,2 Md€ au rendement global attendu ; les recettes provenant de la taxe sur les transactions financières ont été inférieures à la prévision (0,2 Md€ au lieu de 0,6 Md€), cette moins-value étant en partie compensée par un meilleur rendement du versement anticipé de la contribution exceptionnelle sur l'IS (1,0 Md€ au lieu de 0,8 Md€).

*b) Une chute notable de l'évolution spontanée*

La prévision initiale (LFI) a été construite avec une élasticité de 1,5. A l'hypothèse de croissance du PIB en valeur de 2,7 % (1,0 % en volume) correspondait une prévision de croissance spontanée des recettes fiscales de 4,0 %. La révision à la baisse des hypothèses de croissance et de l'élasticité des recettes a conduit, en cours d'année, à abaisser la prévision de l'évolution spontanée des recettes fiscales, sans aller toutefois jusqu'à une évolution négative. Pour une croissance du PIB en valeur de 1,5 % en 2012<sup>58</sup>, et avec une élasticité de 1,5, la croissance spontanée des recettes aurait dû être de 2,3 %. En exécution, l'évolution spontanée des recettes, calculée comme la différence entre la progression des recettes constatées et le rendement estimé des mesures, est de - 0,2 %, ce qui conduit à une élasticité de - 0,1.

Depuis 2004, et à l'exception de l'année 2009 de décroissance du PIB, l'élasticité a été comprise entre 1,2 et 1,9. L'hypothèse de 1,5 était donc d'un ordre de grandeur comparable. Mais l'élasticité finalement constatée en 2012, de - 0,1, est voisine de celles observées en 2002 et 2003, de - 0,1 et 0,1. Au cours de ces deux années, la croissance du PIB en volume a été faible, de 0,9 %, après 1,8 % en 2001 et avant 2,5 % en 2004. Une analyse de l'élasticité sur plus longue période<sup>59</sup> montre qu'elle a fortement varié au cours des années 1990 et jusqu'au début des années 2000, avec des valeurs nettement inférieures à 1 pendant toute la première moitié de la décennie 1990 (dont l'année 1993 de récession). Les années de faible croissance économique se caractérisent généralement par des

<sup>58</sup> INSEE – Les comptes de la Nation – mai 2013.

<sup>59</sup> PLF 2013 - Rapport économique, social et financier - Tome 1.

élasticités peu élevées. L'année 2012 semble confirmer cette observation puisque le ralentissement de l'économie en 2012 s'est accompagné d'une baisse de l'élasticité des recettes fiscales.

C'est pour la TVA que la perte de croissance spontanée est la plus forte, ce qui soulève des interrogations. En effet, l'évolution spontanée de la TVA a été de - 1,2 % en comptabilité budgétaire (encaissements) pour l'État et nulle en comptabilité nationale (droits constatés) pour l'ensemble des administrations publiques (y compris la part affectée aux régimes sociaux). Elle est à ce stade difficile à comprendre, en regard de la croissance du PIB en valeur de 1,5 % et surtout de la progression des emplois taxables à la TVA, à savoir la consommation des ménages (pour environ 60 %) et leur investissement logement (pour environ 20 %). La consommation et l'investissement logement<sup>60</sup> des ménages ont en effet augmenté respectivement de 1,4 % et 2,1 %<sup>61</sup>.

Cette moins-value avait en partie été anticipée dans les LFR successives, mais très partiellement, puisque les recettes constatées ont été inférieures de 3,5 Md€ à celles prévues dans la dernière LFR votée au mois de décembre. A ce stade, quelques éléments d'explication de cet écart peuvent être avancés :

- la révision à la baisse de la croissance économique (- 0,9 Md€), la croissance en volume ayant finalement été nulle en 2012 alors que la LFR3 reposait sur une hypothèse de croissance de 0,3 % ;
- une déformation de la structure par taux de la consommation des ménages, avec une augmentation de la part des biens soumis à un taux de TVA réduit (- 0,4 Md€) ;
- un changement de comportement des entreprises qui auraient fait en 2012 plus de demandes de restitutions de crédits de TVA qu'habituellement (- 0,4 Md€).

Mais ces éléments n'expliquent qu'environ la moitié de la perte de recettes de TVA. L'administration indique que l'écart restant pourrait en partie trouver son explication dans des révisions futures des comptes nationaux, dans le sens d'une moindre croissance, « *même s'il n'y a pas d'indication à ce stade que cela soit le cas* ». Un travail complémentaire d'analyse doit être mené à bien rapidement afin d'explorer les autres facteurs susceptibles d'expliquer l'écart, y compris l'hypothèse d'une fraude importante non décelée.

---

<sup>60</sup> Formation brute de capital fixe (FCBF) dans les comptes nationaux.

<sup>61</sup> INSEE – note de conjoncture – mars 2013.

Plus généralement, l'exécution 2012 appelle une réflexion sur le suivi et les prévisions de recettes. En effet, l'écart entre la prévision de TVA de la dernière loi de finances rectificative, votée au mois de décembre, et les recettes constatées est très important, 3,5 Md€ ; pourtant, les informations mensuelles sur les encaissements de TVA des dix premiers mois de l'année donnaient à penser que le rendement de la TVA ne pourrait atteindre la prévision de la LFR<sup>62</sup>. Cette situation soulève des interrogations sur les conditions dans lesquelles elle a été arrêtée, et en particulier si elle a correctement pris en compte toutes les informations disponibles.

### **C - La présentation des recettes nettes de l'État**

Les recettes fiscales nettes de l'État sont calculées par différence entre les recettes brutes et les remboursements et dégrèvements. Ces remboursements et dégrèvements concernent à la fois des impôts d'État et des impôts locaux.

La Cour conteste depuis plusieurs années (cf. notamment le RRGB pour 2011) la déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux pour le calcul des recettes fiscales nettes de l'État. Si la déduction de remboursements et dégrèvements d'impôts d'État est logique, puisqu'elle permet d'obtenir le rendement net des impôts d'État, la déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux n'est pas justifiée, puisque ces impôts, s'ils sont perçus par l'État, sont reversés aux collectivités territoriales et ne sont pas des recettes de l'État.

## **II - Les recettes non fiscales, les fonds de concours et les attributions de produits**

Avec 14,1 Md€ (y compris 1,1 Md€ de recettes pour ordre provenant des loyers budgétaires) en 2012, les recettes non fiscales marquent un recul important (- 13,9 %) par rapport à 2011, année où elles s'étaient élevées à 16,4 Md€. La baisse est encore plus accusée si l'on remonte à 2010 où elles avaient atteint 18,2 Md€ (- 22,3 %). L'exécution se situe également en retrait (- 1,8 Md€) par rapport à la LFI 2012 qui prévoyait 15,9 Md€ de recettes.

---

<sup>62</sup> A la fin du mois d'octobre 2012, les encaissements nets de TVA étaient identiques à ceux de l'année 2011, alors que la 3<sup>ème</sup> LFR prévoyait pour l'année 2012 une progression de la TVA de 3,7 % par rapport à 2011.

De leur côté, les recettes provenant des fonds de concours et attributions de produits se sont élevées à 3,5 Md€ en 2012 contre 3,8 Md€ en 2011. Elles ont été un peu supérieures à la prévision de la LFI (+ 157 M€).

### **A - Une exécution en recul par rapport à l'exercice précédent et à la LFI 2012**

Par rapport à 2011, les recettes non fiscales baissent de 2,3 Md€ en 2012. Cette baisse confirme une tendance déjà observée lors du précédent exercice (-4 Md€ de recettes sur trois exercices, soit - 22,3 %). Le périmètre des recettes non fiscales n'ayant que très peu varié depuis 2010, ce mouvement correspond à une évolution réelle.

Le niveau de recettes arrêté au moment de la construction de la LFI 2012 prévoyait un recul des recettes non fiscales par rapport à la LFI 2011 (- 1 Md€) en raison notamment de :

- la diminution des prélèvements effectués sur la Caisse des dépôts et consignations (en particulier au titre des fonds d'épargne gérés par la Caisse) dû à l'impact de la crise financière ;
- la baisse du produit des participations de l'État dans les autres entreprises financières ainsi que du dividende de la Banque de France sous l'effet d'un besoin accru du provisionnement de ses risques.

L'exercice 2012 a amplifié cette tendance à la baisse. Ce sont principalement les recettes perçues sous forme de dividendes qui ont enregistré le recul le plus significatif.

#### **1 - Une partie du dividende versé sous forme d'actions par les entreprises non financières**

Le produit des dividendes versés par des entreprises non financières a été de 3,2 Md€ en 2012, soit 1,3 Md€ de moins que ce qui était prévu en LFI (4,5 Md€), ainsi que le montre le tableau ci-après :

**Recettes issues des entreprises non financières (M€)**

En M€	2011	LFI 2012	Exec. 2012 (numéraire)	Exec. 2012 (titres)	Exec. 2012 (total)
EDF	1 796	1 796	1 795		1 795
GDF-Suez	1 217	1 217	0	1 244	1 244
France Télécom	499	500	492		492
AREVA	0	21	0		0
La Poste	105	103	111		111
ADP	78	75	91		91
SAFRAN	94	66	86		86
Sogepa (EADS, Aérospatiale)	20	22	26		26
SNCF	69	239	199		199
Défense Conseil International	2	2	0		0
Air France	5	12	5		5
Renault	13	44	51		51
Autres	518	399	351	152	503
<b>Total</b>	<b>4 416</b>	<b>4 496</b>	<b>3 208</b>	<b>1 396</b>	<b>4 604</b>

Source : Cour des comptes et direction du budget

Ces moindres recettes sont en grande partie la conséquence du choix fait par l'État, en avril 2012, de ne pas toucher de dividende en numéraire, mais sous la forme de titres, pour ses participations dans GDF-Suez (1,2 Md€) et le fonds stratégique d'investissement (FSI) (0,2 Md€).

A la suite de l'assemblée générale de GDF-Suez du 23 avril 2012, le versement du dividende de l'entreprise s'est effectué en deux fois : un premier versement a eu lieu le 24 mai 2012 et correspondait au solde du dividende versé au titre de l'exercice 2011, fixé à 0,67 euro par action ; un acompte de 0,83 euro par action sur l'exercice 2012 a ensuite été versé le 25 octobre 2012, de manière à verser un dividende de 1,50 euro par action comme en 2011.

Les actionnaires avaient la possibilité de percevoir le dividende sous forme de titres<sup>63</sup> et bénéficiaient dans ce cas d'une prime<sup>64</sup>. Cela ménageait la trésorerie et les fonds propres de GDF-Suez, dans le contexte d'une opération de croissance externe (International Power) qui a pesé sur la dette nette du groupe (passée de 37,6 Md€ en décembre 2011 à 42,8 Md€ en janvier 2013).

<sup>63</sup> 77 % des actionnaires ont choisi cette option.

<sup>64</sup> Le nombre de titres versés a été calculé en fonction d'une valeur du titre « décotée » (90% de la moyenne des cours d'ouverture des vingt séances de bourse précédant le CA qui a approuvé l'opération).

En comptabilité nationale, les dividendes versés sous forme d'action sont comptés comme des produits de l'État : l'accroissement des participations de l'État à due concurrence de la perte de recettes non fiscales assure donc la neutralité de cette opération sur le solde de l'État. En revanche, en comptabilité budgétaire, seuls les versements en numéraire constituent une recette (car donnant lieu à encaissement). Si une telle opération ménage la trésorerie de l'entreprise, tel n'est donc pas le cas pour le budget de l'État, déjà affecté par de moindres recettes fiscales<sup>65</sup>. Par ailleurs, sur le plan patrimonial, l'opération s'est révélée négative au 31 décembre 2012<sup>66</sup>.

## 2 - Une forte baisse des versements de la Caisse des dépôts et consignations

Avec 431 M€, les recettes provenant de la Caisse des dépôts et consignations ont été inférieures de près de 700 M€ à la LFI 2012, et de plus de 2 Md€ par rapport à l'exécution 2011. Le résultat 2011, sur la base duquel sont effectués les versements à l'État, a en effet été marqué par d'importantes dépréciations sur les actifs de la Caisse des dépôts et consignations, dont l'impact comptable n'était pas connu en détail lors de la préparation de la LFI. Cette situation a conduit à un fort recul du résultat part nette du groupe, passé de 2 151 M€ en 2010 à 206 M€ en 2012.

### Versements effectués par la CDC (2009-2012)

<i>En M€</i>	2009	2010	2011	LFI 2012	Exécution 2012	Ecart à la LFI
Fraction du résultat net versée (dividende)	0	660	1 169	540	103	-437
Contribution représentative de l'impôt sur les sociétés	59	511	545	375	328	-47
Prélèvement sur le Fonds d'épargne	0	742	965	200	0	-200
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>1 913</b>	<b>2 679</b>	<b>1 115</b>	<b>431</b>	<b>-684</b>

Source : Cour des comptes

Dans le détail, les trois composantes du versement de la Caisse des dépôts et consignations ont évolué de la façon suivante.

<sup>65</sup> La Cour avait déjà critiqué une telle pratique, dans le RRGB pour 2009.

<sup>66</sup> Le cours de l'action s'établissait à 16,43 € le 24 mai 2012 et à 15,57 € le 31 décembre 2012. Il était remonté à 16,30 € le 30 avril 2013.

La fraction du résultat net versée à l'État (dividende) a été le plus affecté par ce recul (- 437 M€ en-deçà de la prévision faite en LFI). Conformément aux règles de répartition du bénéfice en vigueur depuis 2011, 50 % du résultat net consolidé (plafonné à 75 % du résultat social) a été distribué à l'État.

Le montant de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) est légèrement en retrait de la prévision initiale (- 47 M€). Son estimation a beaucoup varié en cours d'année (279 M€ dans la LFR de mars, 169 M€ dans celle de décembre). Par rapport à l'estimation de la dernière LFR, la progression du montant finalement versé (328 M€) est due, d'une part, au versement anticipé de la contribution exceptionnelle créée en 2011 pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 M€, majorant de 5 % l'impôt dû, et, d'autre part, au versement d'un supplément d'acompte en décembre reposant sur l'anticipation d'une progression du bénéfice en 2012.

Enfin, le prélèvement sur le résultat de la gestion du fonds d'épargne au titre de la garantie donnée par l'État a été nul (200 M€ prévus en LFI). Cette situation résulte du déficit en fonds propres (de l'ordre de 0,5 Md€) qui a pesé fortement sur les versements à l'État.

### **3 - Des résultats conformes à la LFI pour les autres entreprises financières**

En-dehors de la Caisse des dépôts et consignations, l'exécution s'est révélée globalement en ligne avec la LFI 2012 pour les autres entreprises financières.

La situation de la Banque de France appelle toutefois un commentaire. Son résultat avant impôts a fortement progressé, passant de 4,53 Md€ en 2010 à 5,64 Md€ en 2011. Cette augmentation provient des revenus tirés des titres en euros détenus par la Banque de France dans le cadre de la politique de rachat de dettes souveraines de la BCE, et de l'augmentation des concours aux établissements de crédit décidée par le Conseil des gouverneurs en décembre 2011.

Ces revenus supplémentaires traduisent toutefois aussi une exposition accrue aux risques, ce qui a nécessité un renforcement des fonds propres (+2 Md€ en dotation au Fonds pour risques généraux), contribuant ainsi à réduire le montant du dividende versé à l'État entre 2011 et 2012.

L'exercice 2012 a d'autre part été caractérisé par le reversement à la Grèce des revenus perçus par les banques centrales nationales sur les titres grecs qu'elles détiennent pour compte propre. Cette décision prise par l'Eurogroupe en février 2012 a conduit la Banque de France à verser

au CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce*, créé à cet effet, une contribution spéciale de 198,7 M€ (*supra*, L'impact sur le solde budgétaire des mécanismes d'assistance financière dans le cadre de la zone euro). Cette somme a réduit la fraction du résultat à répartir versée à l'État<sup>67</sup>. La forte progression du résultat de la Banque de France explique que, en dépit de cela, le dividende à l'État (877 M€) a été un peu supérieur au montant prévu en LFI (850 M€).

## B - Des recettes en partie non pérennes

L'exercice 2012 a également été marqué par des recettes non pérennes, pour près de 2 Md€, qui feront défaut en 2013.

Ainsi, l'État a bénéficié de l'attribution aux enchères des fréquences de la bande 800 MHz, pour la téléphonie mobile de quatrième génération 4G, pour un prix total de 2,6 Md€, dont la moitié revient au budget général (1,3 Md€). Le prix de réserve, inscrit en LFI, était de 1,0 Md€, d'où une plus-value de 0,3 Md€. Par ailleurs, l'enregistrement sur 2012 pour près de 0,1 Md€ d'une partie des redevances dues au titre de 2011 a porté la plus-value à 0,4 Md€. De même, le remboursement par la Banque de France à l'État des billets en francs français encore échangeables aux guichets de la Banque de France et de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM) jusqu'au 17 février 2012 a procuré une recette de 0,5 Md€.

Enfin, diverses plus-values de recettes sont à signaler, mais qui sont d'un caractère volatile. C'est le cas :

- des reversements de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) supérieurs de 0,3 M€ à l'estimation arrêtée en LFI (moindre sinistralité) ;
- de la révision à la hausse des produits de la rémunération de la garantie de l'État (+ 0,3 M€) résultant notamment de la réévaluation des garanties accordées à la banque Dexia ;
- des prélèvements sur le solde de trésorerie du compte de l'État à Natixis se sont établis à + 0,1 Md€ (la LFI ne prévoyait pas de reversement) grâce au bas niveau des taux d'intérêt observés en 2012.

---

<sup>67</sup> Il est distribué à l'État à hauteur de 75 %, le reste demeurant à la Banque de France.

## C - Des fonds de concours et des attributions de produits moins importants qu'en 2011

Les recettes provenant de fonds de concours et d'attributions de produits sur le budget général se sont élevés à 3 465,4 M€ en 2012 contre 3 828,9 M€ en 2011, en raison notamment de moindres recettes sur les missions *Écologie* et *Défense*.

L'exécution a en revanche été légèrement supérieure à la LFI (+ 155,5 M€, soit + 4,7 %). De tels écarts, généralement significatifs<sup>68</sup>, sont relativement communs en raison de la spécificité des fonds de concours qui correspondent à des versements volontaires de nombreux tiers (collectivités territoriales, Union européenne, établissements publics).

Les principaux écarts entre la prévision en LFI et les recettes constatées ont été concentrés sur quelques missions.

Sur la mission *Écologie*, les recettes provenant des fonds de concours se sont élevées à 1 848 M€, soit 113 M€ de plus que prévu en LFI. Cette progression est imputable à la révision de la programmation financière de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) en 2012. Sur la mission *Travail et emploi*, les recettes supplémentaires (+ 45,7 M€), non prévues dans la LFI, proviennent du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM). Sur la mission *Défense* (+ 33 M€), la hausse provient notamment des attributions de produits dont bénéficie le service de santé des armées.

En revanche, les recettes se sont révélées moindres que prévu sur la mission *Ville et logement* (- 62,7 M€), en raison de retards comptables et administratifs en fin d'année concernant la recette provenant de la Caisse de garantie du logement locatif social. Un décalage calendaire avait également été observé sur ce fonds de concours conduisant à rattacher 80 M€ de recettes à l'exercice 2012.

## III - Les dépenses fiscales

Depuis 2010, la Cour a développé, dans ses rapports publics consacrés aux finances publiques, une analyse critique des dépenses fiscales. Elle estime notamment que la définition de ces dépenses et, partant, le périmètre de leur pilotage, sont trop restrictifs et que

---

<sup>68</sup> L'écart, en 2011, était de près de 20 % au-delà de la prévision faite en LFI.

l'évaluation de leur montant et de leur efficacité demeure imparfaite au regard des enjeux budgétaires associés.

Dès lors, bien que le Gouvernement ait fixé, puis renouvelé, un objectif de stabilité en valeur du montant des dépenses fiscales, il s'avère particulièrement délicat de constater exercice après exercice, ou sur moyenne période, si un tel objectif a été atteint ou non. En conséquence, la Cour propose une approche complémentaire centrée sur l'inclusion des dépenses fiscales dans la démarche de performance.

### **A - La programmation pluriannuelle des finances publiques vise la stabilité en valeur du montant des dépenses fiscales**

Les dépenses fiscales recensées comme telles par le tome 2 de l'annexe *Voies et Moyens* au projet de loi de finances initiale représentaient, en 2010, un montant global estimé à 72,7 Md€ (à périmètre et méthodes de 2012). Cet enjeu justifiait que la réduction du nombre et du volume de ces dépenses ait constitué, depuis 2008, un des axes privilégiés par la programmation pluriannuelle des finances publiques et les programmes de stabilité pour réduire le déficit public. La première loi de programmation avait ainsi fixé une règle de gage de toute mesure nouvelle. La Cour a montré dans le rapport annuel pour 2011 que cette règle n'a permis de stabiliser ni le nombre ni le montant total des dépenses fiscales.

#### **1 - La stabilité en valeur visée par la loi de programmation 2011-2014**

L'article 9 de la loi de programmation pour 2011-2014 prévoyait pour sa part une stabilisation en valeur du montant total des dépenses fiscales. Avec deux exercices de recul, il est impossible d'affirmer que cette stabilisation a été opérée.

En complément de cet article, la *Stratégie des finances publiques* publiée dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014 (LPFP) prévoyait un effort de réduction de 10 Md€ en 2011, puis de 3 Md€ par an, du montant des dépenses fiscales et niches sociales. La Cour avait estimé que cet effort

devait être complété par un objectif de réduction spécifique des dépenses fiscales seules<sup>69</sup>.

## 2 - Le plafond en valeur fixé par la loi de programmation 2012-2017

L'article 14 de la nouvelle LPPF prévoit un objectif de rendement des mesures nouvelles concernant les prélèvements obligatoires. Ce même article substitue également à l'objectif de stabilité en valeur du montant des dépenses fiscales sur l'ensemble de la période, un objectif de respect d'un plafond annuel fixé à 70,8 Md€. Le Gouvernement a explicitement exclu le crédit d'impôt compétitivité du périmètre des dépenses fiscales soumis à ce nouvel encadrement de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2012-2017.

Outre que ce plafond pour 2013 et les années ultérieures suppose une réduction réelle du montant des dépenses fiscales qui n'a pas été suffisamment engagée en 2012, la Cour observe que la portée réelle du nouvel objectif pluriannuel est incertaine. En effet, un dépassement éventuel du plafond, que l'ampleur des rehaussements *a posteriori* du montant des dépenses fiscales peut faire craindre, risque de n'être constaté au mieux qu'une année après la clôture de l'exercice concerné, et cet objectif risque d'être d'une faible utilité en termes de pilotage budgétaire.

Ainsi, cette succession de stratégies pluriannuelles reposant, en matière de dépenses fiscales, sur des objectifs de montant global (plafond, stabilité, réduction, etc.) paraît peu opérante, puisque ce montant global ne peut être estimé de façon fiable dans un délai utile à une éventuelle correction de trajectoire. Un objectif de suppression ou de modération des niches selon des critères de performance et de concours à la réalisation d'une politique publique identifiée devrait leur être préféré<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Dans le rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques* de juin 2010, la Cour a estimé que le montant des dépenses fiscales devrait être réduit de 10 Md€.

<sup>70</sup> Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire fournissent, mission par mission, des pistes pour remettre en cohérence les dépenses fiscales et les objectifs de leurs programmes de rattachement. Le cas échéant, certaines notes recommandent la suppression de certaines dépenses fiscales. Ainsi, pour la mission *Travail et emploi*, la Cour s'interroge notamment sur les raisons qui ont conduit à maintenir : l'exonération bénéficiant aux salaires des apprentis (305 M€ en 2013) et l'exonération attachée aux indemnités de rupture conventionnelle (250 M€ en 2013).

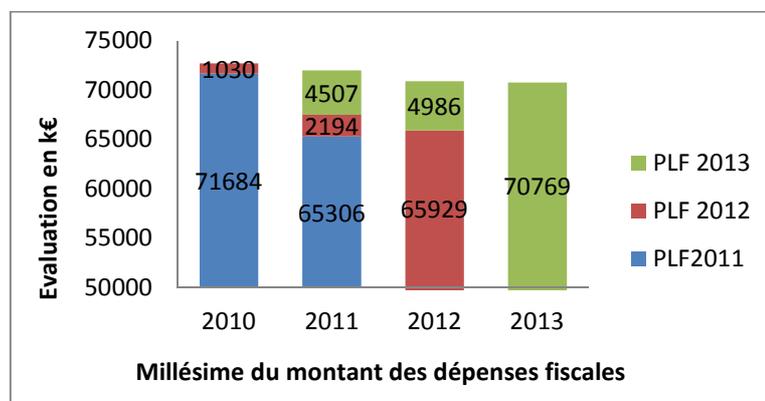
## B - L'objectif de stabilité du montant des dépenses fiscales pourrait avoir été atteint en 2012

Les difficultés d'évaluation de l'incidence budgétaire des dépenses fiscales anciennes et la tendance, déjà relevée par la Cour en 2011 et 2012, à la sous-estimation du montant des mesures nouvelles empêchent d'apprécier la réussite ou l'échec de telles stratégies. Compte tenu de l'ampleur des réévaluations *a posteriori* du montant des dépenses fiscales et de l'absence de chiffrages fiables du coût des dépenses fiscales en 2012, il n'est pas possible à ce jour de confirmer la tendance d'une réduction de ce coût que les premières données d'exécution de 2011 laissaient envisager.

### 1 - Les réévaluations sensibles du montant des dépenses fiscales rendent fragile l'appréciation d'une trajectoire pluriannuelle

Dans ses rapports annuels sur les résultats et la gestion budgétaire et sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour s'est attachée depuis juin 2010 à apprécier la trajectoire du montant des dépenses fiscales, qui constituait un des objectifs majeurs de réduction du déficit public. De telles appréciations se sont fondées sur les chiffrages qui sont réalisés une fois par an, par les services de la direction générale des finances publiques, en vue de leur publication dans l'annexe *Voies et moyens* du projet de loi de finances. Chaque exercice donne lieu à une réévaluation du montant des dépenses fiscales sur les exercices antérieurs, à mesure que les données consolidées sont centralisées par la DGFIP. Ce montant est revu jusqu'au troisième exercice suivant celui de comptabilisation de la moindre recette. Pour les derniers exercices, les estimations ont été systématiquement révisées à la hausse.

#### Dérive *a posteriori* de l'évaluation du montant des dépenses fiscales



Ainsi, le montant des dépenses fiscales en 2011 a été relevé de 10 % entre l'estimation du projet de loi de finances initiale et celui pour 2013, dont 7 % de réévaluation entre 2012 et 2013. De même, le montant des dépenses fiscales en 2012 a déjà été majoré de 7,6 % entre le projet de loi de finances initiale et celui pour 2013. L'expérience des dernières années fait craindre une nouvelle réévaluation dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014.

L'analyse des données servant à l'édition du tome II de l'annexe *Voies et moyens* montre que ces réévaluations ne sont pas principalement le fait des mesures nouvelles intervenues entre deux dépôts de PLF, ni celui des changements de méthode de chiffrage, mais résultent d'un rehaussement spontané du montant de l'ensemble des mesures :

**Réévaluations successives du montant des dépenses fiscales  
au titre de 2011 et de 2012**

<i>En Md€</i>	<b>Dépenses fiscales 2011</b>	<b>Dépenses fiscales 2012</b>
Évaluation PLF 2012	67,5	65,9
Évaluation PLF 2013	72	70,9
Soit réévaluation de	+ 4,5	+5
<i>dont solde des mesures</i>	0,8	0,3
<i>nouvelles</i>	1,2	1,2
<i>dont méthode de chiffrage</i>		
Réévaluation spontanée	+ 2,5 (+ 3,7 %)	+ 3,5 (+ 5,3 %)

*Source : Cour des comptes – Annexe Voies et moyens aux projets de loi de finances*

Ces observations conduisent la Cour à renouveler sa recommandation qu'un effort substantiel soit accompli pour fiabiliser les évaluations du montant des dépenses fiscales. Elle souligne que l'évaluation n'est dans les documents budgétaires actuels qu'un « ordre de grandeur » pour 193 dépenses fiscales représentant chaque année 23 Md€, ce qui ne peut qu'entraîner une incertitude élevée quant aux évaluations agrégées du montant des dépenses fiscales.

**2 - La tendance à la croissance spontanée des dépenses fiscales  
fait peser un risque sur les finances publiques**

En neutralisant les changements de méthode de chiffrage et après retraitement, les dépenses fiscales en 2011 se seraient élevées à

73,2 Md€<sup>1</sup>, en augmentation de 6 % par rapport à 2010. Cependant, ce constat doit être regardé avec la même prudence que celui formulé en 2012.

Compte tenu des données publiées en annexe au PLF 2013, les dépenses fiscales représenteraient 70,9 Md€ en 2012. Toutefois, la mécanique de révision de ce montant devrait se poursuivre au moins jusqu'à la présentation du projet de loi de finances pour 2014. Ainsi, la diminution de 2,3 Md€ (- 3 %) par rapport à 2011 et de 1,8 Md€ (- 2,4 %) par rapport à 2010 pourrait être gommée par les chiffrages définitifs. En effet, cette baisse est inférieure à la marge de révision du montant en N+2, telle qu'elle ressort des derniers exercices.

En tenant compte de l'aléa entourant les chiffrages *a posteriori* de ces dépenses, leur montant peut être regardé comme globalement stable sur les trois derniers exercices<sup>72</sup>. Au cours de l'année 2012, les deux gouvernements successifs ont affiché la volonté de réduire les dépenses fiscales. Les mesures votées sous la législature précédente devraient en réduire de 3 Md€ le montant à compter de 2013. Les principales dispositions votées dans la LFR 2 d'août 2012 et dans la loi de finances pour 2013 devraient porter cette réduction à 3,6 Md€.

Toutefois, il convient de tenir compte de la croissance spontanée des dépenses fiscales. En effet, en l'absence de toute mesure active de réduction, le montant des dépenses fiscales croît chaque année. Depuis 2010, la Cour recommande que la direction du budget procède à une estimation plus fine de cette croissance en considérant, par exemple, que certaines dépenses fiscales croissent tendanciellement comme le PIB. Pour la première fois, la direction du budget a partiellement mis en œuvre cette recommandation lors des chiffrages réalisés en 2012 et a estimé à 3,5 Md€ la croissance spontanée des dépenses fiscales. Cette croissance équilibrerait la réduction attendue, et le montant total passerait de 70,9 à

---

<sup>71</sup> Jusqu'en 2012, la Cour opérait deux retraitements du montant des dépenses fiscales. Le premier concernait l'exonération de taxe sur les conventions d'assurance (TCA) pour certains contrats d'assurance complémentaire, qui avait été déclassée au motif que la TCA avait été transférée aux collectivités locales. Supprimée en 2012, cette exonération a été réintégrée par la Cour pour 1,1 Md€ dans le chiffrage de 2011. Le second retraitement concernait l'impact du plan de relance sur l'exigibilité du crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR). L'accélération de celle-ci aurait entraîné une anticipation sur 2010 de dépenses de CIR de 2011 et 2012. Cependant, l'évolution de la dépense de CIR mise en évidence dans l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Recherche et enseignement supérieur* pour 2012 ainsi que le rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au PLF 2013, montrent que cette anticipation ne s'est pas concrétisée. Il est donc plus rigoureux de ne plus tenir compte de ce retraitement pour les millésimes 2010 et postérieurs.

<sup>72</sup> Sous le bénéfice d'une marge d'erreur estimée à plus ou moins 1 % sur la période.

70,8 Md€, soit une quasi stabilité, sous les réserves évoquées précédemment concernant les chiffrages.

En outre, bien qu'il ait été exclu du périmètre de la loi de programmation, le crédit d'impôt compétitivité créé par la 3<sup>ème</sup> LFR du 29 décembre 2012 (article 66) va modifier la trajectoire de réduction du montant des dépenses fiscales. En effet, à compter de 2014, ce crédit d'impôt devrait alourdir les dépenses fiscales de 20 Md€.

### **C - Des pistes d'optimisation des dépenses fiscales insuffisamment explorées**

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2011, la Cour recommandait, d'une part, d'intégrer les dépenses fiscales dans la démarche de performance de leurs programmes de rattachement et, d'autre part, de lancer une revue des multiples petits dispositifs dont l'éparpillement masque le coût cumulé.

#### **1 - La nécessaire optimisation des objectifs poursuivis par les dépenses fiscales et leurs programmes de rattachement**

Conformément à la circulaire du ministre du budget de 2010 relative aux conférences de budgétisation<sup>73</sup>, de nombreux responsables de programme ont été sollicités en 2012 afin de participer à l'évaluation de l'efficacité ou du montant des dépenses fiscales attachées aux politiques publiques dont ils ont la responsabilité. Cependant, il ressort des analyses de l'exécution budgétaire de 2012, mission par mission, que cette sollicitation est demeurée vaine dans la plupart des cas (notamment pour les missions *Solidarité, Travail et emploi, Santé*). Dans sa nouvelle circulaire de 2012 concernant les conférences de budgétisation<sup>74</sup>, le ministre du budget a de nouveau sollicité les ministères pour participer à l'évaluation des dépenses fiscales et proposer d'éventuelles suppressions.

Cette démarche amorce la mise en œuvre des recommandations que la Cour avait formulées en 2012<sup>75</sup> pour mieux intégrer les dépenses

---

<sup>73</sup> 23 avril 2010 - Circulaire IBLF-10-3055 relative au budget pluriannuel 2011-2013 - conférences de budgétisation.

<sup>74</sup> 30 mai 2012 - Circulaire IBLF-12-3121 (NOR : BUDB1224472C) relative au budget pluriannuel 2013-2015 - conférences de budgétisation.

<sup>75</sup> - *Etablir un lien systématique entre les propositions de modification des dispositifs fiscaux dérogatoires et les objectifs et indicateurs de performance des programmes auxquels ils sont rattachés ;*  
- *Améliorer l'évaluation de l'efficacité et du coût des dépenses fiscales en y associant davantage les responsables de programme.*

fiscales dans une démarche de performance. Les responsables de programme pourraient notamment concourir à une meilleure évaluation de l'impact des dépenses fiscales sur les bénéficiaires de leurs politiques publiques (ménages et entreprises)<sup>76</sup>. Ces recommandations demeurent d'actualité, ainsi que la Cour le relève dans certaines analyses par mission de l'exécution budgétaire de 2012. Ainsi, la Cour regrette-t-elle que, dans la mission *Agriculture*, qui privilégie l'intervention en réaction aux événements sanitaires et climatiques, les importantes dépenses fiscales, non imbriquées dans le dispositif de performance, contribuent peu à renforcer une filière pourtant fragile. S'agissant de la mission *Écologie*, elle relève que les dépenses fiscales, dont les objectifs vont à l'encontre des objectifs des programmes de la mission, représentent 394 M€ (programme 203 - *Infrastructures et services de transport*) et 267 M€ (programme 174 - *Énergie et après-mines*), soit 32 % des dépenses fiscales de la mission. C'est pourquoi, les dépenses fiscales devraient être classées en fonction des objectifs assignés aux programmes et missions, tels qu'ils sont présentés dans les PAP et RAP. Les dépenses dont l'objectif ne participe à aucun objectif du programme pourraient être classées dans une rubrique *ad hoc*<sup>77</sup>. Ce reclassement simplifierait à la fois le rattachement desdites dépenses et l'analyse par le Parlement des moyens consacrés aux politiques publiques. Il constituerait une première étape vers la rationalisation des dépenses fiscales, en fonction d'une hiérarchie entre les objectifs devant être poursuivis.

## 2 - L'évaluation des dépenses très anciennes et des nombreuses dépenses de faible ampleur

Selon le rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, 94 dépenses fiscales dites « à fort enjeu », c'est-à-dire moins de 20 % du nombre total recensé, représenteraient 93 % du montant total des dépenses fiscales ; 7 % du montant total des dépenses fiscales résulteraient d'une multitude de dispositifs de faible ampleur, tout en représentant un total de près de 5 Md€. Cet éparpillement de dispositifs d'ampleur modeste constitue un enjeu de rationalisation des dépenses fiscales, auquel pourraient utilement concourir les responsables des programmes porteurs des politiques publiques concernées.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Média* en 2012, la Cour recommande ainsi de supprimer deux dépenses

---

<sup>76</sup> En 2012, le nombre de bénéficiaires de 261 dépenses fiscales, représentant 18,8 Md€, était inconnu.

<sup>77</sup> Par exemple : « dépenses fiscales rattachées à titre principal au programme N mais ne participant à aucun de ses objectifs de performance ».

fiscales rattachées au programme 313 - *Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique*. Chacune de ces dépenses est évaluée pour un montant inférieur à 1 M€ :

- le taux réduit de la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision applicable aux services de télévision autres que ceux diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique ;
- et l'application d'une assiette réduite pour le calcul de la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision, pour les éditeurs de services de télévision dont l'audience quotidienne réalisée en dehors de la France métropolitaine est supérieure à 90 % de leur audience totale.

De plus, le chiffrage des dépenses fiscales publié dans les annexes des projets de loi de finances ne tient pas compte des micro-dépenses dont le montant est supposé ne pas excéder 500 000 euros par an. Par définition, l'évaluation n'inclut pas non plus les dépenses dites « non chiffrables ». Or, ces deux catégories de dépenses représentaient, en 2012, 122 dispositifs fiscaux dérogatoires classés dans la liste des dépenses fiscales, soit plus d'un quart du total, dont le coût pour les finances publiques est inconnu.

Enfin, la Cour relève que 193 dépenses fiscales, dont le montant cumulé est estimé à 36,6 Md€, ont été créées avant 1993. Quarante-cinq d'entre elles, représentant un montant de 7,2 Md€, ont été instaurées sous une précédente République. Le statut de ces dépenses fiscales anciennes mérite un examen de la part de la direction de la législation fiscale. En effet, dans plusieurs cas de figure, il pourrait être argumenté que ces régimes dérogatoires sont en réalité devenus, avec le temps, la norme réelle d'imposition, ce qui justifierait un déclassement. *A contrario*, lorsque leur caractère strictement dérogatoire demeure par rapport au droit commun, leur ancienneté pose la question de leur obsolescence potentielle au regard d'objectifs qui ont pu être poursuivis avant 1958 mais ne sont pas nécessairement demeurés pertinents.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATION**

---

*Les recettes de l'État ont été inférieures de 8,1 Md€ à la prévision de la LFI. Si le ralentissement de la croissance économique est en partie à l'origine de la moins-value de 6,5 Md€ sur les recettes fiscales, il ne suffit pas à l'expliquer, notamment pour la TVA, dont la très faible progression nécessite des analyses complémentaires. La TVA étant la première recette du budget de l'État, l'amplitude de l'écart constaté - 3,5 Md€ entre la troisième loi de finances rectificative du 23 décembre 2012 et le résultat soulève des interrogations sur les conditions dans lesquelles la dernière prévision de TVA a été arrêtée. S'agissant des recettes non fiscales, la perception des dividendes de GDF-Suez et du FSI sous forme de titres et non pas de numéraire explique l'essentiel de la perte (- 1,6 Md€) par rapport à la LFI.*

*La stabilité en valeur du montant des dépenses fiscales qui constituait l'objectif de la loi de programmation 2011-2014 ne peut être encore vérifiée pour 2012. Leur plafonnement devrait être complété par une meilleure intégration de ces dépenses dans la démarche de performance. Enfin, il conviendrait de procéder à un réexamen des dépenses fiscales les plus anciennes.*

*La Cour formule la recommandation suivante :*

*recommandation n° 1 : modifier la présentation du tableau d'équilibre de la loi de finances pour y faire apparaître les recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État.*

---



## Chapitre 3

### Les dépenses du budget de l'État

Le montant total (y compris les fonds de concours) des dépenses brutes exécutées sur le budget général s'est élevé, en 2012, à 388,1 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et à 390,0 Md€ en crédits de paiement (CP).

Les dépenses nettes, c'est-à-dire hors remboursements et dégrèvements, ont été de 297,5 Md€ en AE et 299,5 Md€ en CP. La consommation des crédits de paiement s'est donc située à un niveau supérieur à l'exécution de l'exercice 2011 (+ 8,3 Md€).

La dépense réalisée en 2012 sera examinée à trois niveaux :

- son évolution, sur un périmètre comprenant les dépenses du budget général et de certains comptes spéciaux ;
- les efforts de maîtrise dont la dépense est l'objet, avec, sur le budget général, la mise en œuvre des normes « 0 valeur » et « 0 volume » ;
- la programmation des crédits et le pilotage budgétaire en cours d'année, via notamment la mise en réserve.

## I - Une progression modérée des dépenses de l'État en 2012

L'évolution des dépenses de l'État est envisagée dans les développements qui suivent par rapport à l'exécution 2011. Pour que la comparaison avec 2011 soit pertinente, l'examen porte sur les dépenses du budget général, élargi aux opérations de soutien à la zone euro inscrites sur des comptes spéciaux. En effet, ces opérations ont été essentiellement portées au budget général en 2012 avec la dotation au Mécanisme européen de stabilité (MES) alors qu'elles transitaient par un compte de concours financiers en 2011 (A).

L'analyse des dépenses est approfondie par l'examen d'un agrégat comprenant une partie des dépenses des comptes spéciaux. Plus fragile que le précédent car il inclut des dépenses hétérogènes, il présente néanmoins l'intérêt de fournir une lecture plus ample de la dépense (B).

### A - Les dépenses du budget général élargies aux opérations de soutien à la zone euro : une faible augmentation par rapport à 2011

Le tableau ci-dessous présente les dépenses nettes du budget général ainsi que les opérations de soutien à la zone euro, qu'elles aient été enregistrées au budget général ou dans un compte spécial, en 2011 et 2012.

#### Dépenses nettes du budget général et soutien à la Grèce

Dépenses en Md€	Exécution 2011	Exécution 2012	Exec. 2012 - Exec 2011
<b>Dépenses nettes BG hors MES</b>	<b>291,3</b>	<b>293,0</b>	<b>+ 1,8</b>
<b>Dépenses nettes Budget général (1)</b>	<b>291,3</b>	<b>299,5</b>	<b>+8,3</b>
dont Dotation au MES (sur BG)	0,0	6,5	+ 6,5
CCF Prêt à des États étrangers (2)	6,9	0,0	- 6,9
CAS Participation de la France au désendettement de la Grèce (3)	0,0	0,2	+ 0,2
<b>Total dépenses nettes BG et versements à la Grèce (1+2+3)</b>	<b>298,2</b>	<b>299,7</b>	<b>+ 1,5</b>

Source : Cour des comptes

Sur un périmètre incluant les dépenses nettes du budget général et les dépenses en faveur du soutien à la zone euro, la dépense augmente faiblement entre 2011 et 2012 (+ 1,5 Md€, soit + 0,5 %). Cette évolution résulte de mouvements contraires :

- le surcroît de dépense lié à la recapitalisation de Dexia (2,6 Md€) a été absorbé par des économies et de moindres dépenses (de l'ordre de 2,9 Md€<sup>78</sup>) ;
- les dépenses en faveur de la Grèce ont diminué de 0,2 Md€<sup>79</sup> ;
- la contribution au CAS *Pensions* s'est accrue de 2,1 Md€ ;
- enfin, l'exercice 2012 a bénéficié de la stabilité de la charge de la dette, qui s'est maintenue comme en 2011 à 46,3 Md€.

## **B - Une faible progression de la dépense sur un agrégat élargi à certains comptes spéciaux**

Pour mieux apprécier l'évolution de la dépense, un agrégat élargi à d'autres dépenses a été défini. Il comprend, outre les dépenses du budget général et celles relatives au soutien à la zone euro, les dépenses portées par certains comptes spéciaux.

Le champ retenu, pour cette analyse élargie de la dépense, exclut les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires dont l'impact budgétaire se mesure par le solde et non par les dépenses. Les budgets annexes ont également été exclus en raison de leurs spécificités comptables. Les comptes de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* et *Avances à l'audiovisuel public* n'ont pas non plus été retenus car il s'agit de comptes de transit de recettes (sur le périmètre de cet agrégat, voir annexe 1).

### **1 - Une progression de la dépense de 1,2 % sur l'agrégat élargi**

Sur cet agrégat élargi, la dépense a progressé de 3,7 Md€, soit + 1,2 %, c'est-à-dire à un rythme inférieur à l'inflation (+ 2 %).

Le principal facteur de variation se concentre sur les comptes d'affectation spéciale (CAS) dont la dépense augmente de 2,6 Md€.

---

<sup>78</sup> Sur ces 2,9 Md€, 0,4 Md€ sont imputables aux dépenses sur fonds de concours.

<sup>79</sup> Elles s'élevaient en 2011 à 6,9 Md€ sur le compte de concours financiers *Prêt à des États étrangers* et à 6,7 Md€ en 2012 (6,5 Md€ sur le budget général au titre du MES, 0,2 Md€ sur le CAS *Participation de la France au désendettement à la Grèce*).

### Evolution de la dépense sur l'agrégat élargi

Dépenses en Md€	Dépenses 2011	Dépenses 2012	Variation 2011- 2012	
<b>Sur le budget général</b>	<b>291,3</b>	<b>299,5</b>	<b>+8,2</b>	<b>+2,8 %</b>
<b>Sur budget général et opérations de soutien en faveur de la Grèce (1)</b>	<b>298,2</b>	<b>299,7</b>	<b>+1,5</b>	<b>+0,5 %</b>
CAS (retraités) (2) *	17,0	19,6	+2,6	+15,0 %
CCF (retraités) (3) *	8,0	7,6	-0,4	-4,6 %
<b>Total dépenses (1+2+3)</b>	<b>323,2</b>	<b>327,0</b>	<b>+3,7</b>	<b>+1,2 %</b>

Source : Cour des comptes (voir tableau développé en annexe 9) \* : Les dépenses des CAS et CCF indiquées ici ne comprennent ni les dépenses en faveur de la Grèce, ni celles ayant transité par le budget général.

Trois CAS sont principalement concernés<sup>80</sup> :

- les dépenses du CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* enregistrent la plus forte progression puisqu'elles passent de 0,1 Md€ à 1,1 Md€. Les recettes de ce CAS pour 2011 avaient été tardives : la forte variation constatée correspond à un report de la dépense ;
- les dépenses du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* augmentent de 0,7 Md€ à 1,4 Md€, également en raison d'un report de la dépense sur 2012 ;
- le CAS *Participations financières de l'État* voit ses dépenses (hors Dexia et MES) passer de 0,7 Md€ à 1,1 Md€. Ce compte est coutumier de mouvements de grande amplitude d'une année sur l'autre<sup>81</sup>.

La hausse des dépenses sur cet agrégat élargi a été de 1,2 %. Elle résulte, pour une bonne part, de reports de dépenses qui n'avaient pu être effectuées en 2011.

<sup>80</sup> Les autres variations résultent notamment d'une modification du périmètre des CAS avec la création, en 2012, du CAS *Aides à l'acquisition de véhicules propres* qui prend la suite du compte de concours financiers *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*, ce qui a majoré la dépense des CAS de 0,2 Md€.

<sup>81</sup> Entre 2007 et 2012, les dépenses du CAS *participations financières de l'État* ont été en moyenne de 2,3 Md€ par an (si l'on neutralise les investissements d'avenir en 2010, Dexia et le *Mécanisme européen de stabilité* en 2012). Cette moyenne recouvre cependant de fortes variations : 4 Md€ en 2007, 1,8 Md€ en 2008 et 2009, 2,4 Md€ en 2010, 0,7 Md€ en 2011, et 1,1 Md€ en 2012.

## **2 - Une maîtrise de la dépense qui demeure fragile**

Si la dépense connaît une évolution modérée, ce résultat est toutefois affecté d'une grande fragilité.

Tout d'abord, le caractère « exceptionnel » des dépenses liées au MES doit être relativisé. En effet, les opérations de soutien à la zone euro, auxquelles se rattache la dotation en capital du MES, sont du même ordre en 2012 (6,7 Md€) qu'en 2011 (6,9 Md€) ; elles se poursuivront en 2013.

De plus, le budget de l'État supporte des dépenses contraintes dont certaines sont particulièrement dynamiques (contribution au CAS *Pensions* notamment), ce qui réduit les marges de manœuvre.

Enfin, la charge de la dette représente un élément de risque important : après avoir beaucoup augmenté entre 2010 et 2011 (passant de 40,5 Md€ à 46,3 Md€), elle s'est stabilisée entre 2011 et 2012, alors que la LFI prévoyait une dépense de 48,8 Md€. Cette stabilité a facilité la bonne tenue de la dépense en 2012, mais l'évolution pourrait tout aussi bien jouer en sens contraire à l'avenir.

## **II - Une dépense maîtrisée sur le champ des normes de dépenses**

L'analyse du respect des normes de dépenses suppose d'examiner les moyens mobilisés pour atteindre cet objectif (A). Elle conduit également la Cour à proposer un élargissement du périmètre auquel pourraient s'appliquer les normes (B).

### **A - Des économies significatives sur le champ des normes**

L'introduction, en 2011, de la norme « 0 valeur » interdit désormais d'utiliser les marges éventuelles offertes par des économies sur les charges d'intérêt de la dette pour augmenter les autres dépenses.

**La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014 a assigné un double objectif de limitation des crédits de l'État au budget triennal 2011-2013 :**

- une norme de dépenses dite « 0 valeur », correspondant à une stabilisation en euros courants des dépenses de l'État sur un périmètre comprenant les crédits du budget général, mais en excluant la charge de la dette, les pensions et les remboursements et dégrèvements, et en y incluant les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales<sup>82</sup>, les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et les nouvelles affectations de taxes ;

- une norme de dépenses dite « 0 volume », correspondant au plafonnement de la progression des dépenses de l'État à l'inflation, c'est-à-dire une stabilisation en euros constants, sur le périmètre précédent, auquel s'ajoutent les charges de la dette et les contributions au CAS **pensions**.

### **1 - Des normes renforcées en 2012**

Sur le périmètre « 0 valeur », l'application de la norme conduit à fixer un plafond de dépenses stable en euros courants par rapport à la LFI de l'année précédente : c'est pourquoi le PLF pour 2012 avait prévu un plafond de dépenses de 276,1 Md€. Sur le périmètre « 0 volume » l'hypothèse d'une inflation de 1,5 % avait conduit à fixer un plafond à 362,5 Md€.

Le plafond des normes a été abaissé en deux temps, de 2,4 Md€ :

- lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2012, les crédits ont subi un abattement (« rabot ») de 1 Md€ et les prélèvements sur recettes de 0,2 Md€ ;
- la 1<sup>ère</sup> LFR du 14 mars 2012 a encore durci ce cadre, en abaissant le plafond sur le périmètre « 0 valeur » de 1,2 Md€ (à 273,7 Md€), ce montant correspondant aux annulations effectuées par la LFR sur ce périmètre.

---

<sup>82</sup> Hors prélèvements spécifiques de compensation de la réforme de la fiscalité directe locale.

**Évolution de l'objectif de dépense sur le périmètre des normes**

En Md€	LFI 2011 format 2012	PLF 2012	LFI 2012	LFR 1 2012 (norme renforcée)
Dépenses BG (hors charge de la dette et pensions)	205,4	205,3	204,3	203,1
PSR UE	18,2	18,9	18,9	18,9
PSR collectivités territoriales	52,4	51,9	51,7	51,7
<b>"0 valeur"</b>	<b>276,1</b>	<b>276,1</b>	<b>274,9</b>	<b>273,7</b>
<i>Evolution 2011-12 (périmètre constant)</i>		<i>0,0%</i>	<i>-0,4%</i>	<i>-0,9%</i>
Charge de la dette	45,4	48,8	48,8	48,8
Contribution au CAS Pensions	35,8	37,6	37,6	37,6
<b>"0 volume"</b>	<b>357,3</b>	<b>362,5</b>	<b>361,3</b>	<b>360,1</b>
<i>Evolution 2011-12 (périmètre constant)</i>		<i>1,5%</i>	<i>1,1%</i>	<i>0,8%</i>

Source : projet de loi de finances (PLF) 2012 et direction du budget

**2 - Des objectifs respectés selon le ministère du budget**

D'après le ministère du budget, les normes ont été respectées mais ce résultat est atteint en laissant « hors normes » les dépenses relatives au MES et à Dexia (9,1 Md€). Selon lui, il s'agit en effet de dépenses « exceptionnelles » et imprévisibles, pour lesquelles il n'existe pas de levier en permettant la maîtrise en cours de gestion.

La notion de « dépenses exceptionnelles » est contestable. Elle ne figure dans aucun texte budgétaire et déroge à la définition des périmètres des normes, qui portent normalement sur l'ensemble des dépenses nettes du budget général, hors fonds de concours.

En l'occurrence, la dotation en capital du MES peut difficilement être regardée comme « exceptionnelle » dans la mesure où elle se rattache aux opérations de soutien à la zone euro dont les débuts de mise en œuvre datent de 2011. Elles se poursuivront d'ailleurs en 2013.

Par ailleurs, si ces dépenses représentent un aléa négatif, il est juste de mentionner que l'exercice 2012 a été marqué également par des aléas positifs, qui ont eu pour effet d'alléger ou de ne pas accroître les charges pesant sur le budget : ainsi, la charge de la dette s'est révélée inférieure de 2,5 Md€ à la prévision de la LFI, les contentieux fiscaux sur le précompte mobilier et OPCVM se sont traduits par une dépense très inférieure (16 M€) à ce qui était anticipé dans les deux premières LFR. La reprise du mécanisme de prêt à la Grèce par le FESF a contribué à améliorer le solde des comptes de concours financiers de 4,4 Md€.

C'est, en définitive, l'impossibilité de dégager des marges de manœuvre suffisantes sur le budget général pour absorber un surcroît de dépense de 9,1 Md€, qui explique son exclusion du champ des normes. Si cette pratique, visant à exclure des dépenses réputées imprévisibles et constituant une masse budgétaire significative, se répétait dans les années à venir, elle aboutirait à rendre inopérantes les normes : la dépense sur le champ de la norme « 0 valeur » serait tenue, mais la dépense totale continuerait à progresser.

Sous cette réserve majeure, les données d'exécution sur le champ des normes (hors MES et Dexia) montrent, en première approche, que les normes renforcées ont été respectées.

### L'exécution sur le périmètre des normes de dépenses

en Md€	Exécution 2011 (à périmètre 2012)	Objectif 2012 (norme renforcée) (a)	Exécution 2012 sous norme (b)	Écart à la norme (b-a)
Dépenses BG (hors charge de la dette et pensions) (1)	205,8	203,1	202,8	-0,3
PSR Union européenne (2)	18,2	18,9	19,1	+ 0,2
PSR collectivités territoriales (3)	51,9	51,7	51,8	0,0
<b>"0 valeur" (1+2+3)</b>	<b>275,9</b>	<b>273,7</b>	<b>273,6</b>	<b>-0,1</b>
Charge de la dette (4)	46,3	48,8	46,3	-2,5
Contribution au CAS Pensions (5)	35,6	37,6	37,7	0,0
<b>"0 volume" (1+2+3+4+5)</b>	<b>357,7</b>	<b>360,1</b>	<b>357,6</b>	<b>-2,5</b>

Source : direction du budget

Sur le périmètre « 0 valeur », l'exécution s'est élevée à 273,6 Md€, légèrement en-dessous du plafond révisé de la première LFR. Les dépenses du budget général ont été inférieures de 0,3 Md€ à l'objectif fixé dans la première LFR. Les prélèvements sur recettes ont, quant à eux, été supérieurs à la prévision, à hauteur de 0,2 Md€ (70,8 Md€ contre 70,6 Md€ prévus par la norme renforcée). Ce dépassement est essentiellement imputable aux prélèvements effectués en faveur de l'Union européenne, supérieurs de 173 M€ au montant initial.

Sur le périmètre « 0 volume », la dépense a été sensiblement inférieure au plafond (- 2,5 Md€), grâce au respect de la norme « 0 valeur », à une contribution au CAS *Pensions* en ligne avec la prévision et à l'économie de 2,5 Md€ constatée sur la charge de la dette.

### 3 - Des facteurs ayant facilité le respect des normes

Comme tous les ans, la Cour examine la façon dont les dépenses sur le champ des normes sont comptabilisées afin de vérifier qu'aucune « facilité », susceptible de permettre artificiellement leur respect, n'ait été utilisée. L'attention a surtout porté sur les rétablissements de crédits opérés au titre des investissements d'avenir et sur l'impact que les comptes d'affectation spéciale (CAS) peuvent avoir à cet égard.

#### a) Les rétablissements de crédits

La première LFR de mars 2012 a prévu de financer le capital de la Banque pour l'industrie, devenue la Banque publique d'investissement (BPI), à hauteur de 1 Md€. La dotation en capital de la banque devait s'effectuer via le CAS *Participations financières de l'État*, qui bénéficiait d'un reversement de dotation de 530 M€<sup>83</sup>, et le programme 134- *Développement des entreprises et de l'emploi* (mission *Économie*) pour 470 M€.

La mobilisation de 470 M€ sur le budget général a été rendue possible au terme d'une opération complexe :

- 120 M€ de crédits ont été rétablis sur le programme 134. Ces crédits avaient été versés en 2010 depuis le budget général à des opérateurs dans le cadre des investissements d'avenir ;
- 200 M€ ont été rétablis sur le programme 190 - *Recherches dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables* (mission *Recherche et enseignement supérieur*) ;
- 150 M€ ont été rétablis sur le compte de concours financiers (CCF) *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* ;
- les crédits rétablis sur le programme 190 et le CCF, 350 M€ au total, ont été versés au programme 134, par annulation et ouverture de crédits en LFR.

L'impact des rétablissements de crédits sur la dépense mérite une analyse particulière.

Les rétablissements de crédits ne consistent pas en une ouverture de crédits mais en une atténuation de la dépense : ils se traduisent en effet

---

<sup>83</sup> Le financement via le CAS n'est pas abordé ici car il est sans impact sur la norme de dépenses.

par une « dépense négative ». Lorsqu'une dépense et le rétablissement de crédits qui l'annule ont lieu sur le même exercice, l'opération est neutre : la dépense initiale est compensée par une dépense négative. L'originalité de l'opération effectuée en 2012 tient au fait que les deux opérations ont eu lieu sur deux exercices différents : une dépense a été enregistrée en 2010 et une dépense négative est imputée sur l'exercice 2012. Cette atténuation de la dépense en 2012 permet ainsi de constituer une ressource disponible à hauteur des crédits rétablis, en l'absence de toute ouverture de crédits supplémentaires.

Les rétablissements de crédits se sont élevés sur le budget général à 320 M€, minorant d'autant la dépense et dégagant des marges pour de nouvelles dépenses.

#### **Impact sur la norme du financement de la Banque publique d'investissement**

en M€	RC	annulation de crédits	ouverture de crédits	total ressources	Conso.	dans norme	hors norme
Programme 134	120		350	470	170	20	150
Programme 190	200	-200		0			
CCF	150	-150		0			

Source : Cour des comptes. RC = rétablissements de crédits.

Sur le montant disponible de 470 M€ (c'est-à-dire, sur le programme 134, 120 M€ de crédits rétablis et 350 M€ de crédits ouverts), 170 M€ ont été consommés en 2012<sup>84</sup>.

Dans la présentation de l'administration, sur ces 170 M€, 150 M€ s'imputent sur les crédits provenant du Compte de concours financiers (CCF) : comme les dépenses du CCF ne sont pas dans le périmètre des normes, l'administration a considéré que la consommation des 150 M€ ne devait pas affecter les dépenses sous norme. C'est la raison pour laquelle seuls 20 M€ ont été comptabilisés sur le champ de la norme. Ce traitement est contestable car les 150 M€ ont bien été consommés sur le budget général. Le ministère du budget aurait d'ailleurs tout aussi bien pu rattacher cette dépense aux 200 M€ provenant du programme 190, situés sur le budget général et donc dans la norme. Ceci a allégé la contrainte de tenue de la norme sur 2012. Le disponible a été reporté sur 2013 et la consommation éventuelle de ces reports pèsera au contraire sur la norme en 2013.

<sup>84</sup> Ces dépenses ont contribué au financement du « Plan automobile » (cf. chapitre sur la régularité).

Si l'on cumule l'impact des rétablissements de crédits sur le budget général (320 M€ auxquels il faut retirer les 20 M€ dépensés et pris en compte dans le périmètre de la norme) et la comptabilisation faite hors norme des 150 M€ par la direction du budget, il apparaît que la dépense sur le champ des normes a été allégée de 450 M€ en 2012.

*b) Des dépenses « interchangeables » entre le budget général et les comptes d'affectation spéciale*

Le respect de la norme de dépenses a également été facilité par la porosité entre certains CAS et le budget général. Ainsi, la première LFR a annulé 202,5 M€ sur le programme *Equiperment des forces* de la mission **Défense** : comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, « *cet ajustement est lié à un niveau de recettes encaissées sur le compte d'affectation spéciale **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien** supérieur à ce qui était prévu dans le cadre du budget triennal 2011-2013* ». Ces recettes supplémentaires sur le CAS ont donc permis de financer – sur ce même CAS – des dépenses initialement inscrites sur le budget général. L'économie constatée sur le champ de la norme « 0 valeur » est ainsi purement faciale.

#### **4 - Un effort de maîtrise de la dépense significatif même après neutralisation des « facilités »**

Le respect de la norme a donc été facilité par la combinaison de plusieurs facteurs : rétablissements de crédits, mode de comptabilisation des crédits budgétaires ouverts pour financer la BPI, et basculement de crédits du budget général vers le CAS **Spectre hertzien**. Leur impact peut être chiffré à 650 M€ environ<sup>85</sup>.

Si l'on réintègre ce montant de 650 M€ sur le périmètre de la norme, celle-ci n'aurait pas été respectée sur le périmètre « 0 valeur » dans sa version « renforcée » de la première LFR. Le dépassement se serait en effet élevé à + 0,6 Md€<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Soit : 300 M€ de rétablissements de crédits, 150 M€ de crédits comptés hors norme et environ 200 M€ basculés du budget général au CAS **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien**.

<sup>86</sup> Dans la présentation faite par le ministère du budget, les dépenses de 2012 se sont en effet exécutées en-deçà de l'objectif renforcé, à – 0,1 Md€ (cf. supra le tableau relatif à « l'exécution sur le périmètre des normes de dépenses »). La réintroduction de 650 M€ dans le périmètre de la norme conduit donc à constater une exécution supérieure de 0,6 Md€ à la norme.

En revanche, l'exécution 2012 se situe au-dessous des normes fixées avant le durcissement de la LFR. Ce résultat témoigne de l'effort accompli en termes de maîtrise de la dépense au cours de la gestion 2012.

## **B - Un nouvel élargissement souhaitable du champ d'application des normes de dépenses**

Le constat effectué sur la porosité des dépenses entre le budget général et certains CAS, plaide pour un élargissement du champ d'application des normes.

### **1 - Des dépenses parfois exclues de façon contestable du périmètre des normes**

Comme l'indique le rapport annexé à la LPFP pour 2011-2014, le périmètre soumis aux normes de dépenses doit conjuguer deux exigences divergentes : « *le périmètre du budget triennal doit être suffisamment large pour exercer un réel effet disciplinant sur la dépense de l'État, en évitant les points de fuite, tout en étant circonscrit aux dépenses pour lesquelles l'État dispose d'outils de prévision et de leviers de maîtrise de la dépense en exécution* ». C'est à la lumière de cette double exigence que le champ des normes devrait être reconsidéré<sup>87</sup>.

Les comptes de concours financiers répondent à une logique d'équilibre puisque leurs dépenses, constituées de prêts et d'avances, sont à terme compensées par des recettes correspondant aux remboursements. Les comptes d'affectation spéciale (CAS)<sup>88</sup> subordonnent leur dépense à l'existence d'une recette. Ces mécanismes semblent donc rendre inutile l'inscription des comptes spéciaux dans le champ des normes.

---

<sup>87</sup> L'impossibilité de piloter en cours de gestion les remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques (prime pour l'emploi, restitution de crédits d'impôts, créances du crédit d'impôt recherche) rend irréaliste leur intégration dans le champ des normes, même si elle se justifierait en théorie. Les décaissements des opérateurs effectués au titre des investissements d'avenir n'ont pas, de leur côté, vocation à être pris en compte dans la norme de dépenses car ces dépenses ne sont plus désormais pilotées par l'État. Il est néanmoins utile, à titre d'information, de les réintégrer aux dépenses d'investissement pour avoir une vision consolidée de ces dernières (cf. deuxième partie, chapitre 4 consacré aux dépenses d'investissement).

<sup>88</sup> L'article 21 de la LOLF dispose que les CAS « *retracent (...) des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées (...). En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées (...) ne peut excéder le total des recettes constatées* ».

Cependant, certains crédits sont inscrits sur les CAS pour des raisons d'opportunité alors qu'ils pourraient tout aussi bien l'être sur le budget général. Ce constat a déjà été fait pour le CAS *Spectre hertzien*, mais il vaut également pour le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, du moins en ce qui concerne certaines de ses dépenses ne répondant pas à son objet et qui devraient être inscrites sur le budget général (*infra*, chapitre Régularité).

Le champ des normes devrait également être élargi, au moins partiellement au CAS *Pensions*. La plus grande partie des recettes de ce CAS provient de la contribution employeur de l'État. Sur le budget général, cette contribution se traduit par des dépenses de personnel (« titre 2 CAS ») qui sont comptées dans la norme « 0 volume ». Tout financement se substituant en partie à cette contribution qui transite par le budget général a donc pour effet d'alléger la charge s'exerçant sur le champ de cette norme. C'est ce qui s'est produit en 2011 et en 2012 : au cours de ce dernier exercice, le CAS a été budgété en déficit, les dépenses prévues dans la LFI excédant les recettes attendues. L'exécution de 2012 s'est achevée avec un déficit de - 234,8 M€. Ce n'est qu'en puisant dans son solde cumulé (c'est-à-dire dans la trésorerie de l'État) que le compte a pu assurer le financement de ses dépenses.

Ce déficit correspond à un allègement de la charge pesant sur la norme « 0 volume », qu'il conviendrait de réintégrer à son calcul. La situation inverse se présente les années où les recettes du CAS sont supérieures à ses dépenses, ce qui devrait être le cas en 2013. Les dépenses prises en compte dans la norme – les contributions du budget général au CAS – sont alors supérieures aux dépenses du CAS et alourdissent la charge pesant sur la norme « 0 volume ». Il serait plus logique de corriger les dépenses sous la norme « 0 volume » des variations du solde du CAS, ou ce qui revient au même, de faire figurer dans la norme « 0 volume » non les versements du budget général au CAS, mais les dépenses totales du CAS *Pensions*.

## 2 - Le respect des normes sur le périmètre proposé par la Cour

Le tableau ci-après intègre au plafond de dépenses sur la norme « 0 valeur » ainsi élargie, la totalité des dépenses du CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*, la variation du solde du CAS *Pensions*, ainsi que les rétablissements de crédits. Les données disponibles pour le CAS *Gestion immobilière* ne permettent pas d'y comptabiliser la fraction des dépenses effectuées sur ce CAS qui relèvent normalement du budget général.

### Impact sur la norme de l'élargissement proposé par la Cour

Spectre hertzien	250
Gestion immobilière de l'État	nd
Rétablissement de crédits	450
<b>Impact sur le champ « 0 valeur »</b>	<b>700</b>
Variation du solde du CAS <i>pensions</i>	235
<b>Impact sur le champ « 0 volume »</b>	<b>935</b>

Source : Cour des comptes

L'élargissement du périmètre proposé par la Cour aurait conduit à faire peser une charge supplémentaire de 700 M€ sur le périmètre de la norme « 0 valeur », qui aurait dû être compensée par des économies à due concurrence<sup>89</sup>. Sur le champ « 0 volume », l'impact aurait été de 935 M€. Il aurait été absorbé sans difficulté en raison de la marge dégagée sur la charge de la dette.

## III - L'exécution budgétaire en 2012

Pour rendre compte du niveau de la dépense à la fin de l'exercice, deux facteurs sont déterminants : la qualité de la programmation initiale des crédits (A) et la gestion de la dépense en cours d'année (B).

### A - Une programmation des crédits perfectible

La budgétisation initiale, comme les années précédentes, a été marquée par des phénomènes de sous-budgétisation conduisant à des ouvertures de crédits en cours d'année. Le caractère récurrent de cette situation pour certaines missions ou certains dispositifs témoigne que ces ouvertures ne proviennent pas d'aléas de gestion mais d'une méconnaissance de l'exigence de sincérité édictée à l'article 32 de la LOLF (*infra*, chapitre Régularité), comme l'a relevé la Cour dans son rapport consacré au décret d'avance de novembre 2012.

Sans relever à proprement parler de sous-budgétisations, le calibrage des crédits d'autres dispositifs se révèle délicat, compte tenu des paramètres multiples à prendre en compte (contribution au Fonds d'aide national au logement au titre des aides au logement, aide médicale d'État,

<sup>89</sup> L'impact de l'introduction du Spectre hertzien dans le champ de la norme est déterminé comme suit : 850 M€ de dépenses étaient prévus en LFI 2011 (base à partir de laquelle se calcule la norme). L'exécution 2012 a été de 1 100 M€, soit + 250 M€ par rapport à la LFI 2011.

allocation adultes handicapés). Le « rabet » appliqué aux crédits de certaines missions (*Ville et logement ; Solidarité, insertion et égalité des chances*) a en outre fragilisé la programmation. Les tensions relevées sur ces dispositifs ne témoignent néanmoins pas d'une insincérité ou d'erreurs de budgétisation : c'est la raison pour laquelle les développements qui suivent ne concernent pas ces dispositifs.

S'agissant des dépenses de personnel, les tensions les plus fortes se sont concentrées sur le ministère de la défense, avec une aggravation du dépassement constaté, celui-ci tenant à des causes multiples qui excèdent la seule sous-budgétisation de la LFI.

### 1 - Des situations traditionnelles de sous-budgétisation

Les dispositifs suivants se caractérisent par des sous-budgétisations récurrentes depuis plusieurs années, relevées par la Cour dans le RRGB notamment. Certaines améliorations sont cependant à signaler pour quelques missions (*Santé*).

#### a) Les opérations militaires extérieures

En 2012, le surcoût non anticipé lié aux opérations extérieures (OPEX) a représenté une dépense de 187 M€. Bien qu'il soit inférieur à celui des années précédentes, ce dépassement témoigne de la sous-budgétisation qui continue d'affecter ces crédits.

L'exercice 2012 a été marqué par le retrait d'Afghanistan, dont le calendrier était imprévisible lors de l'élaboration de la LFI et dont l'impact budgétaire, ensuite, s'est révélé délicat à établir. L'accélération du désengagement d'Afghanistan et la réduction du dispositif français au Liban ont engendré des surcoûts, en matière de transports notamment. En sens inverse, ces désengagements ont réduit les besoins en titre 2.

#### La programmation du coût des opérations extérieures

En M€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	PLF 2013
LFI	360	460	510	570	630	630	630
Exécution	681	852	873	861	1 171*	817	-
Différence	321	392	363	291	541	187	-
LFI / Exec.	53%	54%	58%	66%	75% hors Libye	77%	

Source : Cour des comptes (\* y compris intervention en Libye)

Ces éléments ne sauraient faire oublier que, comme en 2011, la LFI pour 2012 a doté les OPEX de 630 M€, dont 310 M€ pour le titre 2. Or, en-dehors d'opérations imprévues de grande ampleur (comme l'intervention en Libye en 2011, chiffrée à 370 M€), ces dépenses atteignent 800 à 900 M€ par an depuis 2008. Les crédits prévus en LFI pour 2012 laissaient donc entrevoir leur insuffisance dès le début de l'exercice.

#### *b) Les bourses étudiantes*

Comme lors des deux gestions précédentes, des crédits ont dû être ouverts en cours d'année afin de financer les bourses étudiantes sur critères sociaux (programme 231 – *Vie étudiante* de la mission **Recherche et enseignement supérieur**), à hauteur de 128 M€, par décret d'avance (contre 97,1 M€ en 2010 et 43,4 M€ en 2011).

Le montant des crédits ouverts en LFI (1 608,9 M€) était à peine supérieur à la consommation réalisée en 2010 (1 586 M€), alors qu'il s'agit d'une dépense dynamique, progressant en moyenne de 7 % par an depuis 2008. Lors du vote de la LFI, la consommation constatée fin 2011, soit 1 666,3 M€, rendait prévisible un dépassement.

C'est donc sans surprise qu'est apparu un besoin de financement, lié notamment à des reports de charges plus élevés que les années précédentes en raison de la mise en œuvre du 10<sup>ème</sup> mois de bourses complet à la rentrée 2011, alors insuffisamment budgétée. S'y est ajoutée la sous-estimation habituelle du nombre de boursiers sur critères sociaux, qui s'est traduite par un impact estimé à 88 M€<sup>90</sup>.

#### *c) Les dépenses du ministère de la justice*

Le décret d'avance du 30 novembre 2012 a procédé à l'ouverture nette de 16,4 M€ de crédits de titre 2<sup>1</sup> et de 46,1 M€ de crédits hors titre 2 pour faire face aux frais de justice. Là encore, ces dépassements étaient largement prévisibles au stade de la LFI.

Ainsi, dès le début de la gestion, la prévision de dépenses de titre 2 sur le programme 107 – *Administration pénitentiaire* était supérieure de 19,5 M€ à la dotation allouée en LFI, en raison de reports de charges

---

<sup>90</sup> La prévision qui sous-tendait la budgétisation initiale était de 592 429 boursiers, effectif qui s'est révélé en fait bien supérieur, avec 634 758 boursiers en fin d'année. Il est à noter que le nombre de boursiers était déjà de 592 000 à la fin de l'année 2010.

<sup>91</sup> Les ouvertures brutes ont été de 27,6 M€. Elles ont été gagées partiellement par des annulations en titre 2 sur la mission **Justice** à hauteur de 11,2 M€.

relatives à des mesures statutaires intervenues en 2011 et des difficultés traditionnelles de maîtrise de certains éléments de rémunération des corps de l'administration pénitentiaire (notamment, les arrêts maladie et les heures supplémentaires).

Quant aux frais de justice, leur sous-budgétisation avait été déjà signalée par la Cour dans le précédent RRGB. La LFI pour 2012 a ouvert 470 M€ de crédits sur ce poste, alors même que l'exécution 2011 s'était élevée à 537 M€.

#### d) L'accueil des demandeurs d'asile

En dépit du « rebasage » important consenti en LFI 2012 (+ 81,6 M€ par rapport à la LFI 2011), le programme 303 – *Immigration et asile* (mission *Immigration, asile et intégration*) a bénéficié comme les années précédentes d'ouvertures de crédits en cours d'année afin d'assurer le financement de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et de l'allocation temporaire d'attente.

#### Dépenses relatives à l'hébergement d'urgence (HU) et à l'allocation temporaire d'attente (ATA)

En M€	HU		ATA	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
2007	40	57,1	38	47,1
2008	35,3	53,1	28	47,5
2009	30	72,8	30	68,4
2010	30	110,2	53	105
2011	40	134,3	54	157,8
2012	90,9	135,3	89,7	149,8 (*)

Source : Depafi et SGII. (\*) Le coût de l'ATA s'est élevé en réalité à 164,4 M€ pour l'ensemble de l'année 2012. Le paiement de la facture de décembre a été reporté sur la gestion 2013.

Des écarts significatifs perdurent donc entre la LFI et l'exécution pour ces deux dispositifs d'intervention.

Les ouvertures de crédits ont été moindres qu'en 2011 puisqu'elles se sont élevées à 89,07 M€ en AE et 83,01 M€ en CP (contre 156 M€ en AE et 147 M€ en CP en 2011). Il n'en demeure pas moins que les hypothèses de budgétisation sur lesquelles reposait la LFI paraissent d'emblée peu réalistes, comme signalé dans le RRGB de l'an passé. En particulier, la LFI pour 2012 prévoyait un nombre de bénéficiaires de l'ATA de 21 565 en moyenne mensuelle, alors même qu'il était déjà de plus de 28 000 en 2010. Les délais de traitement par l'office français de protection des réfugiés apatrides (OFPRA) et la caisse nationale du droit d'asile (CNDA) des demandes d'asile ont certes été réduits entre 2011 et

2012, passant en moyenne de 17 à 16 mois, mais insuffisamment pour diminuer de façon significative le coût budgétaire du dispositif.

## 5 - La programmation des dépenses de personnel

La LFI pour 2012 avait programmé 118,1 Md€ de crédits au titre des dépenses de personnel. L'exécution s'est révélée supérieure, à 118,9 Md€ (+0,7 %), avec un écart à la LFI du même ordre que celui enregistré en 2011.

Les prévisions de dépense ont dans l'ensemble été caractérisées par une surévaluation des départs en retraite. Ainsi, sur la mission *Enseignement scolaire* le nombre de départs effectifs a été inférieur de 23 % à la prévision (respectivement 28 220 départs prévus, 21 623 réalisés). C'est la confirmation que les modifications de comportement induites par les réformes sur les retraites tardent à être intégrées aux prévisions permettant l'élaboration du budget.

On ne saurait donc au total parler d'amélioration dans la budgétisation des crédits de titre 2 et certaines constantes demeurent : dépassements sur les crédits du ministère des affaires étrangères du fait de l'impact des variations de change et de prix sur le barème des indemnités de résidence à l'étranger, et de l'évolution des rémunérations et charges sociales des agents de recrutement local à l'étranger (mission *Action extérieure de l'État*) ; fortes tensions sur le programme 217 – *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie* (mission *Écologie, développement et aménagement durables*), nécessitant l'ouverture de près de 20 M€ dans le décret d'avance... Si les dépassements sont moindres sur certaines missions (par exemple *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*<sup>92</sup>), c'est certes en raison de « rebasages » de crédits, mais aussi et surtout d'un pilotage fin en cours de gestion permettant de réduire le dérapage de la masse salariale. Dans le cas de la mission *Sécurité*, en revanche, la situation a empiré (aucune ouverture en 2011, 35 M€ ouverts dans le décret d'avance en 2012) : les difficultés se sont concentrées sur le programme 176 – *Police nationale*, et résultent à la fois d'hypothèses de programmation erronées et d'un pilotage approximatif puisque l'exercice s'est achevé avec un dépassement des deux plafonds, en crédits mais aussi en emplois<sup>93</sup>.

<sup>92</sup> Sur cette mission, les ouvertures se sont élevées à 115,9 M€ en 2010, 64,9 M€ en 2011 et 12,6 M€ en 2012.

<sup>93</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail*. La documentation française, mars 2013, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

C'est toutefois la mission **Défense** qui concentre en 2012 l'attention en ce qui concerne les dépenses de personnel.

En effet, malgré la baisse des effectifs (7 626 ETPT en moins entre 2011 et 2012), les dépassements constatés pour les dépenses de personnel du ministère de la défense se sont amplifiés en 2012. Ils ont représenté 470 M€ hors fonds de concours, soit 2,4 % des crédits de la mission **Défense** ouverts par la LFI, contre 271 M€ en 2011 (soit 1,4 % des crédits).

Les raisons de cette situation sont multiples et d'ailleurs incomplètement élucidées à ce jour, les unes tenant à un défaut de prévision lors de la budgétisation (qui avait justifié un visa négatif du contrôleur budgétaire et comptable ministériel), les autres à de graves dysfonctionnements dans la gestion. Seuls les éléments de programmation susceptibles de rendre compte du dérapage sont ici abordés (sur la gestion des crédits de rémunération, *infra*).

Certaines hypothèses de budgétisation étaient manifestement erronées, telles que la surévaluation des économies liées à la mise en œuvre de la journée de carence et du schéma d'emplois, ou la sous-évaluation traditionnelle de certaines dépenses de guichet (indemnisation du chômage par exemple). Inversement, des économies supplémentaires ont été réalisées avec une réduction des effectifs supérieure aux prévisions de la LFI et la moitié des dépenses pour mesures catégorielles n'ont pas été réalisées (45,6 M€ sur un total de 89,4 M€). Toutefois, ces divers facteurs se compensent globalement et n'expliquent pas le dérapage net constaté.

Des dysfonctionnements importants liés au calculateur de solde Louvois se sont par ailleurs ajoutés aux erreurs de programmation.

Il est en revanche probable que l'impact du « glissement-vieillesse-technicité » (GVT) explique la plus grande partie des dépenses de titre 2 non anticipées, notamment du fait de l'évolution de la pyramide des effectifs. Le ministère de la défense n'ayant pas pu en quantifier l'effet, c'est par déduction, les autres facteurs s'annulant ou paraissant être de moindre ampleur, que cette conclusion peut être formulée.

## **B - La gestion de la dépense : le rôle décisif de la réserve de précaution**

Les leviers utilisés pour maîtriser la dépense ont été nombreux : réserve de précaution, mise en œuvre du mécanisme d'« auto-

assurance »<sup>94</sup>, mobilisation des ressources de divers opérateurs. Efficaces, ces mesures sont cependant parfois conjoncturelles et il est peu probable qu'elles puissent toutes être renouvelées lors des prochains exercices. Les développements suivants esquissent une typologie de ces instruments, dont les effets peuvent être classés du moins au plus pérenne.

## 1 - Les opérations reportées

### a) *Les reports de crédits*

Le décalage d'opérations peut en particulier s'analyser à travers le volume de crédits reportés, sous forme d'arrêtés du ministre en charge du budget, de l'année n sur l'année n+1. Ces reports doivent être appréciés « en glissement » car si la pression budgétaire qui pèse sur l'année n est allégée par les reports sortants sur l'année n+1, elle est accrue par les reports entrants de n-1 sur n. Autrement dit, une évaluation de l'impact des reports peut être faite en calculant le solde « reports entrants – reports sortants ».

Depuis plusieurs années, ce solde est neutre, la quantité de crédits sortants équilibrant celle de crédits entrants (environ 2 Md€ chaque année depuis 2009). En 2012, pour le budget général, les montants reportés en CP sur 2013 s'élèvent à 1 945,72 M€, soit un montant comparable à celui observé pour les reports entrants de 2011 sur 2012 (1 989,24 M€). La dépense n'a donc pas été artificiellement minorée en 2012 par le biais de reports massifs sur l'exercice suivant. En revanche, en termes de soutenabilité, le volume des autorisations d'engagement (AE) reportées soulève des interrogations (*infra*, chapitre Soutenabilité) : les reports entrants d'AE sur 2012 s'élevaient à 19 074,32 M€ et les reports sortants représentent 31 289,72 M€.

### b) *Les opérations différées sans reports de crédits*

Aux reports de crédits aisément identifiables s'ajoute le décalage d'opérations ou de mesures diverses dont les crédits ont été annulés ou qui ont été recyclés à d'autres fins sans que le besoin ait été pour autant supprimé. Difficile à quantifier, ce type de situation se manifeste de façon diffuse à travers le budget de l'État. Quelques exemples peuvent toutefois être relevés.

---

<sup>94</sup> Les priorités nouvelles d'une mission sont gérées dans la limite du plafond de ses crédits, par redéploiement ou économies, prioritairement effectués au sein du programme qui les supporte.

**Quelques exemples de reports de charges avérés ou potentiels**

Sur la mission **Régimes sociaux et de retraite**, les montants des subventions versées au régime des marins et au régime des mines ont été strictement égaux aux crédits de LFI alors même que les besoins de financement de ces régimes se sont révélés supérieurs à la prévision. La dégradation de leurs soldes, qui aurait pu justifier une dépense supplémentaire de près de 55 M€ en 2012, est de nature à se traduire par une charge pour l'État au cours des prochains exercices (supra).

Au sein de la mission **Recherche et enseignement supérieur**, les reports de charges concernent surtout deux programmes : sur le programme 231 – Vie étudiante, ils sont évalués à 11,4 M€, auxquels s'ajoute un solde de 17 M€ sur la subvention 2012 du centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), dont le paiement a été reporté sur 2013 ; sur le programme 150 – Formations supérieures et recherche universitaire, le report de charges lié aux remboursements dus aux établissements au titre de la réduction des cotisations salariales sur les heures supplémentaires (loi TEPA) est de son côté évalué à 29,5 M€ sur 2013.

Sur la mission **Outre-Mer**, les dépenses visant à compenser aux organismes sociaux les exonérations de charges sociales se sont révélées supérieures aux ressources disponibles, y compris après mobilisation des créances de l'État sur l'ACOSS et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). L'exercice s'est donc achevé avec la reconstitution d'une dette de 35,9 M€ envers les organismes sociaux (hors dette à l'égard du régime social des indépendants)<sup>95</sup>.

Les arriérés de la contribution du Centre national d'études spatiales (CNES) à l'Agence spatiale européenne (ESA) représentent une dette de la France envers l'ESA, estimée à 259 M€ en février 2013 et qui ne sera pas apurée avant 2021 si du moins les versements de l'État s'effectuent selon la chronique arrêtée. Les crédits d'intervention versés par l'État au CNES sont en effet inférieurs au montant des appels à contributions depuis plusieurs années.

Le programme 145 – *Épargne* (mission **Engagements financiers**) qui supporte les dépenses correspondant au versement par l'État, via le Crédit foncier de France qui en fait l'avance, de la prime d'épargne-logement aux épargnants détenteurs de plans ou de comptes épargne logement, est également l'objet de reports de charges. A la suite de l'annulation de 120 M€ effectuée dans la 1<sup>ère</sup> LFR, les crédits du programme ont été ramenés de 773 M€ à 653 M€ alors que les avances du Crédit foncier de France dépassaient 700 M€. L'« économie » réalisée en 2012 n'est qu'une dette de l'État vis-à-vis de l'établissement financier,

<sup>95</sup> Cette dette, qui s'élèverait à 55,8 M€, contestée par l'État, est en cours d'expertise.

dont le paiement, intervenu en janvier 2013, s'apparente à un report de charges susceptible d'affecter l'équilibre budgétaire du dispositif pour 2013.

Les autres reports de charges identifiés sont de moindre importance et ne paraissent pas représenter des montants supérieurs à ceux identifiés l'an passé dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire par mission.

## 2 - La mobilisation des disponibilités des opérateurs

Des dépenses, que l'on peut évaluer à un peu plus de 1 Md€, ont été financées en 2012 en mobilisant les disponibilités d'établissements publics. Plusieurs missions ont été prioritairement concernées (*Solidarité ; Travail et emploi ; Écologie ; Recherche et enseignement supérieur*), sans que le décompte suivant prétende à l'exhaustivité.

### Principaux ajustements effectués sur les ressources des établissements

Mission	Etablissement	Impact sur ses ressources	Objet
Solidarité, insertion et égalité des chances	Fonds national des solidarités actives	-383 M€	Versement "prime exceptionnelle de fin d'année"
Travail et emploi	Pôle emploi	-110 M€	Indemnisation des chômeurs en fin de droit
	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels	-300 M€	Prélèvement au profit de Pôle Emploi, de l'AFPA et de l'ASF
Écologie	AFITF	-130 M€	Contribution à l'équilibre budgétaire global
Recherche et enseignement supérieur	Agence nationale de la recherche	-145 M€	Contribution au schéma de fin de gestion et financement des bourses

Source : Cour des comptes

Les ajustements effectués sur les disponibilités d'un certain nombre d'établissements ont revêtu des formes diverses.

Dans certains cas, l'entité prend en charge la dépense, auparavant assumée par l'État. Il en va ainsi pour le fonds national des solidarités actives (FNSA) (voir encadré) ou pour le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels qui, comme en 2011, a contribué au financement de différentes prestations de formation via Pôle Emploi,

l'association nationale pour la formation professionnelle et l'agence de service de paiement.

#### La trésorerie du FNSA en 2012

En application de la loi de finances rectificative pour 2011, le FNSA a financé en 2012 le financement de l'allocation « exceptionnelle » de fin d'année versée aux bénéficiaires du RSA (prime de Noël), qui s'est élevée à 383 M€. Le fonds a bénéficié d'une fraction (0,35 %) du prélèvement de solidarité de 1,45 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, mais cette recette n'a représenté un supplément de ressource que de 145 M€.

De surcroît, le moindre besoin constaté sur les dispositifs du RSA (« activité » et « jeunes ») par rapport à la prévision, et l'affectation d'une recette supplémentaire au FNSA ont permis de réduire la subvention versée au Fonds qui s'est élevée à 233 M€ (contre 447 M€ en LFI). La marge de 214 M€ ainsi dégagée sur le programme 304 a notamment contribué à gager les ouvertures effectuées dans la dernière LFR (287 M€ en AE et 314 M€ en CP) afin de financer l'allocation adulte handicapé, une nouvelle fois sous-budgétée en LFI.

Les moindres dépenses enregistrées sur la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances** sont donc significatives, mais c'est au prix d'une lourde ponction réalisée sur la trésorerie du Fonds, quasiment asséchée à la fin de 2012 (39 M€, contre 477 M€ à la fin de 2011).

Dans d'autres cas, la mobilisation des disponibilités des opérateurs prend la forme d'une diminution de la subvention. Comme les années précédentes, les crédits destinés à l'agence nationale de la recherche (ANR) ont ainsi été réduits afin de financer le dépassement enregistré sur les bourses étudiantes et contribuer à l'équilibre global du décret d'avance de fin d'année (- 3,5 M€ en AE et - 145 M€ en CP). Cette opération se justifie au regard de la trésorerie abondante dont bénéficie l'Agence (près de 700 M€ à fin 2012), comme cela avait été relevé par la Cour dans son rapport public annuel de 2012. Plus contestable est en revanche le financement d'une partie des bourses par le CNOUS, dont la subvention avait été réduite de 35 M€ en 2011 et dont seulement 18 M€ lui ont été reversés en 2012. Enfin, la subvention versée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a été réduite de 130 M€ (1 030 M€ en LFI, 900 M€ finalement versés), contribuant de la sorte à creuser le résultat déficitaire de l'établissement

public pour l'exercice 2012 (de 100 M€ après la deuxième décision modificative)<sup>96</sup>.

Ces différentes mesures ne présentent pas un caractère nécessairement pérenne et ne pourront pas être reconduites en 2013.

### **3 - La réserve de précaution « renforcée », outil privilégié de maîtrise de la dépense**

La mise en place de la réserve de précaution est spécifiée à l'article 51 de la LOLF mais la pratique en est bien antérieure. Elle poursuit deux objectifs : d'une part, ces crédits sont susceptibles d'être annulés en vue de faire face à des aléas de gestion et tenir l'objectif de solde budgétaire fixé dans la LFI ; d'autre part, ils permettent de modérer le rythme de progression de la consommation des crédits en n'autorisant la levée des fonds « gelés » que progressivement en cours d'année. Ce rationnement de l'allocation des ressources a donc pour but de maintenir une pression sur la dépense.

La Cour avait relevé l'an dernier que cette deuxième fonction l'emportait de beaucoup sur la première puisque les trois-quarts des crédits avaient été dégelés pour être consommés en 2011. L'examen de la gestion 2012 a vu s'opérer un rééquilibrage entre ces deux finalités.

#### *a) L'augmentation du taux de mise en réserve et un surgel de 1,5 Md€ en cours d'année*

Lors de l'élaboration du PLF 2012, le taux de mise en réserve, suite à la décision du premier ministre du 24 août 2011, a été majoré, passant pour les crédits hors titre 2 de 5 % (taux habituel depuis plusieurs années) à 6 %. La réserve de précaution a ainsi augmenté d'environ un milliard. En revanche, le taux de mise en réserve sur les crédits de titre 2 est resté à son niveau traditionnel, soit 0,5 %.

L'application stricte de ces taux conduisait à une réserve théorique de 8,2 Md€ en AE et 7,9 Md€ en CP. S'y ajoutait le « surgel » relatif aux fonds d'État exemplaire (100 M€) et à l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (25 M€). En sens inverse, comme chaque année, la réserve initiale a été réduite de plus de 1 Md€, en particulier pour tenir compte du fait que, au sein des subventions pour charges de service public allouées aux opérateurs, une partie des crédits sert à financer des dépenses de personnel. Bien qu'il s'agisse de crédits de

---

<sup>96</sup> L'AFITF avait toutefois bénéficié d'une recette exceptionnelle de 400 M€ en 2011 provenant de la mise en concession de l'autoroute Bordeaux-Bayonne.

titre 3 (subventions pour charges de service public), le taux de mise en réserve a été fixé à 0,5 % comme s'il s'agissait de crédits de titre 2. La réserve initiale s'est donc élevée à 7,3 Md€ en AE et 6,8 Md€ en CP.

#### Mise en réserve des crédits

En M€	Titre 2	Hors titre 2		Total	
	AE=CP	AE	CP	AE	CP
Réserve théorique	590	7 583	7 326	8 173	7 916
Surgels Fonds État exemplaire et insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	0	125	125	125	125
Dégels au titre de la masse salariale des opérateurs	0	-969	-969	-969	-969
Autres ajustements	0	-26	-253	-26	-253
<b>Réserve initiale</b>	<b>590</b>	<b>6 713</b>	<b>6 229</b>	<b>7 303</b>	<b>6 819</b>
Annulations 1 <sup>ère</sup> LFR	0	-1 064	-1 055	-1 064	-1 055
Surgel transversal d'août (+1,5 Md€)	0	1 500	1 500	1 500	1 500
Annulations 2 <sup>ème</sup> LFR	0	-3	-3	-3	-3
Annulations DA	-10	-970	-1 072	-980	-1 082
Annulations 3 <sup>ème</sup> LFR	-3	-625	-596	-628	-599
<b>Dégels : crédits rendus disponibles</b>	<b>-573</b>	<b>-4 645</b>	<b>-4 397</b>	<b>-5 218</b>	<b>-4 970</b>
<b>Réserve résiduelle</b>	<b>4</b>	<b>906</b>	<b>606</b>	<b>910</b>	<b>610</b>

Source : direction du budget

Le niveau de la réserve de précaution a ensuite été ajusté en cours de gestion. Alors que la pratique consiste à libérer des crédits à mesure que l'on s'avance dans l'année, le gouvernement a procédé en août 2012 à un « surgel » de 1,5 Md€ de crédits afin de prévenir les risques de dépassement identifiés par la Cour des comptes lors de l'audit budgétaire réalisé au printemps 2012. Ceux-ci étaient compris entre 1,2 Md€ et 2 Md€ et concernaient en particulier les missions *Défense, Solidarité, insertion et égalité des chances, Ville et logement, Travail et emploi, Recherche et enseignement*, et *Agriculture*.

#### b) Des annulations nettement supérieures à leur niveau de 2011

Les annulations de crédits les plus importantes ont eu lieu en mars 2012 et en fin d'année lors de la mise en place du schéma de fin de gestion (décret d'avance et collectif de décembre). Elles ont majoritairement été effectuées au sein de la réserve de précaution.

Anticipant de moindres recettes, la 1<sup>ère</sup> LFR du 14 mars 2012 a annulé 1,2 Md€<sup>97</sup> en AE et CP afin d'assurer l'objectif de déficit public de 4,5 % du PIB en 2012. Les missions les plus affectées ont été *Défense* (-321,6 M€ en AE et CP), *Écologie et développement durable* (-187,8 M€ en AE et CP) et *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (-110,4 M€ en AE et CP). Ces annulations de crédits ont pour la plupart été effectuées sur la réserve de précaution.

La 2<sup>ème</sup> LFR a procédé à l'annulation de 790 M€ en AE et CP sur le budget, dont 90 M€ ont permis de gager les ouvertures sur la mission *Enseignement scolaire*, le reste correspondant à une nouvelle estimation de la prévision de la charge de la dette.

La 3<sup>ème</sup> et dernière LFR a annulé 1,88 Md€ en AE et 1,07 Md€ en CP (2,90 Md€ en AE et 2,08 Md€ en CP si l'on intègre l'économie de constatation sur la charge de la dette), permettant ainsi de compenser la totalité des dépassements constatés en fin d'année sur la norme « 0 valeur ». Ces annulations se sont ajoutées à celles effectuées dans le décret d'avance (1,5 Md€ en AE et 1,3 Md€ en CP, majoritairement au sein de la réserve : 65 % pour les AE, 83 % pour les CP).

Le total des crédits de la réserve finalement annulés s'est élevé à 2,7 Md€ en AE et en CP, tandis que les crédits libérés pour être consommés par les ministères ont été de 5,2 Md€ en AE et 5,0 Md€ en CP. Un reliquat de 0,9 M€ en AE et 0,6 M€ en CP subsistait en fin d'année 2012 au sein de la réserve.

### Gestion de la réserve de précaution (2011-2012)

Évolution de la réserve de précaution	AE				CP			
	M€		En pourcentage		M€		En pourcentage	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Dégels en cours de gestion (crédits libérés)	4 477	5 218	71%	59%	4 147	4 970	74%	60%
Annulations en LFR ou décret d'avance	1 287	2 675	20%	30%	1 212	2 739	22%	33%
Réserve résiduelle en fin de gestion	527	910	8%	10%	228	610	4%	7%

Source : Cour des comptes, d'après éléments direction du budget

<sup>97</sup> Le total des annulations réalisées par la 1<sup>ère</sup> LFR s'est élevé à 2,4 Md€ : outre les 1,2 Md€ déjà cités, ce montant correspond à une prévision de baisse de la charge de la dette (0,7 Md€), aux remboursements et dégrèvements (-0,3 Md€) et à une annulation sur la mission *Recherche et enseignement supérieur* afin de financer le déploiement de la BPI.

Si l'on compare la gestion de la réserve en 2012 à celle de 2011, il apparaît (tableau ci-dessus) que les annulations en LFR ou par décret d'avance représentent plus du double des sommes annulées en 2011.

*c) Une contribution significative à la maîtrise des dépenses, qui n'a toutefois pu gager intégralement les dépassements*

L'augmentation initiale du taux de mise en réserve et l'ajustement continu du gel en cours d'année ont indubitablement contribué à assurer le respect des normes « renforcées ».

### Mouvements de crédits sur le budget général<sup>98</sup>

En millions d'euros	Ouvertures		Annulations		Impact sur le solde <sup>99</sup>
	AE	CP	AE	CP	
1 <sup>ère</sup> LFR (mars)	16 647	6 861	2 087	2 087	-4 773
<i>Crédits nets du BG hors MES et charge de la dette</i>	0	0	1 187	1 187	+1 187
<i>MES</i>	16 647	6 861	200	200	-6 661
<i>Charge de la dette</i>	0	0	700	700	+700
2 <sup>ème</sup> LFR (août)	90	90	790	790	+700
<i>Crédits nets du BG hors charge de la dette</i>	90	90	90	90	0
<i>Charge de la dette</i>	0	0	700	700	+700
Décret d'avance (novembre)	1 501	1 310	1 501	1 310	0
<i>Crédits nets du BG hors charge de la dette</i>	1 501	1 310	1 501	1 310	0
3 <sup>ème</sup> LFR (décembre)	4 470	3 580	2 902	2 083	-1 497
<i>Crédits nets du BG hors Dexia et charge de la dette</i>	1 885	995	1 888	1 069	+74
<i>Dexia</i>	2 585	2 585	0	0	-2 585
<i>Charge de la dette</i>	0	0	1 014	1 014	+1 014
<b>Total</b>	<b>22 708</b>	<b>11 841</b>	<b>7 280</b>	<b>6 270</b>	<b>-5 571</b>
<i>Crédits nets du BG hors MES, Dexia et charge de la dette</i>	3 476	2 395	4 666	3 656	+ 1 261
<i>MES, Dexia</i>	19 232	9 446	200	200	-9 246
<i>Charge de la dette</i>	0	0	2 414	2 414	+ 2 414

Source : Cour des comptes

<sup>98</sup> Hors remboursements et dégrèvements.

<sup>99</sup> Le signe « - » correspond à une dégradation du solde ; le signe « + » à une amélioration.

L'ensemble des mesures mises en œuvre par le Gouvernement a ainsi permis de constituer des gages suffisants pour financer les ouvertures supplémentaires de crédits effectués dans les LFR (hors MES et Dexia), ainsi que dans le décret d'avance, aussi bien en AE qu'en CP. Les ouvertures en AE et CP se sont en effet élevées à 3 476 M€ en AE et 2 395 M€ en CP, et les annulations à 3 479 M€ en AE et 2 469 M€ en CP (dans les deux LFR et le décret d'avance).

La dégradation de la conjoncture économique a été partiellement amortie grâce à l'annulation réalisée lors de la 1<sup>ère</sup> LFR (1,2 Md€), même si l'effort principal a porté sur l'augmentation des recettes fiscales.

En revanche, l'effort produit n'a pas permis d'absorber les dépenses liées aux dotations versées à Dexia et au MES même si l'on intègre l'économie de constatation sur la charge de la dette (2,4 Md€).

#### *e) Une gestion encore perfectible de la réserve*

La gestion de la réserve demeure cependant perfectible, au moins à deux points de vue.

Les notifications de subventions aux opérateurs de plusieurs missions n'ont pas été faites nettes de la réserve de précaution, en contradiction avec la circulaire de la direction du budget du 21 juillet 2011, relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux pour 2012. Celle-ci précise pourtant que « *le budget prévisionnel pour 2012 est construit sur la base des subventions notifiées inscrites en produit pour leur montant net de mise en réserve. Le non-respect de cette inscription constitue un motif de non approbation du budget par les tutelles* ».

Comme l'an passé, les opérateurs du ministère de la culture ont dérogé à cette règle, tout comme ceux de l'enseignement supérieur et de la recherche. Compte tenu de l'importance des subventions versées à ces derniers (près de 20 Md€ en 2012), une telle pratique, déjà relevée l'an passé, affaiblit la portée de la mise en réserve des crédits.

La seconde observation concerne la façon dont les responsables de programme répartissent le gel sur leurs crédits. Plusieurs exemples montrent que des crédits correspondant à des dépenses obligatoires sont mis en réserve (ainsi pour les crédits relatifs au contentieux du logement sur le programme 135 – *Développement et amélioration de l'offre de logement* ou pour ceux du programme 224 – *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* correspondant aux loyers budgétaires,

simples dépenses « pour ordre » de surcroît<sup>100</sup>). Cette pratique est des plus critiquables car elle aboutit à minorer le taux effectif de la mise en réserve.

De manière plus générale, il arrive fréquemment que l'hypothèse d'un dégel total ou très large soit intégrée dès le stade de la programmation budgétaire initiale (PBI) par le responsable de programme (ainsi pour les programmes des missions *Agriculture* et *Sécurité civile*). C'est même parfois sous cette condition que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel accorde un avis favorable (ainsi pour le programme 176 – *Police nationale*).

Il est au contraire nécessaire que la répartition de la mise en réserve soit modulée de manière réaliste en fonction du type de crédits : certains programmes comptant une part notable de dépenses obligatoires devraient ainsi se voir appliquer un moindre taux de mise en réserve, cet allègement étant compensé, dans une logique d'auto-assurance, par la mise en œuvre de taux plus importants sur les autres programmes de la mission ou du périmètre ministériel.

Pendant, même si les annulations auxquelles il a été procédé ont contribué de manière significative à la maîtrise des dépenses, cette technique de régulation budgétaire ne constitue pas une réponse pérenne : seuls des choix structurels et conduits de manière pluriannuelle permettront de maîtriser durablement la dépense.

#### ————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*Les dépenses nettes du budget général se sont élevées en 2012 à 297,6 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 299,5 Md€ en crédits de paiement (CP), soit une hausse respectivement de 0,6 % et de 2,8 %. Entre 2010 (retraité du programme des investissements d'avenir) et 2011, la hausse avait été de 3,6 % en AE et 0,3 % en CP.*

*Une appréhension rigoureuse de la dépense suppose néanmoins d'élargir l'analyse au-delà du budget général. Les versements effectués dans le cadre de la politique de soutien à la zone euro ont en effet transité par le budget général en 2012, via la dotation au Mécanisme européen de stabilité, alors qu'ils étaient localisés, en 2011, sur un compte de concours financiers. Sur un périmètre ainsi élargi, comprenant les dépenses du budget général et les aides à la Grèce, la dépense passe de 298,2 Md€ en 2011 à 299,7 Md€ en 2012, soit une hausse de 0,5 %, comparable à l'année précédente.*

---

<sup>100</sup> Les loyers budgétaires ne donnent en effet pas lieu à des décaissements. Leur intérêt est de matérialiser au niveau de chaque programme le coût de l'occupation immobilière pour l'administration.

*Par ailleurs, l'exercice 2012 a été caractérisé par la mise en place de normes renforcées de dépenses sur les champs « 0 valeur » et « 0 volume », à la suite d'annulations faites en LFI puis dans la première LFR, pour un total de 2,4 Md€. Cet objectif a été atteint. Tout en relevant l'effort accompli, la Cour note cependant que la tenue de la dépense a été facilitée, à hauteur de 0,6 Md€, par des rétablissements de crédits effectués sur le budget général à partir du programme des investissements d'avenir et par le basculement d'opérations sur le compte d'affectation spéciale (CAS) **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien**. Ce constat plaide en faveur d'un élargissement du champ des normes qui devrait comprendre les dépenses de certains CAS et la variation du solde du CAS **Pensions**.*

*L'examen plus en détail de l'exécution 2012 fait apparaître, comme tous les ans, des situations de sous-budgétisations, telles les opérations militaires extérieures et les bourses étudiantes, ou l'accueil des demandeurs d'asile. La programmation des dépenses de personnel témoigne quant à elle, pour plusieurs missions, d'une surestimation des départs en retraite qui pèse ensuite sur la gestion. Les difficultés les plus importantes ont toutefois concerné la mission **Défense**, en raison notamment d'une prévision déficiente du glissement-vieillesse-technicité.*

*Comme en 2011, le respect des objectifs sur le champ des normes a donc moins tenu à la qualité de la programmation, perfectible, qu'à la mise en œuvre de conditions de gestion restrictives. Son vecteur privilégié a été la réserve de précaution, avec un gel initial des crédits dont le taux a été porté de 5 % à 6 % pour les dépenses hors titre 2. Au total, les annulations de crédits réalisées au niveau de la réserve de précaution se sont élevées à 2,7 Md€, contre 1,2 Md€ en 2011.*

*Si la dépense a été globalement contenue en 2012, cet exercice illustre aussi les fragilités qui affectent le budget de l'État. Celui-ci est caractérisé par des dépenses contraintes et dynamiques, telles les contributions au paiement du CAS **Pensions** qui progressent de 2 Md€ par an. La gestion 2012 a certes bénéficié de conditions de financement avantageuses, permettant de maintenir la charge de la dette au même niveau qu'en 2011 (soit 46,3 Md€), mais cette situation doit être regardée comme exceptionnelle. Son retournement, associé à d'autres aléas, ne pourrait de fait pas être absorbé par le budget de l'État compte tenu de la rigidité actuelle de ses dépenses.*

*Seules des économies structurelles, engagées dans une perspective pluriannuelle, sont à même d'assurer une soutenabilité véritable. Les développements suivants, consacrés aux grandes composantes du budget de l'État, analysent l'évolution de la dépense par rapport aux objectifs de maîtrise indiqués dans la LPFP 2011-2014.*

*La Cour renouvelle les trois recommandations suivantes :*

*recommandation n° 2 : élargir le périmètre des normes de dépenses aux comptes d'affectation spéciale dont les dépenses ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général (une fraction des dépenses de Gestion du patrimoine immobilier de l'État, la totalité des dépenses de Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien), aux crédits rétablis sur le budget général et à la variation du solde du CAS Pensions ;*

*recommandation n° 3 : améliorer la sincérité de la budgétisation des crédits des missions qui nécessitent depuis plusieurs exercices des abondements en fin de gestion, avec en priorité la mission Défense au titre des opérations extérieures ;*

*recommandation n° 4 : améliorer la capacité de la réserve de précaution à contribuer au pilotage du solde budgétaire en : notifiant systématiquement les subventions pour charges de service public nettes des crédits mis en réserve ; appliquant le gel aux crédits correspondant aux seules dépenses non obligatoires.*

---



## **DEUXIEME PARTIE**

### **LES GRANDES COMPOSANTES DU BUDGET DE L'ÉTAT**

La loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 fixait un budget triennal et le rapport qui y était annexé des objectifs transversaux d'économies applicables aux grandes composantes de la dépense du budget de l'État :

- remplacement d'un départ à la retraite sur deux et diminution de 1,5 % chaque année des emplois des opérateurs ;
- baisse de 10 % des dépenses de fonctionnement, pour l'État et ses opérateurs ;
- réexamen systématique des dispositifs d'intervention, avec pour objectif une baisse de 10 % d'ici 2013.

Cette partie présente les analyses conduites par la Cour sur les grandes composantes de la dépense de l'État : les dépenses de rémunération, les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'intervention et les dépenses d'investissement ainsi que les dépenses destinées au financement des opérateurs de l'État.



# Chapitre 1

## La gestion de la masse salariale et des effectifs

En 2012, la masse salariale de l'État (dépenses de titre 2 hors contributions au CAS *Pensions*) a représenté 80,83 Md€.

La programmation du budget triennal 2011-2013 prévoyait une réduction de la masse salariale (titre 2 hors CAS *Pensions*) de 1 Md€ entre 2011 et 2013 à périmètre constant, et la loi de finances initiale pour 2012 a prévu une baisse de 0,3 Md€ par rapport à 2011 à périmètre constant. En exécution, la masse salariale a augmenté de 0,1 Md€ (+ 0,1 %) à périmètre constant par rapport à 2011. L'année 2012 prolonge néanmoins le ralentissement tendanciel de l'évolution de la masse salariale observé sur la période récente (I).

Par rapport à la LFI 2012, les dépenses de masse salariale ont été supérieures de 0,6 Md€ à la prévision, à périmètre constant. Ce dépassement se concentre principalement sur la mission *Défense*, dont les dépenses de masse salariale excèdent les crédits ouverts depuis plusieurs exercices, malgré la baisse régulière des effectifs (II).

## I - Une masse salariale en ralentissement continu

### A - La stabilisation de la masse salariale en 2012

La masse salariale a baissé à périmètre courant de 0,6 % en 2012 (80,83 Md€, après 81,35 M€ en 2011). Mais à périmètre constant, elle est pratiquement stable (+ 0,1 %).

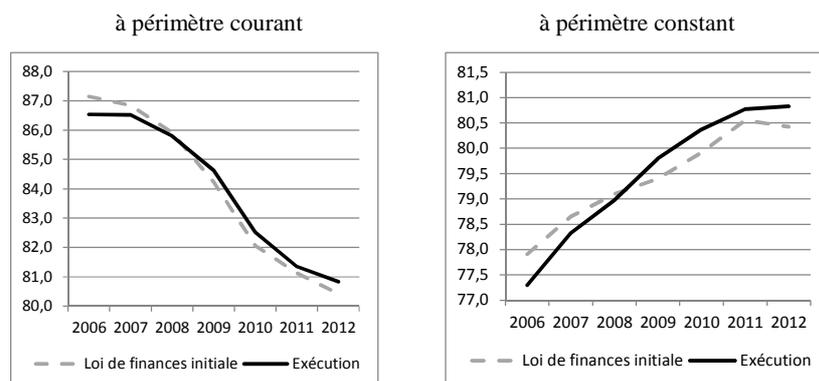
**La masse salariale en valeur (exécution en crédits de paiement, en Md€)**

Année	Périmètre courant	Mesures de transfert et de périmètre	Périmètre de l'année précédente	
			Montant	Évolution par rapport à l'année précédente à périmètre constant (%)
2007	86,5	1,0	87,6	+ 1,19%
2008	85,8	1,4	87,2	+ 0,75%
2009	84,6	2,0	86,6	+ 0,97%
2010	82,5	2,7	85,2	+ 0,68%
2011	81,4	1,6	82,9	+ 0,48%
<b>2012</b>	<b>80,8</b>	<b>0,6</b>	<b>81,4</b>	<b>+ 0,07%</b>

Source : direction du budget et Cour des comptes

La correction des changements de périmètre intervenus depuis 2006 permet de retracer l'évolution à champ constant de la masse salariale depuis cette date. La croissance a été continue sur toute la période, mais cette croissance a régulièrement ralenti.

#### Évolution de la masse salariale (hors CAS pensions) sur la période 2006-2012



## B - Les facteurs d'évolution de la masse salariale

Le tableau suivant présente la décomposition de l'évolution de la masse salariale sur la période 2009-2012. Ces chiffres ne sont pas rigoureusement identiques à ceux présentés au-dessus, puisqu'ils se rapportent à la masse salariale y compris fonds de concours, et mesurent l'évolution annuelle par rapport à l'exécution de l'année antérieure « débasée » de mesures non reconductibles. Ils mettent toutefois en évidence, comme précédemment, un ralentissement tendanciel de l'évolution de la masse salariale : son augmentation, qui avait été de 800 M€ en 2009 et de 968 M€ en 2010, a été de 414 M€ en 2011 et de 340 M€ en 2012.

### Facteurs d'évolution de la masse salariale (M€)

y compris fonds de concours	2009	2010	2011	2012
Schéma d'emplois	-860	-808	-923	-930
GVT solde	120	181	161	295
GVT-	-1 080	-1 117	-1 240	-1 019
GVT+	1 200	1 298	1 401	1 314
Mesures générales	630	584	285	203
dont revalorisation du point	490	537	186	0
Mesures catégorielles	550	544	561	442
Mesures diverses	360	467	330	331
<b>Variation de la masse salariale</b>	<b>800</b>	<b>968</b>	<b>414</b>	<b>340</b>

Source : direction du budget et Cour des comptes

La progression de la masse salariale en 2012 est la résultante de plusieurs effets de sens contraire :

- la réduction des effectifs (le schéma d'emplois) diminue la masse salariale de 930 M€ par rapport à 2011 ;
- le glissement-vieillesse-technicité (GVT) a un impact positif de 295 M€ sur la masse salariale ; ce montant est la résultante d'une composante négative (départs en retraite) de -1 019 M€, moins forte qu'en 2011 en raison d'une diminution du nombre des départs en retraite, et d'une composante positive (avancements, promotions...) de 1 314 M€ ;
- le coût des mesures générales a été de 203 M€ en 2012 ; ce coût est moins élevé que celui de l'exercice 2011 (285 M€), qui comportait un effet report de la revalorisation du point de juillet 2010 (186 M€) ; leur coût en 2012 résulte uniquement de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (105 M€) et des mesures bas salaires (98 M€) ;

- les mesures catégorielles ont pesé pour 442 M€ en 2012, soit sensiblement moins qu'en 2011 (561 M€) ;
- les mesures diverses ont eu un impact de 331 M€, identique à celui de 2011.

Par-delà l'économie constante permise par la réduction des effectifs, la diminution du coût des mesures générales a contribué au ralentissement de la masse salariale entre 2009 et 2012.

## II - Un plafond de crédits plus contraignant que le plafond d'emplois

### A - Des plafonds d'emplois ministériels respectés

Les plafonds d'emplois ministériels prévus par les lois de finances ont été respectés. Pour l'ensemble de l'État, la consommation d'ETPT<sup>101</sup> a été de 1 908 739, pour un plafond fixé en 2<sup>ème</sup> LFR à 1 936 014 ETPT. La gestion des personnels est davantage contrainte par les plafonds de crédits de titre 2 que par les plafonds d'emplois.

Les plafonds d'emplois ministériels sont déclinés de manière indicative par mission et programme. Une situation de dépassement a été constatée pour le programme 176 – *Police nationale* dont la consommation d'ETPT dépasse de 183 le plafond d'emplois autorisé en LFI (143 689 ETPT). A l'échelle du ministère, ce dépassement est plus que compensé par des sous-exécutions sur les autres programmes.

#### Des emplois qui échappent aux plafonds

Parmi les dépenses d'intervention (titre 6) du ministère de l'éducation nationale figurent les dépenses de subvention versées aux établissements pour la rémunération des personnels d'assistance éducative et les contrats aidés. Ces dépenses concernent des rémunérations de personnel qui sont payées par la puissance publique pour concourir aux missions du service public de l'éducation. Pour l'exercice 2012, d'après les données communiquées par le ministère, 1,36 Md€ ont permis de rémunérer 52 837 ETPT dont 48 396 assistants d'éducation, 2 465 auxiliaires de vie scolaire, et 1 976 auxiliaires de vie scolaire mutualisés ; 155 M€ ont permis de rémunérer 37 000 contrats uniques d'insertion en moyenne.

<sup>101</sup> Equivalents temps plein travaillé.

La Cour avait déjà examiné cette question en 2012 et conclu à la nécessité de placer sous plafond d'emplois les personnels rémunérés sur les crédits du titre 6 (recommandation n° 10 du RRGB pour 2011). Rien ne justifie en effet que des personnels concourant au service public de l'éducation, mais rémunérés sur des crédits d'intervention et employés dans des établissements publics qui ne relèvent pas de la catégorie des opérateurs de l'État, ne soient pas placés sous plafond d'emplois. Les deux solutions proposées par la Cour en 2012 pour résoudre les difficultés techniques et juridiques de mise en œuvre de cette recommandation restent d'actualité en 2013 :

- la rémunération des emplois considérés directement par l'État sur titre 2, sur les budgets opérationnels de programme (BOP) académiques ;
- la mise sous plafond spécifique par création d'un troisième plafond qui s'ajouterait aux deux premiers (le plafond État et le plafond opérateurs) pour couvrir les emplois pris en charge par des entités ne relevant pas de la catégorie des opérateurs de l'État.

## B - Un schéma d'emplois globalement respecté

La LFI pour 2012 avait été construite avec une hypothèse de réduction des effectifs de l'État de 30 258 ETP pour les missions du budget général<sup>102</sup>. La 2<sup>ème</sup> LFR a modifié ce schéma d'emplois, ramenant la réduction à 25 980 ETP, en raison des créations d'emplois dans la mission *Enseignement scolaire*.

En exécution, la baisse des effectifs a été de 27 001 ETP, soit davantage que l'objectif révisé après la 2<sup>ème</sup> LFR. Ce respect global recouvre néanmoins des écarts significatifs sur certains ministères, puisque la baisse a été moins forte que prévu au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative (-963 ETP), plus forte que prévu au ministère de la défense (+2 099 ETP).

Au ministère de la défense, l'écart résulte notamment des mesures prises en cours d'exercice (retardement de recrutements de contractuels) pour faire face au dépassement de crédits de titre 2 (*infra*).

L'exercice 2012 se caractérise par un nombre de départs en retraite de 44 000, en baisse de près de 20 000 par rapport à 2011. Si cette baisse peut *a posteriori* trouver des explications<sup>103</sup> (effet de la réforme de 2010, pic de départs de parents de trois enfants en 2011), elle n'était pas

<sup>102</sup> Données PLF 2012.

<sup>103</sup> Dont le chiffrage reste encore à préciser.

anticipée dans ces proportions<sup>104</sup> et témoigne de difficultés de prévision. Ainsi, dans la mission *Enseignement scolaire*, sur une prévision de 28 220 départs en retraite, l'exécution n'a atteint que 21 623 départs effectifs, soit un écart par rapport à la prévision de - 6 597 (- 23,4 %). Cette erreur de prévision, qui explique le non-respect du schéma d'emplois, a été en partie compensée par la sous-réalisation des prévisions d'entrées.

Les difficultés de prévision des départs en retraite sont communes à bon nombre de missions. Pour respecter les réductions d'effectif prévues, des mesures correctrices sont nécessaires en cours d'exercice, dont la mise en œuvre n'a pas été systématique. Ainsi dans la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, le nombre de départs en retraite a été surestimé, de 375 (écart de - 8,4 % par rapport à la prévision). Au sein de la mission, la DGFIP a pris des actions correctrices (diminution des recrutements) pour respecter son objectif de réduction d'emplois. De telles actions n'ont pas été engagées à la direction générale des douanes et des droits indirects.

### C - Des besoins d'ouvertures de crédits en cours d'année

Avec une exécution à 80,83 Md€, la masse salariale en 2012 dépasse le montant qui avait été prévu en LFI de 0,40 Md€. En corrigeant le chiffre de la LFI du changement de périmètre intervenu en cours d'exercice<sup>105</sup> (- 0,16 Md€), le dépassement ressort à 0,56 Md€, soit 0,7 %.

Ce dépassement résulte de tensions sur les crédits de titre 2, essentiellement concentrées sur la mission *Défense*, et qui ont conduit à plusieurs ouvertures de crédits en cours d'exercice, en décret d'avances et dans les LFR :

- le décret d'avance du 30 novembre 2012 a procédé à l'ouverture de 604,6 M€ de crédits de titre 2 (y compris CAS Pensions), principalement pour les missions *Défense* (280,9 M€) et *Enseignement scolaire* (161,6 M€) ; ces ouvertures de crédits n'ont été que très partiellement gagées sur des dépenses du même titre puisque les annulations ont représenté 41,2 M€ ;

<sup>104</sup> Le PLF pour 2012 retenait une hypothèse de 55 292 départs en retraite.

<sup>105</sup> Plusieurs universités sont passées au régime des responsabilités et compétences élargies (RCE) en cours d'année.

- les LFR ont procédé à l'ouverture de 271,7 M€ et à l'annulation de 67,2 M€ : la 2<sup>me</sup> LFR a ouvert 48,2 M€ pour la mission *Enseignement scolaire* (MIES) à la suite de l'augmentation de son plafond d'emplois ; la 3<sup>me</sup> LFR a procédé à plusieurs mouvements, le principal étant l'ouverture de 195,0 M€ pour la mission *Défense*

### 1 - La mission *Défense* : un dépassement récurrent

Les dépenses de titre 2 hors CAS *Pensions* dépassent systématiquement les prévisions depuis plusieurs années, et cet écart s'accroît en 2012 puisqu'il atteint 398 M€ (3,3 %), après 272 M€ (2,3 %) en 2011 et 323 M€ (2,8 %) en 2010. Entre 2007 et 2012, malgré la suppression de près de 40 000 emplois depuis 2007, la masse salariale a augmenté de 1,5 Md€.

L'identification du risque de dépassement dès le début de l'exercice a conduit à prendre des mesures permettant de ralentir la progression de la masse salariale, notamment en limitant les recrutements de contractuels en fin d'année (2 034 non recrutements).

Ces mesures prises en cours d'année n'ont toutefois pas permis de contenir les dépenses dans la limite de la LFI. Le décret d'avance du 30 novembre 2012 a ouvert 280,9 M€ de crédits (AE et CP) de titre 2 et la troisième LFR pour 2012 a dû ouvrir 195 M€ supplémentaires de titre 2 sur le programme 178 – *Préparation et emploi des forces*.

Les raisons de ce dépassement ne sont pas encore parfaitement élucidées. Il résulte probablement en partie d'erreurs de prévision initiale, notamment sur le GVT solde. Par ailleurs des dépenses plus difficilement prévisibles se sont ajoutées en cours d'année, notamment 36 M€ non anticipés résultant des revalorisations du SMIC. Une part significative du dépassement est également liée à la désorganisation du processus de paiement des soldes avec le déploiement du système Louvois, à l'origine de « trop payés » et de « pas assez payés » représentant, d'après le ministère, plus de 100 M€ et concernant plusieurs dizaines de milliers de personnels.

Les dépassements récurrents de masse salariale du ministère de la défense ont été financés au détriment des autres dépenses et notamment d'investissement. L'absence d'explications précises du dépassement en 2012 fait peser un risque fort de poursuite de cette situation en 2013.

## 2 - Des emplois supplémentaires mais des ouvertures de crédits limitées pour la mission *Enseignement scolaire*

Les dépenses de titre 2 de la mission interministérielle *Enseignement scolaire* (MIES) ont atteint 57,94 Md€ en 2012 (hors fonds de concours). Elles ont été légèrement supérieures aux crédits prévus en LFI, 57,90 Md€, et inférieures aux crédits ouverts, 57,96 Md€.

La *MIES* a bénéficié en 2<sup>ème</sup> LFR d'un relèvement de son plafond d'emploi de 1 524 ETPT pour l'exercice 2012. Ce relèvement et la révision en conséquence du schéma d'emplois (+4379 ETP) ont conduit à l'ouverture de 47,36 M€ supplémentaires sur la mission. Ces crédits n'ont été consommés qu'à hauteur de 40,13 M€, en raison des difficultés rencontrées par le ministère pour mettre en œuvre les mesures.

## 3 - Des tensions de moindre ampleur dans d'autres missions

Dans la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, la consommation totale sur le programme 217 (programme support des emplois) s'est élevée à 3,41 Md€ (2,47 Md€ hors CAS *Pensions*), pour une prévision initiale de 3,38 Md€. Ce dépassement a été couvert par la réserve de précaution à hauteur de 21,92 M€, et par 19,7 M€ ouverts par décret d'avance.

En ce qui concerne la mission *Action extérieure de l'État*, la consommation de crédits de titre 2, de 892 M€, a dépassé de 52 M€ l'enveloppe votée en LFI (840 M€), soit un surcoût de 6 %. Ce dépassement trouve en partie son explication dans les variations de change.

### CONCLUSION ET RECOMMANDATION

*Si les dépenses de masse salariale en 2012 ont dépassé le montant prévu en LFI, elles confirment néanmoins le ralentissement tendanciel observé depuis plusieurs années, puisque la progression n'a été que de 0,1 % par rapport à 2011. Le ralentissement s'explique principalement par la réduction des mesures générales en raison de l'absence de revalorisation du point depuis juillet 2010, ainsi que par la baisse des effectifs.*

*Le dépassement de l'enveloppe prévue en LFI résulte de besoins d'ouvertures de crédits en cours d'année, essentiellement pour la mission *Défense* dont la masse salariale excède depuis plusieurs années le plafond prévu, en dépit des réductions d'effectifs. Des erreurs de prévision et des dysfonctionnements de gestion sont à l'origine de cette situation.*

*La Cour continue à relever la situation de certains personnels dans l'éducation nationale (surveillants notamment) qui ne sont pas rémunérés sur des crédits de titre 2 et qui ne relèvent d'aucun plafond d'emploi (ni ministériel ni relatif à celui des opérateurs de l'État, les établissements publics locaux d'enseignement qui les rémunèrent n'ayant pas le statut d'opérateur). Les dépenses relatives à ces personnels sont pourtant loin d'être négligeables puisqu'elles se sont élevées à 1,36 Md€ en 2012. Il paraîtrait logique dans ces conditions qu'un plafond d'emplois, existant ou créé ad hoc, leur soit appliqué.*

*La Cour renouvelle la recommandation suivante :*

*recommandation n° 5 : instaurer un plafond spécifique pour les emplois d'assistants d'éducation.*

---



## Chapitre 2

### Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses examinées dans ce chapitre correspondent à une partie des dépenses de fonctionnement du titre 3 : celles qui relèvent de la catégorie 31 « dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ». Il ne sera donc pas fait allusion aux subventions pour charges de service public (catégorie 32), c'est-à-dire aux subventions de fonctionnement versées aux opérateurs (*infra*, chapitre relatif aux opérateurs). Seront également exclus du périmètre les remboursements et dégrèvements comptabilisés en dépenses de fonctionnement<sup>106</sup> (2,80 Md€ en AE et 2,78 Md€ en CP) ainsi que les dépenses constituées par la dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité (MES) et la recapitalisation de Dexia (9,11 Md€).

Ainsi définies, les dépenses de fonctionnement se sont élevées sur le budget général en 2012 à 20,53 Md€ en AE et 20,73 Md€ en CP, soit 7 % des crédits consommés.

Elles ont fait l'objet d'un cadrage dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 (LPFP) qui a prévu « un effort collectif de baisse de 10 % des dépenses de fonctionnement en commençant par 5 % dès 2011, au sein de l'État comme de ses opérateurs ».

---

<sup>106</sup> Il s'agit d'opérations pour ordre (avis en non recouvrement, remises gracieuses ou contentieuses...) et des intérêts moratoires.

Deux constats peuvent être faits à ce sujet :

- les incertitudes liées aussi bien à la manière de comptabiliser les économies qu'à la détermination de l'assiette sur laquelle doit s'appliquer l'effort des administrations rendent impossible la vérification de l'objectif (I) ;
- les analyses qui suivent ont donc porté sur l'ensemble des dépenses de catégorie 31 (hors remboursements et dégrèvements, MES et Dexia), soit un champ plus large que celui retenu par la loi de programmation pour 2011-2014 (LPFP). Ces dépenses ont baissé de façon significative entre 2011 et 2012. Il existe cependant encore des marges de progression (II).

## **I - Un objectif imprécis et invérifiable de réduction de 10 % de la dépense sur le budget triennal**

### **A - Une assiette de référence substantiellement réduite**

Le rapport annexé à la LPFP pour 2011-2014 précise que, sur le budget général, « *les dépenses de fonctionnement (catégorie 31) représentent au total 18,3 Md€ en LFI 2010, soit un peu plus de 5 % de l'assiette retenue pour la programmation du budget triennal* ». Ce montant se comprend déduction faite des crédits relatifs aux remboursements et dégrèvements imputés sur le titre 3.

Pour déterminer l'assiette de référence, le rapport annexé à la LPFP soustrait de ces 18,3 Md€ les crédits de fonctionnement de la mission **Défense** (7,8 Md€) au motif qu'« *ils sont traités globalement dans le cadre de la loi de programmation militaire* », ainsi que ceux de la mission **Administration générale et territoriale de l'État** « *relatifs à la vie politique, culturelle et associative (0,2 Md€ en 2010), en raison du ressaut lié à l'organisation des élections en 2012* ». C'est donc à une base de 10,3 Md€, soit 56 % seulement de l'assiette totale, que s'appliquent les efforts de productivité de 10 % sur la durée du budget triennal 2011-2013.

L'existence de plusieurs assiettes, dont les limites sont souvent imprécises, nuit à lisibilité des résultats obtenus. Les nombreuses dérogations dont bénéficient telle ou telle mission aboutissent à réduire substantiellement le champ sur lequel s'applique en théorie l'objectif de réduction de 10 % de la dépense, vidant cet objectif de son contenu.

### Le cas spécifique du ministère de la défense

Au-delà du premier retraitement visant à exclure des dépenses de titre 3 les dépenses d'entretien programmé du matériel, le ministère de la défense présente ses dépenses de fonctionnement en trois grandes catégories : fonctionnement opérationnel, fonctionnement spécifique et support. Seule cette dernière catégorie est considérée par le ministère comme comparable aux dépenses de fonctionnement courant des autres ministères. Les dépenses des fonctions support s'élevaient à 1,5 Md€ en 2010 (moins de 20 % des dépenses de catégorie 31 du ministère) : c'est sur ce périmètre que le ministère s'était donné pour objectif de réaliser les économies de 10 % (soit 150 M€).

Sur ce périmètre réduit, les dépenses de fonctionnement ont diminué de 22 M€ entre 2011 et 2012, après une première réduction de 14 M€ entre 2010 et 2011. L'économie cumulée de 36 M€ est donc nettement inférieure à celle initialement prévue. De plus, sur le périmètre comprenant la totalité des dépenses de fonctionnement classées en catégorie 31, la dépense a en revanche progressé de + 1,4 % entre 2010 à 2012, passant de 9,66 Md€ à 9,80 Md€.

## B - Des économies évaluées par rapport à l'évolution tendancielle de la dépense

La manière dont le rapport annexé à la LPFP prévoyait d'évaluer les économies crée une autre difficulté :

*« Sur cette assiette<sup>107</sup>, en s'appuyant sur les résultats des travaux conduits dans le cadre de la RGPP, la programmation retient dès 2011 des gains de productivité de 5 % par rapport à la LFI 2010, soit une économie globale de 0,5 Md€, conformément au cadrage fixé par le Premier ministre.*

*L'économie nette est de 0,2 Md€ compte tenu de l'évolution des moyens inéluctables et de la mise en œuvre de moyens nouveaux – à hauteur d'environ 0,3 Md€ en 2011 (notamment pour l'organisation des G8 et G20 sous présidence française, le respect des engagements pris sur la mission « Justice »...).*

Les économies prévues sont donc déterminées par rapport au tendanciel de la dépense en 2011, auquel s'ajoutent des « mesures nouvelles » : l'économie globale de 0,5 Md€ correspond à environ 5 % de ce qu'aurait été la dépense en 2011 sans mesures correctives (soit 10,6 Md€). En revanche, si l'on raisonne par rapport à la LFI, l'économie prévue n'est plus que de 0,2 Md€, soit une baisse de 1,9 %.

<sup>107</sup> Il s'agit de l'assiette « réduite », soit 10,3 Md€.

Ce mode de comptabilisation des économies présente l'inconvénient de majorer artificiellement l'effort affiché dans le rapport annexé à la LPFP et, en l'absence d'un tendancier suffisamment documenté, rend pratiquement impossible toute appréciation réelle des gains de productivité réalisés.

Pour remédier à ces difficultés, la cible de réduction ne devrait porter que sur des économies nettes, qui se traduisent par une baisse immédiate des crédits budgétaires.

### **C - Une méthodologie changeante et l'abandon de toute cible dans le budget triennal 2013-2015**

Le suivi qu'a effectué en 2012 la direction du budget des dépenses de fonctionnement témoigne d'une approche différente de celle de la LPFP. C'est sur un périmètre excluant la mission *Défense*, les dépenses relatives aux élections portées par la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, mais également celles du ministère de la justice que la direction du budget a pris en compte les dépenses de fonctionnement. Il n'y est pas fait mention de leur évaluation par rapport à un tendancier. Aucune référence n'est non plus faite à la LFI 2010.

L'exclusion de la mission *Justice* ne paraît guère se justifier autrement qu'en raison du dynamisme de ses dépenses. Elle contribue à vider la cible de réduction de son caractère opérationnel.

Désormais, le nouveau budget triennal pour 2013-2015 a abandonné toute référence à une norme transversale d'évolution des dépenses de fonctionnement, bien que la lettre de cadrage du Premier ministre pour le budget pluriannuel 2013-2015, en date du 28 juin 2012, fixe un objectif de réduction<sup>108</sup>.

L'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement (-10 %) n'a donc été maintenu que deux ans (2011-2012). Un changement aussi rapide de méthode soulève des interrogations au moins à deux niveaux : sur le caractère réaliste de la cible fixée (- 10 % sur 3 ans) et son absence de documentation dans les annexes aux lois de finances (PAP, en

---

<sup>108</sup> Lettre du Premier ministre au secrétaire général du gouvernement : « *S'agissant des dépenses de fonctionnement et des interventions pilotables, je vous demande de proposer des économies permettant d'en réduire globalement le montant de 7 % en 2013 par rapport à la LFI 2012, 4 % en 2014 par rapport à 2013 et 4 % par rapport à la LFI pour 2012* ». La LPFP 2012-2017 se borne à indiquer que les dépenses de fonctionnement seront réduites dans tous les ministères, et qu'elles s'appuieront notamment sur des réformes de rationalisation (gains sur les achats obtenus grâce à l'action interministérielle du service des achats de l'État).

particulier) d'une part ; sur la continuité de la politique publique conduite en la matière qui devrait s'inscrire dans la durée, d'autre part.

## II - Une baisse modérée des dépenses de fonctionnement

### A - Une baisse concentrée sur l'exercice 2012

L'analyse de la Cour a porté sur les dépenses de fonctionnement entre 2010 et 2012, hors remboursements et dégrèvements, et en excluant les dépenses non pérennes, telles celles effectuées dans le cadre des investissements d'avenir. Les comparaisons ont été faites d'exécution à exécution.

#### Évolution des dépenses de fonctionnement (2010-2012)<sup>109</sup>

Dépenses de fonctionnement (catégorie 31)	Exec 2010	Exec. 2011	Exec. 2012	PLF 2013	Var. 2012 / 2010		Var. 2012/ 2011	
					Evol. en Md€	Evol. en %	Evol. enMd€	Evol. en %
<b>Total dépenses catégorie 31 (1)</b>	<b>24,91</b>	<b>22,75</b>	<b>32,62</b>	<b>22,95</b>				
<i>Mission Remboursements et dégrèvements (2)</i>	<i>1,70</i>	<i>1,43</i>	<i>2,78</i>	<i>3,34</i>				
<i>Investissements d'avenir (2010), MES et Dexia (2012) (3)</i>	<i>2,40</i>		<i>9,11</i>					
<b>Total net (1-2-3)</b>	<b>20,81</b>	<b>21,32</b>	<b>20,73</b>	<b>19,61</b>	<b>-0,08</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-0,59</b>	<b>-2,8%</b>
<i>dont mission Défense</i>	<i>9,66</i>	<i>10,20</i>	<i>9,80</i>	<i>9,23</i>	<i>0,14</i>	<i>1,4%</i>	<i>-0,40</i>	<i>-3,9%</i>
<i>dont mission Justice</i>	<i>1,79</i>	<i>1,88</i>	<i>1,86</i>	<i>1,76</i>	<i>0,06</i>	<i>3,9%</i>	<i>-0,02</i>	<i>-1,%</i>
<i>dont AGTE (programme 232 - Vie politique, culturelle, associative)</i>	<i>0,13</i>	<i>0,07</i>	<i>0,22</i>	<i>0,06</i>	<i>0,09</i>	<i>69,2%</i>	<i>0,15</i>	<i>214,3%</i>
<b>Dépenses de fonctionnement selon le périmètre de suivi de la direction du budget), hors défense, justice, AGTE</b>	<b>9,22</b>	<b>9,17</b>	<b>8,85</b>	<b>8,56</b>	<b>-0,37</b>	<b>-4,0%</b>	<b>-0,32</b>	<b>-3,5%</b>

Source : Cour des comptes

<sup>109</sup> Exécution y compris fonds de concours ; LFI hors fonds de concours.

Sur un périmètre qui comprend la totalité des dépenses de catégorie 31 permettant ainsi d'avoir la perception la plus globale, la dépense recule légèrement (- 0,4 %), passant de 20,81 Md€ à 20,73 Md€ entre 2010 et 2012, ainsi que l'indique le tableau de la page suivante.

Compte tenu du dynamisme des dépenses de fonctionnement des ministères de la défense et de la justice (respectivement + 1,4 % et + 3,5 %), cela signifie que les économies réalisées sur les autres missions ont été plus importantes : de fait, la dépense y recule de - 4 %.

Cette baisse se concentre sur l'année 2012, Elle recouvre :

- une hausse de 0,5 Md€ entre 2010 et 2011 (+ 2,5 %) ;
- un recul entre 2011 et 2012 de 0,6 Md€ (- 2,8 %).

La baisse sensible observée en 2012 s'explique par une inversion de la tendance constatée précédemment pour les missions *Défense* et *Justice*, désormais en recul (respectivement - 3,9 % et - 1 %). Le rythme de la diminution sur les autres missions s'amplifie : il passe de - 0,5 % en 2011 à - 3,5 % en 2012 (- 0,32 Md€).

Cette évolution traduit un effort notable des administrations, la tendance spontanée des dépenses de fonctionnement étant un mouvement à la hausse.

## **B - Quelques exemples de marges de progression**

L'exercice 2012 illustre la diversité des leviers utilisés par les ministères pour réduire leurs dépenses de fonctionnement. Deux aspects sont ici évoqués, concernant la politique d'achat et la gestion immobilière. Ces exemples témoignent de l'existence de marges de progrès, mais qui, à structure inchangée, sont sans doute relativement réduites, ou qui ne dérouleront leurs effets qu'à plus long terme.

### **1 - La politique d'achat : une mutualisation interministérielle à développer**

Les enquêtes menées dans le cadre des notes d'analyse de l'exécution budgétaire par mission montrent que les actions de mutualisation conduites dans une perspective interministérielle sont diversement suivies. Celles-ci sont pourtant promues par le service des achats de l'État (SAE) et sont susceptibles de dégager des gains d'achat, estimés par l'administration à 300 M€ par an. Ces actions devraient être relancées et intensifiées.

## 2 - La gestion immobilière : des marges de progrès aux effets souvent différés

La rationalisation des implantations immobilières constitue un autre axe d'économies mais ses effets sont fréquemment différés.

Ainsi, le ministère de l'écologie a procédé à la prise à bail d'un nouvel immeuble sous forme de location avec option d'achat dans le quartier de La Défense afin de regrouper ses services, initiative qui s'est concrétisée dans la loi de finances rectificative de décembre 2012 par l'ouverture de 542 M€ en AE.

Les progrès réalisés dans l'immédiat sont plus diffus et visent à réduire les surfaces locatives d'une part, et rationaliser les espaces domaniaux d'autre part. Pour le ministère de l'économie et des finances, par exemple, les implantations géographiques privilégiées se font en-dehors de Paris : en 2012, ce sont 1 300 agents qui ont été transférés *extra muros*, notamment à Ivry-sur-Seine.

Des marges de progrès subsistent cependant. Un exemple en est fourni par le programme 309 – *Entretien des bâtiments de l'État* (mission ***Gestion des finances publiques et des ressources humaines***) qui regroupe une partie des crédits d'entretien du propriétaire (crédits d'investissement et de fonctionnement). La gestion en est régionalisée et assurée par les préfets de région qui sont les responsables de budget opérationnel de programme (RBOP) au niveau local. Ce mode de gestion permet notamment une mutualisation interministérielle des moyens budgétaires. Celle-ci a cependant été contrariée par les réticences de la DGFIP et de la DGDDI qui avaient obtenu de déroger à la régionalisation des crédits jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2013. L'intégration de la DGFIP au périmètre du programme 309 s'accompagne cependant d'exceptions persistantes, notamment en faveur des services à compétence nationale (comme les directions nationales de lutte contre la fraude fiscale). Ce régime dérogatoire devrait, selon la Cour, être levé rapidement afin de tirer tout le parti possible de la régionalisation des crédits.

---

**CONCLUSION**

---

*Les économies réalisées en 2012 sont significatives pour l'ensemble des dépenses de catégorie 31 (fonctionnement hors personnel) puisqu'elles s'élèvent à 0,6 Md€. L'assiette sur lesquelles elles portent est toutefois relativement réduite (20 Md€ au total ; 10 Md€ si l'on exclut le ministère de la défense) au regard de l'ensemble des dépenses du budget de l'État. Des marges de progrès existent toutefois, qui pourraient être amplifiées par la réorganisation des administrations, voire sous l'effet d'une redéfinition des missions des services de l'État.*

---

## Chapitre 3

### Les dépenses d'intervention

Le titre 6 du budget général de l'État enregistre deux types d'opération : les remboursements et dégrèvements d'impôt (R&D) et les dépenses d'intervention. Les R&D, qui se sont élevés à 87,8 Md€ en 2012, regroupent, d'une part, les dépenses liées à la gestion des impôts<sup>110</sup>, qui ne devraient pas être classées en dépenses d'intervention et, d'autre part, les crédits d'impôt effectivement versés, dont certains peuvent être assimilés à des dépenses d'intervention à part entière, tels que le versement de la prime pour l'emploi. Ces crédits d'impôts ont représenté, en 2012, un montant de 7,6 Md€.

Les dépenses d'intervention, hors R&D, se sont élevées à 66,27 Md€ en 2012, en recul de 2,5 % par rapport à l'exécution 2011. Hors prise en compte des effets de périmètres, l'évolution des dépenses d'intervention depuis 2008 a connu de fortes variations annuelles : de + 16,8 % en 2009, sous l'effet notamment du plan de relance, elles progressent encore de + 7,2 % en 2010, avant de se contracter de 12,5 % en 2011. En 2012, leur niveau, à périmètre courant, est supérieur de 6,6 % à celui de 2008. L'analyse conduite dans la suite de ce chapitre se concentre exclusivement sur ces dépenses qui reflètent la mise en œuvre des grandes politiques civiles de l'État.

Les dépenses d'intervention représentent 21,9 % du total des dépenses du budget général. Leur poids a légèrement décru entre 2011 et 2012, passant de 23,1 % à 21,9 % du total du budget général hors R&D.

---

<sup>110</sup> Il s'agit, par exemple, des remboursements de TVA, des régularisations d'impôt sur les sociétés ou des remboursements liés au bouclier fiscal.

La Cour dans le rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'État en 2011 a formulé deux recommandations relatives aux dépenses d'intervention :

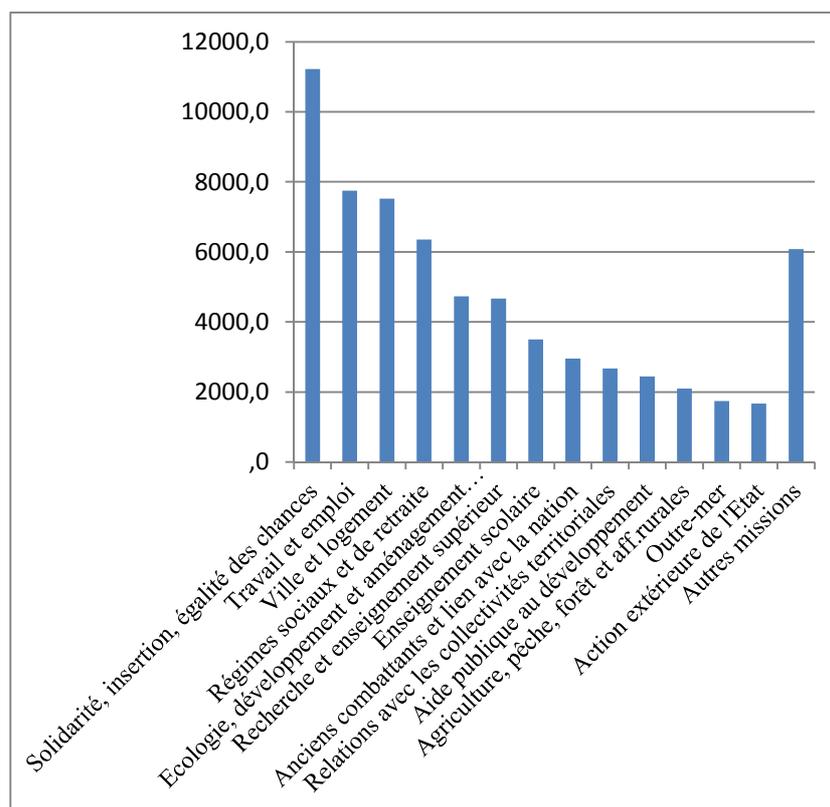
- l'une recommandait de « *définir de manière précise le périmètre des dispositifs d'intervention auquel s'appliquent des normes d'évolution pluriannuelles et stabiliser la répartition des dépenses d'intervention par catégories, afin que les objectifs définis par la loi de programmation puissent être suivis dans le temps* ». La première partie de ce chapitre analyse les efforts entrepris et les résultats constatés ;
- l'autre encourageait à « *décliner les objectifs de réduction des dispositifs d'intervention en fonction de leur performance plutôt qu'en raison de leur plus ou moins forte rigidité* ». La mise en application de cette recommandation, au cœur de l'enjeu de modernisation des politiques publiques et de maîtrise des dépenses publiques, sera examinée dans la deuxième partie de ce chapitre.

## **I - Périmètre et évolution des dépenses d'intervention sur la période 2008-2012**

### **A - Un périmètre large, mais une forte concentration des dépenses**

Les dépenses d'intervention regroupent, avec les dépenses d'investissement, l'essentiel des moyens d'action des politiques portées par l'État à travers une grande variété de dispositifs d'appui économique, de redistribution sociale et d'accompagnement éducatif, notamment, qui s'adressent à une toute aussi grande diversité de bénéficiaires : ménages, entreprises, collectivités territoriales, établissements publics, institutions internationales. Nonobstant le large spectre des interventions de l'État, on observe une forte concentration des dépenses d'intervention sur quelques missions et programmes.

### Dépenses d'intervention par mission de plus de 1 Md€ (hors R&D)- LFI 2012 (M€)



Source : LFI 2012 - Chorus

Les quatre plus importantes missions totalisent plus de la moitié (50,2 %) des dépenses d'intervention votées en LFI pour 2012, au bénéfice de dispositifs à vocation sociale ou d'appui au retour à l'emploi.

Le programme 157- *Handicap et dépendance*, qui porte à titre principal l'allocation aux adultes handicapés (AAH), pèse à lui seul 15,2 % des dépenses d'intervention. Les aides personnelles au logement, inscrites aux programmes 109- *Aide à l'accès au logement* et 177- *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, représentent 7 Md€, soit 9,7 % de ces dépenses. Les régimes spéciaux de retraite, qui bénéficient d'une subvention d'équilibre de la part de l'État (SNCF, RATP, Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), régime des mines), représentent plus de 6,3 Md€, soit 8,8 % des dépenses d'intervention.

### Les 15 programmes de plus de 1 Md€ (exécution en CP et en M€)

Programmes		Exécution 2011	Exécution 2012	2012/ 2011	Poids/ T6-R&D
157	Handicap et dépendance	10 044	10 802	7,5%	15,2%
109	Aide accès logement	5 544	5 750	3,7%	8,1%
102	Accès et retour à l'emploi	4 696	4 121	-12,2%	5,8%
198	Rég. Soc. et retraite transports terr.	3 934	4 031	2,5%	5,7%
203	Infras. & services de transports	4 488	4 018	-10,5%	5,7%
103	Mutations éco & dev. de l'emploi	4 561	3 730	-18,2%	5,3%
169	Reco & réparation monde combattant	2 926	2 834	-3,1%	4,0%
230	Vie de l'élève	2 093	2 199	5,1%	3,1%
231	Vie étudiante	1 795	1 888	5,2%	2,7%
154	Économie dév.durable.agric. territoire	1 591	1 861	17,0%	2,6%
209	Solidarité pays en développement	1 847	1 638	-11,3%	2,3%
195	Retraite des mines et SEITA	1 381	1 448	4,9%	2,0%
177	Prévention de l'exclusion	1 202	1 291	7,4%	1,8%
138	Emploi outre-mer	1 097	1 123	2,4%	1,6%
172	Rech.scient. & technologique	1 178	1 080	-8,3%	1,5%
Les 15 dispositifs de plus de 1 Md€		48 377	47 814	-1,2%	67,4%

Source : direction du budget

Malgré un contexte économique dégradé, on constate un recul des dépenses d'intervention de la mission **Travail et emploi**, de l'ordre de 30 % entre 2010 et 2012, liés à la fois à la baisse des crédits en LFI, sous l'effet de l'extinction du plan de relance et de l'apurement de créances vis-à-vis de la sécurité sociale, mais également à la mise en place tardive des financements des mesures du sommet social du 18 janvier 2012.

## B - Une répartition non encore stabilisée

Les dépenses d'intervention font l'objet d'un classement en trois catégories ou « labels » par la direction du budget, en fonction de leur caractère plus ou moins pilotable ou rigide :

- les dépenses dites « de guichet » (label 4) recouvrent des dépenses peu pilotables, versées automatiquement dès lors que leurs bénéficiaires répondent aux conditions définies par des textes législatifs ou réglementaires encadrant ces dispositifs. Leur évolution dépend largement, à réglementation constante, de facteurs exogènes à l'administration (démographie, croissance, chômage...). Parmi les plus importantes figurent l'allocation aux adultes handicapés, les aides personnelles au logement, les prestations « anciens combattants », l'aide médicale d'État, le revenu de solidarité active mais aussi des

exonérations de charges sociales, les bourses étudiantes et scolaires, les subventions d'équilibre des régimes spéciaux de retraite. Elles représentaient 37,8 Md€ en LFI 2012 ;

- les dépenses dites « discrétionnaires » (label 5), correspondent aux subventions, accordées par décision unilatérale d'attribution ou par convention. Leur rigidité est moindre que celle des dépenses de guichet, mais leur sensibilité politique, économique ou sociale peut faire obstacle à leur réduction. Le financement des contrats aidés, les subventions au secteur ferroviaire (RFF), le logement d'urgence, le soutien aux médias et industries culturelles, entre autres, sont répertoriés dans cette catégorie qui représentaient 17,7 Md€ en LFI 2012 ;
- enfin, les dépenses dites « réglementées » ou « peu modulables » (label 6) sont par exemple des dotations aux collectivités locales ou des dépenses contractualisées comme les engagements internationaux de la France ou les concours financiers de l'État au profit des collectivités territoriales. Elles représentaient 10,1 Md€ en LFI 2012.

L'évolution de ces trois types de dépenses est retracée dans le tableau suivant :

#### Évolution des trois types de dépenses d'intervention 2011-2012

En Md€	2010 LFI	2011 exécuté	2012 LFI	2012 exécuté
Crédits d'intervention de guichet	37,6	38,37	37,83	37,84
Crédits d'intervention discrétionnaires	21,9	18,83	17,66	18,89
Dotations réglementées	-	10,34	10,14	9,53
<b>Total des dépenses d'intervention</b>	<b>59,5</b>	<b>67,54</b>	<b>65,63</b>	<b>66,27</b>

Source : direction du budget

Cette répartition appelle plusieurs observations :

- construite par retraitement entre les ministères et la direction du budget, sans que des règles précises d'affectation n'aient été définies explicitement, le classement des dépenses d'intervention sous un label ou sous un autre ne répond pas toujours à des critères objectifs et explicites. Ainsi, certaines dotations de même nature relèvent de catégories différentes : les dotations aux ESAT<sup>111</sup>, rattachées à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, sont classées comme

<sup>111</sup> ESAT : établissement et services d'aide par le travail.

dépenses de guichet, alors que celles des CHRS<sup>112</sup>, rattachées à la mission *Ville et logement* sont répertoriées comme des dépenses discrétionnaires. La clarté et la stabilité des clés de cette répartition sont des conditions indispensables pour l'utilisation fiable de celle-ci aux fins de fixation d'objectifs, de suivi et de traçabilité, annuels ou pluriannuels, des dépenses d'intervention ;

- cette répartition en trois catégories des dépenses d'intervention n'a pas de clé de correspondance directe avec la nomenclature budgétaire prévue par la LOLF, rendant de ce fait malaisé leur suivi aux différentes étapes de la procédure budgétaire ;
- bien que fondées sur un critère d'évaluation du caractère plus ou moins pilotable des dépenses d'intervention, ces catégories ne sont pas utilisées par le ministère du budget, sauf au stade de la budgétisation, pour fixer des objectifs de maîtrise ou de réduction de la dépense, différenciés selon la rigidité des dispositifs. *A fortiori*, elles ne sont pas utilisées, au terme de l'exécution, pour mesurer le respect des objectifs qui ont pu être indiqués, comme cela le fut par le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014.

Dans le RRGB de 2011, la Cour avait recommandé que la classification des dépenses d'intervention entre « dépenses de guichet » et « dépenses hors guichet » soit utilisée comme un cadre partagé entre le ministère chargé du budget et les autres ministères, non seulement au stade de la négociation budgétaire, mais également en cours de gestion et pour évaluer, en fin d'exercice, le respect des objectifs de maîtrise des dépenses fixés en début d'exercice. A cette fin, des clés objectives et explicites de ventilation des dépenses du titre 6 dans ces catégories devaient être établies. Il ressort des précédentes observations que cette recommandation n'a pas encore été mise en œuvre.

## **II - Des résultats en décalage avec les ambitions de maîtrise des dépenses d'intervention**

Les dépenses d'intervention hors R&D, qui représentent près du quart des dépenses du budget général, constituaient, dans la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 (LFPF), l'un des enjeux majeurs du rétablissement des comptes de l'État.

---

<sup>112</sup> CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

## A - Une baisse des dépenses d'intervention en 2012, mais inférieure à l'objectif

Le rapport annexé à la LPFP 2011-2014 a indiqué, pour les budgets 2011, 2012 et 2013, des objectifs transversaux d'économies ambitieux pour les dépenses d'intervention. Ce rapport prévoyait « *un réexamen systématique des dispositifs d'intervention, avec pour objectif le même effort de 10 % à horizon 2013 que sur le fonctionnement* ».

Cet objectif pluriannuel a été réaffirmé : l'exposé des motifs du PLF 2012 précise qu'« *en dehors de cas spécifiques précisément justifiés, les crédits de fonctionnement et d'intervention des ministères font l'objet d'un effort d'économie brute de 10 % à l'horizon 2013, dernière année du budget triennal, par rapport à 2010* ».

Dès le rapport annexé à la LPFP, cet objectif global a été décliné différemment selon le type de dépenses d'intervention :

- les crédits de guichet devaient être stabilisés sur la période pour reculer de 0,2 Md€ en 2012 par rapport à la LFI 2010 qui sert de point de référence. Dès lors, compte tenu du poids des dépenses de guichet dans le total des dépenses d'intervention, plus de 60%, l'effort de réduction devait donc porter sur les dépenses discrétionnaires ;
- l'objectif de réduction fixé pour les dépenses discrétionnaires suivait une chronique d'économies nettes par rapport à la LFI pour 2010 de 0,7 Md€ (- 3 %), 1,8 Md€ (- 8 %) et 2,8 Md€ (- 13 %), respectivement pour les exercices 2011, 2012 et 2013 ;
- s'agissant des dépenses « réglementées », aucun objectif n'était indiqué, cette catégorie étant apparue ultérieurement.

### Objectifs de la LPFP 2011-2014 pour les dépenses d'intervention

En Md€	Objectifs LPFP 2011-2014				Exécuté	
	2010 LFI	2011	2012	2013	2011	2012
Dépenses de guichet	37,6	37,6	37,5	38,0	38,4	37,8
- Écart à la LFI 2010		-0,1	-0,2	+0,4	+0,8	+0,2
Dépenses discrétionnaires	21,9	21,3	20,2	19,1	18,9	18,9
- Écart à la LFI 2010		-0,7	-1,8	-2,8	-3,0	-3,0
<b>Total des dépenses d'intervention</b>	<b>59,5</b>	<b>58,9</b>	<b>57,7</b>	<b>57,1</b>	<b>57,3</b>	<b>56,7</b>

Source : Rapport de la LPFP – direction du budget – hors dotations réglementées

Dans la réalité, c'est donc un objectif moins ambitieux que celui qui avait été affiché. En 2012 et 2013, des réductions de 2,0 Md€ et 2,4Md€ étaient attendues, soit un objectif réel de baisse de 3,4 % et de 4 % par rapport à la LFI 2010, loin des 10 % annoncés.

En 2011, la LFI a assoupli la contrainte posée dans le cadre du budget triennal, en relevant le plafond des dépenses de guichet de 37,6 à 38,2 Md€ et en réduisant de 21,3 à 18,9 Md€ le périmètre des dépenses discrétionnaires sur lequel devait porter la baisse des dépenses. De fait, si l'exécution 2011 a été en ligne avec les plafonds revus en LFI, l'instabilité des périmètres entre les catégories de dépenses a rendu inopérant le suivi des objectifs du rapport annexé à la LPFP. Dès lors, l'augmentation de 0,8 Md€ des dépenses de guichet constatée en 2011 par rapport à la LFI 2010, comme la baisse de 3,0 Md€ sur les dépenses discrétionnaires ne peuvent être interprétées avec fiabilité.

La LFI pour 2012 avait prévu une baisse de 0,23 Md€ des dépenses de guichet, par rapport à la LFI pour 2011, pour atteindre 38,04 Md€. Ce plafond était, comme en 2011, supérieur de 0,54 Md€ à l'objectif fixé par le rapport annexé à la LPFP. En exécution, les dépenses de guichet ont finalement atteint 37,8 Md€, soit une baisse de 1,5 % par rapport à 2011 mais un dépassement de 0,8 % de l'objectif initialement fixé pour 2012 par le rapport annexé à la LPFP.

Au total, il est paradoxal de constater que les dépenses de guichet, moins pilotables, ont connu en 2012 une baisse, tandis que les dépenses discrétionnaires, en théorie mieux maîtrisables, ont été seulement stabilisées. Les restes à payer pour l'ensemble des dépenses d'intervention s'établissent à 462 M€ au 31 décembre 2012<sup>113</sup>.

Les objectifs indiqués dans le rapport annexé à la LPFP 2011-2014 n'ont pas été repris dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017, qui privilégie le principe d'auto-assurance au sein de chaque mission budgétaire et la constitution de réserves de précaution plutôt que la définition de cibles de réduction des dépenses. À la différence de la précédente loi de programmation, les dépenses d'intervention ne font l'objet d'aucun développement spécifique dans le rapport annexé.

---

<sup>113</sup> Source : restitution Chorus INF-BUD-42 en date du 5 février 2013.

## B - Le défi budgétaire de la forte dynamique de certaines dépenses d'intervention

### 1 - La forte dynamique de certains dispositifs de guichet

L'exécution 2012 a révélé de sensibles écarts avec la programmation initiale. La sensibilité à l'environnement socio-économique comme les imperfections de la prévision ont conduit cette année encore à constater une sous-budgétisation, *ex ante* ou *ex post*, pour certains dispositifs d'importance.

L'allocation aux adultes handicapés (AAH), 7,8 Md€ en 2012, connaît ainsi une forte augmentation depuis plusieurs années :

#### Évolution depuis 2006 du nombre d'allocataires et du coût de l'AAH

AAH(M€)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (provisoire)
Montant exécuté	5.229,4	5.372,0	5.650,1	6.147,5	6.624,6	7.151,2	7.806,2
Effectifs	802.214	809.000	831.692	861.614	892.000	930.000	nd

Source : RAP mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*

Le nombre d'allocataires a progressé de 16 % entre 2006 et 2011, tandis que le coût total de l'AAH s'est alourdi de 36 % sur la même période et de 9,2 % encore en 2012, sous le double effet du rapide accroissement du nombre des allocataires et de la revalorisation de 25 % du montant de l'AAH décidée en 2007. Cette forte dynamique a contraint à l'ouverture en gestion de 355 M€ en CP au profit du programme 157- *Handicap et dépendance*, partiellement gagés (175 M€) sur le programme 304- *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales*, sous exécuté. Le calendrier<sup>114</sup> et la qualité de la prévision du nombre des nouveaux allocataires méritent d'être améliorés. Les efforts de pilotage de l'AAH lancés en 2010 et 2012 (homogénéité territoriale, formation des acteurs, mutualisation des systèmes d'information) n'ont pas infléchi la tendance et devront être approfondis dans le cadre de l'évaluation décidée par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique<sup>115</sup>.

Le financement de l'allocation temporaire d'attente (ATA), versée aux personnes demandant l'asile est sous-calibré depuis plusieurs années.

<sup>114</sup> La prévision du nombre d'allocataires et du coût de l'AAH pour l'année n'est établie en juillet n-1, puis révisée en janvier n alors que la LFI a déjà été adoptée.

<sup>115</sup> L'évaluation du pilotage de l'AAH a été lancée lors du CIMAP du 18 décembre 2012, au titre du 1<sup>er</sup> cycle des évaluations lancées en janvier 2013.

Alors qu'en 2011, le coût de l'ATA, estimé en LFI à 54 M€, s'était finalement élevé à 157,8 M€, la LFI pour 2012 n'avait relevé sa dotation initiale qu'à 89,7 M€. Dès lors, en l'absence de mesures particulières de freinage du dispositif en 2012, l'exécution s'est établie à 149,9 M€, auxquels il faut ajouter un report de charges sur 2013 de 14,6 M€ de factures dues à Pôle Emploi au titre de 2012. En conséquence, une enveloppe supplémentaire de 50,4 M€ a dû être ouverte sur le programme 303- *Immigration et asile* pour compléter le financement de l'ATA. Un rebasage des crédits à hauteur de 140 M€ a été effectué en LFI pour 2013. La dynamique de cette dépense de guichet reflète celle du nombre croissant de demandeurs d'asile (+7,2 % en 2012 et de 28,9 % par rapport à 2009), alors que les délais d'instruction des demandes, recours compris, s'établissent entre 16 et 17 mois.

Les dispositifs d'aide à la personne pour l'accès au logement connaissent également une rapide évolution : 259 M€ ont dû être ouverts en gestion au profit du programme 109- *Aide à l'accès au logement*, pour financer la sous-budgétisation des crédits de l'APL.

Le financement des bourses sur critères sociaux, porté principalement par le programme 231- *Vie étudiante*, s'est heurté en fin d'exercice à une impasse de 143 M€. La LFI pour 2012 a manifestement sous-évalué les besoins puisque les crédits initialement ouverts étaient inférieurs de 57 M€ à la consommation constatée fin 2011. Ce besoin de financement découle notamment d'une sous-estimation du nombre de boursiers (88 M€)<sup>16</sup>, de la revalorisation de 2,1 % du montant des bourses (14 M€) et d'un report de charges plus élevé que prévu (56,75 M€ sur 2012 contre 38,36 M€ sur 2011), principalement lié au sous-financement du 10<sup>ème</sup> mois de bourse pour le dernier trimestre 2011. Le décret d'avance de 128,3 M€ a partiellement couvert ce besoin de financement, gagé par des redéploiements sur la trésorerie du CNOUS et de l'ANR. Une partie des subventions à verser en 2012 (17 M€) a, par ailleurs, été reportée sur l'exercice 2013. La LFI 2013 a prévu une augmentation de 153,4 M€ des crédits destinés aux bourses sur critères sociaux.

## 2 - Des dépenses discrétionnaires peu pilotées

Alors que ces dépenses se caractérisent par leur moindre rigidité, on observe que leur évolution répond le plus souvent à des contraintes considérées, *a priori*, comme externes, incontournables ou imprévisibles.

---

<sup>16</sup> Au 20/12/2012, le nombre de boursiers pris en charge était de 634 758, contre 592 429 prévus.

Ainsi en est-il des dépenses liées aux opérations extérieures (OPEX), dont certaines ne pouvaient avoir été anticipées : c'est le cas de l'opération « Tamour » en Jordanie, lancée en août 2012, dans le cadre de la crise syrienne ou de la volatilité du coût des carburants.

De même, compte tenu de la dégradation de la situation économique, 300 M€ ont dû être ouverts par décret d'avance sur le programme 102- *Accès et retour à l'emploi* afin de permettre de couvrir le financement des contrats aidés et la mise en œuvre anticipée des emplois d'avenir. Dans le même contexte, 57 M€ ont été ouverts au programme 177- *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, dont 42 M€ au titre de l'hébergement d'urgence.

Les dépenses d'intervention de la mission **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** (2,1 Md€ en 2012), sensibles à la gestion des crises agricoles, ont connu malgré l'absence de telles crises en 2012, une reprise de leur trajectoire ascendante, de 14,5 %, après une légère baisse en 2011. La progression constatée découle principalement du règlement en 2012 de dépenses relatives à 2011 et de la faiblesse de la budgétisation de certains dispositifs tels que les exonérations de charges pour les travailleurs occasionnels (« mesure TO-DE »).

Au ministère de la justice, les dépenses discrétionnaires continuent d'augmenter (+ 21,2 % à 49,2 M€) malgré une réduction du montant des subventions aux associations d'aide aux victimes<sup>117</sup>.

Certaines dépenses considérées comme discrétionnaires, car ne découlant pas d'une obligation juridique faite à l'État de les financer et pilotées comme telles, font en réalité peser les mêmes contraintes de moyen terme que des dépenses de guichet.

C'est le cas notamment de certains régimes sociaux particuliers, comme le régime minier ou celui des marins, respectivement portés par les programmes 195- *Régimes de retraite des mines et de la SEITA* (1,8 Md€) et 197- *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* (0,85 Md€). La fixation des subventions de l'État au régime minier sur la période 2008-2013 à un niveau inférieur aux besoins annuels grâce à un programme de cessions immobilières, a conduit à une dégradation de 45 M€ des réserves de ce régime. L'achèvement du programme de cession va révéler, pour les exercices ultérieurs, un besoin d'accroissement de la subvention au régime. La même observation

---

<sup>117</sup> A noter que les dépenses correspondant au financement au forfait de la médecine légale (54 M€) sont, de l'avis de la Cour, indûment imputées au titre 6 du programme 166- *Justice judiciaire* mais, s'apparentant à des prestations de services, devraient l'être au titre 3, à l'instar du traitement appliqué aux paiements à l'acte au profit de certains hôpitaux, comme l'Hôtel-Dieu de Paris.

s'applique à la subvention à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) dont la baisse a été compensée par des prélèvements sur la trésorerie de l'établissement, sans toucher aux paramètres du régime.

Relevant du programme 230- *Vie de l'élève* de la mission interministérielle **Enseignement scolaire**, les subventions versées aux établissements scolaires pour financer les 52 837 ETPT personnels d'assistance éducative et auxiliaires de vie scolaire et les 37 000 contrats uniques d'insertion représentent, en 2012, une dépense totale de 1,52 Md€. Qualifiées de dépenses réglementées, ces subventions rémunèrent des agents concourant au service public de l'éducation qui ne sont aujourd'hui placés sous aucun plafond d'emploi, ni ceux de l'État (titre2), ni ceux des établissements de rattachement (plafond opérateurs). La Cour a déjà recommandé par le passé que ces emplois soient désormais mis sous plafond ministériel ou que soit créé un plafond spécifique, ce que le nombre d'emplois concernés justifierait.

Les dépenses d'intervention portées par le programme 203- *Infrastructures de transport* à hauteur de 4,02 Md€ prennent principalement la forme de subventions d'équilibre versées à de grands opérateurs d'investissement (RFF, AFIFT<sup>118</sup>) et sont considérées comme des dépenses discrétionnaires. Si elles ont fait l'objet d'une baisse sensible en 2012, de -20 % en AE et de -7,8 % en CP, celle-ci n'a pas un caractère durable assuré, dans la mesure où elle reflète des reports de charges à hauteur de 246 M€<sup>19</sup> et que la pérennité de telles baisses dépend également de la mise en œuvre et de la dynamique de ressources affectées, telles que l'écotaxe poids lourds pour l'AFITF ou du respect du contrat de performance passé entre l'État et RFF.

### 3 - Une meilleure maîtrise des dépenses d'intervention

La RGPP a constitué une première démarche de maîtrise des dépenses d'intervention. Le bilan établi par la mission conjointe des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales<sup>120</sup> a cherché à approcher le montant des économies réalisées au cours de la période 2009 - mi-2012 sur ces dépenses. Elles ont été estimées par la direction du budget à 5,74 Md€ sur les 11,93 Md€

<sup>118</sup> Réseau ferré de France (2,33 Md€ de CP) et Agence de financement des infrastructures de transport de France (1,03 Md€ de CP).

<sup>119</sup> 173 M€ de report des autoroutes ferroviaires, 34 M€ de baisse des engagements au titre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et 39 M€ de report de subvention non versée à l'AFIFT au titre de 2012.

<sup>120</sup> IGF-IGA-IGAS, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012.

d'économies totales attendues, soit 48 %. Pour 2012, les économies s'élèveraient à 900 M€ et proviendraient de mesures antérieures qui ont continué d'avoir un effet en 2012. Elles concerneraient notamment :

- les modalités de calcul de l'exonération de cotisations sociales sur les contrats d'apprentissage (120 M€) ;
- un meilleur ciblage des aides d'OSEO (100 M€) ;
- la convergence des pratiques d'attribution de l'AAH (60 M€) ;
- la poursuite de la rationalisation des exonérations sur les services à la personne (50 M€) ;
- la réforme de tarification des séjours hospitaliers au titre de l'aide médicale d'État (50 M€) ;
- la réduction des délais de traitement à la Cour nationale du droit d'asile (40 M€) ;
- la révision des modalités de prise en charge de la scolarité à l'étranger (30 M€).

Ce chiffrage doit cependant être interprété avec précaution car les économies issues de la RGPP ont été calculées par référence à une évolution « tendancielle » de la dépense et recouvrent, d'une part, des baisses effectives de dépenses budgétaires, traduites comme telles dans le budget exécuté et, d'autre part, des dépenses évitées par rapport à une hausse tendancielle du coût des dispositifs d'intervention, sous l'effet de leur indexation (effet-prix) ou de l'augmentation des volumes concernés. Ces mesures et les économies induites ont toutefois contribué au respect des normes globales de la dépense.

Au total, les efforts de maîtrise des dépenses d'intervention, quelle que soit leur classification, ont rencontré en 2012, comme en 2011, des difficultés à la fois méthodologiques et opérationnelles. Une évaluation approfondie de chaque dispositif, de sa performance au regard des objectifs fixés et de son efficacité au regard des crédits affectés, permettrait d'identifier les leviers d'économies, actionnables de manière réaliste et effective. A ce titre, les programmes et rapports annuels de performance pourraient donner une plus grande importance à l'analyse de l'efficacité des dépenses d'intervention, notamment à travers des indicateurs « du point de vue du contribuable ».

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATION**

---

*Les dépenses d'intervention ont baissé de 2,5 % en 2012, pour s'établir à 66,15 Md€.*

*Un objectif global de réduction de 10 % des dépenses d'intervention figurait dans le rapport annexé à la loi de programmation 2011-2014, mais la réduction et l'instabilité de son périmètre d'application, ainsi que l'absence de suivi de son exécution ont rendu cet objectif inopérant. Il n'a pas été repris, ni reformulé, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017.*

*Un pilotage renforcé des dépenses d'intervention passerait par trois actions alternatives ou complémentaires : la modification des paramètres législatifs ou réglementaires qui définissent les conditions d'accès aux dispositifs et le niveau des droits ouverts ; l'optimisation des conditions de gestion des dispositifs ; la prévention des doublons, notamment la concurrence éventuelle avec des dépenses fiscales poursuivant les mêmes objectifs ou ciblant les mêmes bénéficiaires ou encore avec des dispositifs relevant d'autres administrations ou opérateurs publics.*

*Une évaluation de chacun des dispositifs devrait être conduite, avant de fixer des objectifs pluriannuels de maîtrise pour chacun d'eux, ceci afin d'éviter le risque que les ajustements ne s'appliquent en priorité sur les dépenses les moins rigides plutôt que sur les moins efficaces.*

*La Cour formule de nouveau la recommandation suivante :*

*recommandation n° 6 : utiliser la classification des dépenses d'intervention entre « dépenses de guichet » et « dépenses hors guichet » comme un cadre de négociation, de gestion et d'évaluation partagé entre le ministère chargé du budget et les autres ministères et définir des clés objectives et explicites de ventilation des dépenses du titre 6 dans ces catégories.*

---

## **Chapitre 4**

### **Les dépenses d'investissement**

Les dépenses d'investissement (crédits de titre 5 inscrits au budget général, sur les comptes spéciaux et sur les budgets annexes) s'établissent, en 2012, à 10,84 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 12,04 Md€ en crédits de paiement (CP).

Cependant, l'effort d'investissement de l'État ne se traduit pas uniquement par les dépenses de crédits du titre 5 (voir encadré). Il peut notamment inclure les subventions d'investissement aux opérateurs (titre 3) et celles versées à certains organismes, notamment pour le financement d'infrastructures de transport (titre 6).

Les difficultés méthodologiques qui s'attachent à consolider les données pertinentes conduisent toutefois à centrer l'analyse de l'exécution des dépenses d'investissement sur les crédits de titre 5 ; les dépenses relatives aux partenariats public-privé font néanmoins l'objet d'une présentation.

Le présent chapitre analyse l'exécution des dépenses d'investissement en 2012 en la replaçant dans la tendance de moyen terme (I) avant de s'interroger sur les conditions de la soutenabilité de ces dépenses à moyen et long termes (II).

### Les investissements de l'État

En comptabilité nationale, les investissements de l'État correspondent à la formation brute de capital fixe (FBCF), c'est-à-dire aux acquisitions nettes des cessions d'actifs fixes des administrations publiques centrales. En 2011, celle-ci s'établissait à 9,8 Md€, soit 0,5 point de PIB, contre 11,1 Md€ en 2005, soit 0,6 point de PIB.

En comptabilité budgétaire, les dépenses d'investissement se définissent comme des « acquisitions ou des travaux ayant pour objet la réalisation, la prolongation de la durée d'usage ou l'extension du potentiel de service d'immobilisations ». Les crédits peuvent relever de plusieurs titres de dépenses au sens de la LOLF :

- les dépenses d'investissement inscrites au budget général, sur les comptes spéciaux et sur les budgets annexes (titre 5) ;

- les dépenses de fonctionnement et de financement des partenariats public-privé (titre 3) ;

- les subventions d'investissement aux opérateurs versées sous forme de dotations en fonds propres (titre 7) et les subventions pour charges de service public qui permettent de financer les investissements des opérateurs répondant à la logique d'exploitation courante (titre 3) ;

- les transferts à certains organismes tels que l'Agence pour le financement des infrastructures de transport en France (AFITF) ou Réseau ferré de France (RFF) sous forme de subventions (titre 6) ;

- le programme des investissements d'avenir composé de dotations consommables et de dotations non consommables, présentées sous forme de fonds déposés sur les comptes du Trésor générant des intérêts (titre 7).

Une présentation exhaustive de l'effort d'investissement de l'État n'est pas disponible dans les documents budgétaires. Elle nécessite des retraitements de l'information financière : il est par exemple difficile d'isoler, au sein des subventions aux opérateurs de l'État, les crédits destinés à financer des opérations d'investissement.

Toutefois, en comptabilité générale, le bilan du compte général de l'État présente le montant des immobilisations, incorporelles, corporelles et financières, ainsi que leur variation d'une année sur l'autre.

## I - Analyse de l'exécution

L'analyse de l'exécution des dépenses d'investissement de l'État en 2012 confirme la tendance de moyen terme d'une baisse des crédits dédiés à ces opérations.

## A - Une stabilisation des crédits de paiement

### Exécution des dépenses d'investissement de titre 5

En Md€	2011		2012	
	AE	CP	AE	CP
Budget général	11,31	11,18	9,70	11,03
Comptes spéciaux	0,29	0,37	0,95	0,84
Budgets annexes*	0,21	0,16	0,19	0,17
<b>Total</b>	<b>11,81</b>	<b>11,72</b>	<b>10,84</b>	<b>12,04</b>

Source : Cour des comptes (\*hors remboursements d'emprunt sur le BACEA)

L'exécution des crédits d'investissement en 2012 fait apparaître une quasi-stabilisation des CP par rapport à l'exercice précédent, en raison principalement de dépenses dynamiques sur les comptes spéciaux. Elle se caractérise en revanche par un net retrait des AE, notamment sur le budget général.

L'exécution 2012 des AE prolonge la tendance à la baisse observée depuis plusieurs années. Sur la période 2006-2012, les AE consommées ont diminué de 15 % alors que les CP se sont maintenus à niveau relativement stable (- 2 %). La diminution, année après année, des engagements pris par l'État annonce une réduction des volumes de paiement au cours des exercices futurs.

Au sein des dépenses d'investissement, celles des comptes spéciaux s'établissent à 0,95 Md€ en AE et 0,84 Md€ en CP, en nette augmentation par rapport à 2011. Cette hausse correspond à une montée en puissance des dépenses d'investissement sur le CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* (0,51 Md€ en 2012 contre 0,09 Md€ en 2011), qui financent la modernisation des réseaux de télécommunications des ministères de la défense et de l'intérieur.

La consommation des crédits d'investissement sur les budgets annexes (0,19 Md€ en AE et 0,17 Md€ en CP<sup>121</sup>) est stable par rapport à 2011. Il s'agit quasi-exclusivement de dépenses inscrites en section d'investissement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*. Depuis plusieurs exercices, les remboursements d'emprunt y excèdent les investissements *stricto sensu*, dont la part dans le total des dépenses du budget annexe représente seulement 7 %.

<sup>121</sup> Hors remboursements d'emprunt sur le BACEA.

## B - Une variable d'ajustement budgétaire en gestion

### 1 - Une sous-consommation massive des AE en 2012

L'exécution des dépenses d'investissement se situe en deçà de la loi de finances pour 2012, notamment en ce qui concerne les AE. La sous-consommation de crédits d'investissement n'est pas propre à l'exercice 2012 : elle est toutefois plus marquée que sur les exercices précédents : 5,26 Md€, soit 35 % de la totalité des AE ouvertes, contre 3,00 Md€ en 2010 et 4,58 Md€ en 2011. Ces sous-consommations persistantes généreront, dans les années à venir, de moindres décaissements de CP, prolongeant ainsi la tendance observée depuis plusieurs années d'une baisse des dépenses d'investissement sur le budget de l'État.

La sous-consommation est de moindre ampleur en ce qui concerne les CP. Au 31 décembre 2012, 0,70 Md€ n'avaient pas été ordonnancés sur le titre 5 du budget général (contre 0,60 Md€ en 2011).

### 2 - Des dépenses affectées par les ajustements budgétaires

Pour la troisième année consécutive, les crédits d'investissement constituent un vecteur privilégié pour les ajustements budgétaires en cours d'exercice, qui prennent la forme d'annulations de crédits non ciblées, de reports calendaires de projets et de suppressions d'opérations initialement prévues en LFI.

L'essentiel des ajustements se concentrent sur les trois missions traditionnellement porteuses d'investissements lourds : les missions *Défense, Écologie, aménagement et développement durables* et *Justice*.

#### Principales missions en sous-consommation sur le titre 5 en 2011

Missions	LFI		Exécution		Exécution-LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Défense	10,02	9,33	4,74	8,39	-5,28	-0,94
Écologie	0,21	0,23	1,17	1,07	0,96	0,84
GFPRH	0,48	0,53	0,24	0,28	-0,24	-0,25
Justice	3,06	0,51	2,50	0,41	-0,56	-0,09
Sécurité	0,44	0,30	0,29	0,21	-0,15	-0,09
Autres	0,75	0,83	0,76	0,67	0,03	-0,16
<b>Total BG</b>	<b>14,96</b>	<b>11,73</b>	<b>9,70</b>	<b>11,03</b>	<b>-5,26</b>	<b>-0,70</b>

Source : Cour des comptes

Les annulations non ciblées, par LFR ou par décret d'avance, sur les AE comme sur les CP, ont concerné la mission **Défense** sur laquelle 0,74 Md€ en AE et 0,68 Md€ en CP ont été annulés (principalement sur le titre 5, afin de financer une partie du dérapage de la masse salariale) et le programme 309- *Entretien des bâtiments de l'État* au sein de la mission **Gestion des finances publiques et des ressources humaines**.

Pour les décalages calendaires, la rigidité des programmes pluriannuels d'investissement militaire n'a pas empêché un net ralentissement des engagements en 2012 sur la mission **Défense**. Ces reports ont été justifiés par la nécessité de ne pas perturber les décisions qui seront prises dans le cadre du nouveau livre blanc. Aussi, environ 5 Md€ de commandes prévues pour 2012 ont été reportées *sine die*

Des reports de projets d'investissement ont également été constatés sur la mission **Sécurité**, pour un montant de 0,22 Md€ qui correspond principalement à des achats de véhicules blindés et d'hélicoptères EC135 biturbines au profit de la Gendarmerie nationale. C'est la troisième année consécutive que ces investissements font l'objet de reports. Pour la mission **Culture**, la rénovation des écoles d'architecture, estimée à 0,22 Md€ en AE et 0,20 Md€ en CP, a fait à nouveau l'objet d'un report.

Enfin, de nombreux projets ont été annulés en cours d'année dans le cadre d'arbitrages gouvernementaux. C'est particulièrement le cas de la mission **Justice** en raison de la décision de reprendre en maîtrise d'ouvrage public (MOP) la majeure partie des opérations de rénovation et de développement de l'immobilier pénitentiaire, initialement prévu en partenariat public-privé (1,85 Md€ en LFI) Le financement des opérations sur crédits budgétaires est toutefois repoussé aux exercices ultérieurs, selon des montages renouvelés.

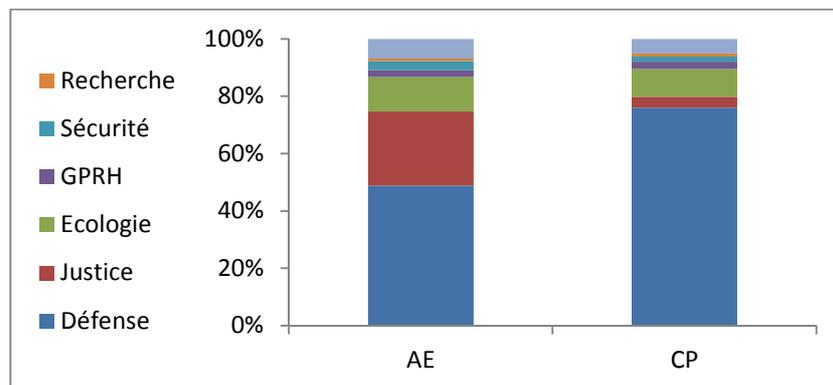
Sur la mission **Culture**, les crédits annulés (nouvelle salle de la Comédie française, Tour Utrillo, Maison de l'histoire de France, etc.) ont généré une économie de 300 M€ à moyen terme. Ces annulations devraient renforcer la soutenabilité budgétaire de la mission sur laquelle la Cour avait appelé l'attention lors de ses précédents rapports sur l'exécution.

## **C - La structure des dépenses d'investissements**

### **1 - Des investissements essentiellement militaires et immobiliers**

L'exécution des crédits d'investissement en 2012 fait apparaître une structure inchangée par rapport aux années précédentes, au profit notamment des missions régaliennes de l'État.

### Répartition des crédits de titre 5 par mission du budget général



Source : Cour des comptes

Les dépenses d'investissement exécutées par l'État en 2012 sont à 70 % constituées d'investissements militaires, programmes d'armement et équipements militaires (8,39 Md€). Ces dépenses se caractérisent par leur dynamisme dans la mesure où les nouvelles générations d'armement sont plus onéreuses que les précédentes. En 2011 et 2012, les budgets d'investissement de la défense marquent une diminution des dépenses d'acquisition de matériels militaires et une augmentation des dépenses liées aux projets immobiliers, d'infrastructure et de restructuration.

Les dépenses des ministères civils représentent 30 % des dépenses d'investissement (3,48 Md€) et correspondent en grande partie à des dépenses immobilières (environ 50 %). C'est le cas, en particulier, du ministère de la justice (construction et rénovation d'établissements pénitentiaires), du ministère de l'intérieur (construction et rénovation de commissariats de police et de casernes de gendarmerie) et du ministère de la culture (projets muséaux, rénovation du patrimoine). Les crédits d'investissement financent en outre des infrastructures (35 %) et des projets informatiques (moins de 10 %).

Les opérations d'infrastructure sont principalement portées par la mission **Écologie, développement et aménagement durables**, notamment le programme 203- *Infrastructures et services de transport* qui finance des infrastructures routières (70 %) et l'entretien du réseau routier (28 %). Les crédits sont majoritairement issus de fonds de concours versés par l'AFITF, à hauteur de 1,14 Md€ en AE et 1,03 Md€ en CP en 2012. Les crédits votés s'élèvent seulement à 0,16 Md€ en AE et 0,18 Md€ en CP.

Les crédits de titre 5 consommés sur la mission **Recherche et enseignement supérieur** représentent à peine 1 % des investissements de l'État financés à partir du budget général. Ils sont principalement destinés à financer des opérations de rénovation des bâtiments universitaires dans le cadre des contrats de plan État-régions. A ce montant s'ajoutent les investissements d'avenir dont l'impact budgétaire correspond au versement d'intérêts générés par les dotations non consommables déposées sur les comptes ouverts au Trésor.

## 2 - Le programme des investissements d'avenir

Le programme des investissements d'avenir (PIA) a été initié par la LFR du 9 mars 2010 et vise à renforcer l'investissement de l'État dans quatre secteurs prioritaires : l'enseignement supérieur et la recherche, les industries et PME, le développement durable et l'économie numérique. Les crédits ouverts en 2010 sur le titre 7 (dépenses d'opération financière) s'élèvent à 34,64 Md€.

### **Le traitement des investissements d'avenir décidés par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010**

Les 34,64 Md€ que représentent ces investissements ont été budgétairement consommés en 2010 (et soustraits à la norme) et transférés aux organismes gestionnaires. Il convient de distinguer dans cet ensemble deux groupes de dépenses :

- d'une part, 15,03 Md€ consistent en des dotations non consommables, déposées sur les comptes du Trésor, qui rapportent des intérêts aux opérateurs concernés et représentent une charge de trésorerie pour l'État intégrée à la norme « 0 volume » (les décaissements correspondants sont retracés sur le programme 117 - Charge de la dette et trésorerie de l'État, de la mission **Engagements financiers de l'État**) ;

- d'autre part, 19,6 Md€ correspondent à des dotations consommables donnant lieu à des décaissements de la part des opérateurs en-dehors, désormais, du budget général.

Au 31 décembre 2012, les consommations sur le PIA s'établissent à 28,0 Md€ en AE, correspondant à 13,4 Md€ de dotations consommables et 14,6 M€ de dotations non consommables<sup>122</sup>. Toutefois, seulement 4,1 Md€ ont été décaissés à cette date.

<sup>122</sup> En 2012, 1 Md€ a fait l'objet de rétablissement de crédits (*supra*).

**Répartition des consommations cumulées sur le PIA par priorité  
(en Md€)**

<b>Priorité</b>	<b>Engagements</b>	<b>Décaissements*</b>
Enseignement supérieur	9,9	0,3
Recherche	8,1	0,7
Filières industrielles et PME	5,8	2,3
Développement durable	2,5	0,3
Numérique	1,7	0,2
<b>Total</b>	<b>28,0</b>	<b>3,8</b>

*Source : direction du budget ; \* hors intérêts*

L'intégralité des dotations a été versée en 2010 sur des comptes ouverts au Trésor. Seuls les flux d'intérêts des dotations non consommables versés aux opérateurs sont retracés au sein du budget général, soit 0,65 Md€ en 2012 (y compris le plan Campus).

La mission **Recherche et enseignement supérieur** est le principal bénéficiaire des investissements d'avenir avec 22 Md€ de dotations qui se répartissent en 6,87 Md€ de dotations consommables et 15,03 Md€ de dotations non consommables. Au 31 décembre 2012, 96 % de la dotation était engagée avec une nette accélération des décaissements au cours de cette dernière année (1,10 Md€ sur les programmes gérés par l'ANR).

## II - L'impact des dépenses d'investissement sur le budget de l'État à moyen terme

Les décisions d'investissement produisent leurs effets sur plusieurs exercices budgétaires. L'impact de ces décisions sur les exercices ultérieurs peut être appréhendé à partir des échéanciers de crédits de paiement (ou restes à payer) et des autorisations d'engagement non engagées, reportées sur les années suivantes.

Les modalités de restitution de l'information financière ne permettent pas d'analyser, mission par mission, les restes à payer sur les crédits d'investissement, dans la mesure où la LOLF autorise une fongibilité entre les différents titres de dépenses (à l'exception du titre 2). Un suivi plus fin des échéanciers de CP par mission, pour les crédits de titre 5, donnerait plus de visibilité aux gestionnaires sur l'impact des investissements à moyen terme. L'exemple des partenariats public-privé en est une illustration. Plus largement, une meilleure évaluation des projets doit faciliter l'appréhension de leur impact budgétaire.

## A - Les partenariats public-privé : un facteur de rigidification des dépenses

Les partenariats public-privé (PPP) sont des opérations pour lesquelles l'État confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion.

En 2012, les coûts des PPP se sont élevés à 0,83 Md€ d'AE et à 0,27 Md€ de CP :

### Coût des partenariats public-privé en 2012 (en M€)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
Coût d'investissement	625	625	70	70
Coût de financement et de fonctionnement	204	204	204	204
<b>Total</b>	<b>829</b>	<b>829</b>	<b>274</b>	<b>274</b>

Source : Cour des comptes ; données : direction du budget, hors opérateurs

L'État et ses opérateurs se sont engagés dans des PPP à hauteur de 6,5 Md€. Au début de l'année 2013, les restes à payer s'élèvent à 6,28 Md€ avec des décaissements s'échelonnant jusqu'en 2055.

Le ministère de la défense est engagé dans sept partenariats public-privé dont le principal concerne le futur site de l'administration centrale à Balard pour un investissement total de 1,03 Md€ et un coût de fonctionnement évalué à 3,65 Md€ courants entre 2011 et 2041, soit un montant total de 4,68 Md€. Les besoins de financement de la mission *Défense* au titre de cette opération devraient sensiblement augmenter à compter de 2015.

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur est engagé dans neuf contrats de partenariat, concernant huit universités (Paris IV, Paris VII, Versailles-Saint-Quentin, Toulouse II, Dijon, université européenne de Bretagne, Clermont-Ferrand et Lille) et le Muséum national d'histoire naturelle. Sur ces neuf contrats, cinq ont été signés et quatre sont en préparation. Les restes à payer sur ces opérations sont évaluées à 0,45 Md€ sur un montant total d'engagements de 0,51 Md€, mais les prévisions demeurent aléatoires.

Les PPP reportent la charge d'investissement sur les dépenses de fonctionnement et sur de longues durées et rigidifient ainsi les budgets concernés sans que leur soutenabilité pour les finances publiques soit toujours examinée.

Répondant à une recommandation sectorielle de la Cour dans sa communication à la Commission chargée des finances de l'Assemblée nationale sur les PPP pénitentiaires, le décret n° 2012-1093 du 27 septembre 2012 introduit, en parallèle de l'évaluation préalable prévue par l'ordonnance du 17 juin 2004, une étude portant sur les conséquences d'une opération sur les finances publiques et la disponibilité des crédits.

C'est un progrès important dont les modalités de mise en œuvre mériteront d'être précisées. Une première analyse dite de « soutenabilité budgétaire » est en cours au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour une opération prévue dans le cadre du Plan Campus.

## **B - La nécessité de mieux choisir les investissements publics**

Les méthodes d'évaluation socio-économique et financière sont plus anciennes et élaborées pour les investissements publics, notamment dans les secteurs des transports et de l'énergie, que pour la plupart des autres politiques publiques.

Pour autant, comme l'a rappelé la Cour dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012, les méthodes pratiquées dans ces domaines ne sont pas assez transparentes et ne guident pas toujours efficacement les décisions. Les évaluations *a priori* sont trop souvent réalisées par les maîtres d'ouvrage, sans contre-expertise indépendante. Elles mettent parfois en évidence une forte rentabilité socio-économique et compensent une faible rentabilité financière par des subventions.

La Cour avait recommandé qu'un organisme puisse définir les méthodes d'évaluation, assurer éventuellement la contre-expertise des principaux projets des maîtres d'ouvrage et vérifier la qualité des choix initiaux en suivant le financement et la mise en œuvre du projet.

La loi de programmation pour 2012 à 2017 introduit une obligation d'évaluation socio-économique préalable pour les projets d'investissement civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire. Cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante lorsque le montant total du projet et la part de financement public excèdent des seuils fixés par décret. Le Commissariat général à l'investissement (CGI)

est en charge du pilotage de cette contre-expertise à laquelle seront associés des experts indépendants désignés conjointement par ce dernier et par les ministères porteurs de projets.

Ces dispositions devraient permettre de mieux hiérarchiser les différents projets d'investissement, d'une part, et de maîtriser davantage les coûts de ces projets, d'autre part.

---

#### CONCLUSION

---

*Les dépenses d'investissement de l'État s'élèvent à 10,84 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 12,04 Md€ en crédits de paiement (CP). Cette analyse de l'exécution, qui porte exclusivement sur les crédits de titre 5, ne reflète pas de façon exhaustive l'effort d'investissement de l'État. Celui-ci comprend également des transferts budgétaires à des opérateurs, non précisément évalués par le ministère chargé des finances, qui sont destinés à financer des opérations d'investissement. Il faut également y ajouter le programme des investissements d'avenir (PIA) dont les dépenses, qui n'apparaissent plus dans le budget de l'État, se sont élevées à 2,5 Md€ en 2012.*

*L'année 2012 se caractérise par une stabilisation de la consommation des CP de titre 5, dans la continuité des exercices antérieurs, et par un net ralentissement de la consommation des AE, lié au report ou à l'annulation de nombreuses opérations. Elles concernent notamment le ministère de la défense et le ministère de la justice.*

*Le caractère pluriannuel des décisions d'investissement constitue un facteur de rigidité budgétaire qu'il convient de mieux documenter. L'information financière disponible ne permet pas toujours d'évaluer de façon précise, mission par mission, les échéanciers de CP qui s'attachent aux opérations d'investissement. La Cour constate néanmoins un progrès avec la mise en place d'analyses a priori dites « de soutenabilité » en ce qui concerne les partenariats public-privé.*

*Les projets d'investissement doivent faire l'objet d'évaluations préalables indépendantes. La généralisation des contre-expertises indépendantes, en vertu de la loi de programmation pour 2012 à 2017 constitue une avancée significative dont l'effectivité doit encore être démontrée.*

---



# Chapitre 5

## Les dépenses destinées au financement des opérateurs

Pour accomplir ses missions, l'État s'est appuyé en 2012 sur 560 opérateurs<sup>123</sup> employant 416 000 équivalents temps plein (ETP), dont 373 518 placés sous plafond d'emplois<sup>124</sup>. Présents dans 26 des 32 missions du budget général, les opérateurs interviennent dans tous les champs de l'action publique, hormis les domaines régaliens. Les missions *Culture, Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, Travail et emploi, Solidarité, insertion et égalité des chances, Écologie, développement et aménagement durables* et *Recherche et enseignement supérieur* dépendent plus particulièrement de l'action d'opérateurs.

Depuis 2008, ceux-ci ont été associés progressivement aux objectifs de maîtrise des finances publiques, soit par les objectifs appliqués au budget de l'État, soit par l'encadrement de leurs propres dépenses.

Dans son rapport sur l'exécution 2011, la Cour avait souligné le caractère inégal de l'application des objectifs de maîtrise de la dépense par les opérateurs. Si cette disparité dans l'effort demandé n'était pas critiquée dans son principe, la Cour soulignait l'absence d'outils appropriés pour s'assurer du respect de ces objectifs transversaux.

---

<sup>123</sup> Organismes exerçant une activité de service public que l'État contrôle directement et finance majoritairement.

<sup>124</sup> Donnée LFI 2012.

### **L'encadrement des dépenses et des recettes des opérateurs**

La LFI 2008 a marqué une première étape dans l'encadrement budgétaire de l'activité des opérateurs de l'État en prévoyant que ces derniers respectent un plafond d'emplois et que la norme de dépenses élargie s'applique aux impôts et taxes qui leur sont nouvellement affectés.

Le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2011-2014 a ensuite traduit l'objectif de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux en fixant aux opérateurs un objectif de réduction de 1,5 % par an de leurs effectifs entre 2011 et 2013. Un objectif de réduction de 10 % de leurs dépenses de fonctionnement sur la même période leur a également été adressé. Le rapport annexé à la LPLP a proscrit le recours à l'emprunt et l'émission de titres de créance de plus de 12 mois à certains opérateurs (ODAC).

La LFI 2012 a plafonné le produit de certains impôts et taxes affectés à des opérateurs et organisé le reversement du produit de l'écrêtement au budget de l'État.

Enfin, le rapport annexé à la LPFP pour 2012-2017 a étendu l'application de la norme élargie « 0 volume » au stock de taxes existantes et non plus aux seules taxes nouvellement affectées. Il prévoit une stabilisation des effectifs des opérateurs sur la période 2013-2015 et une diminution de 2,5 % pour les opérateurs qui ne sont pas rattachés à un domaine prioritaire (enseignement, police, gendarmerie, justice). Aucun objectif chiffré n'est assigné aux opérateurs pour leurs dépenses de fonctionnement. Ce nouveau cadre a été appliqué dès l'élaboration du PLF 2013.

L'examen de l'exécution 2012 fait ressortir les mêmes constats. L'encadrement budgétaire de l'activité des opérateurs a servi d'instrument de négociation pour l'élaboration des lois de finances. Toutefois, l'État ne s'est pas organisé pour contrôler l'application des objectifs qu'il a fixés aux opérateurs, en exécution et à un niveau agrégé. L'infocentre relatif aux opérateurs destiné à renseigner les PAP et les RAP, dont la Cour avait souligné la nécessité dans le RRGB de 2011, ne permet pas encore une analyse consolidée des données.

Comme en 2011, il n'est donc pas possible de quantifier la contribution des opérateurs au respect des normes du budget de l'État. Il est de même difficile d'apprécier si les opérateurs ont déployé en 2012 de plus importants efforts de maîtrise budgétaire qu'en 2011. Ce défaut de pilotage résulte des difficultés à corriger les effets de périmètre qui affectent chaque année la catégorie des opérateurs de l'État, malgré les demandes croissantes d'informations qui leur sont faites.

Les insuffisances du pilotage étant préalablement rappelées (I), des éclairages partiels sont donnés sur quelques grands enjeux de l'exécution 2012 (subventions, impôts affectés, masse salariale) (II).

## I - Un pilotage budgétaire insuffisant

### A - Un enjeu de 49 Md€

En LFI pour 2012, les opérateurs ont représenté un enjeu financier pour l'État de 48 855 M€, qui se répartissaient comme suit :

- 25 525 M€ au titre des subventions pour charges de service public, qui financent les dépenses liées à l'exploitation courante des opérateurs ;
- 12 957 M€ au titre des transferts de crédits d'intervention gérés par les opérateurs au nom et pour le compte de l'État<sup>125</sup>, soit près de 20 % du titre 6 (hors remboursements et dégrèvements) du budget général ;
- 473 M€ au titre des dotations en fonds propres, qui couvrent les dépenses des opérateurs ne répondant pas à une logique d'exploitation courante<sup>126</sup> ;
- et 9 900 M€ au titre d'impôts et taxes affectés<sup>127</sup>.

Hors ressources affectées et à périmètre courant, les crédits inscrits en LFI au profit des opérateurs ont presque doublé en cinq ans, passant de 20 223 M€ en 2007 à 38 955 M€ en 2012. D'importants effets de

---

<sup>125</sup> Il s'agit principalement de la gestion d'aides au retour à l'emploi et aux agriculteurs par l'Agence de services et de paiement (ASP) ; de la gestion des allocations de solidarité pour les demandeurs d'emplois par le Fonds de solidarité ; et du financement d'infrastructures de transport par l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF).

<sup>126</sup> Les principaux bénéficiaires sont les universités et le centre national d'études spatiales (CNES).

<sup>127</sup> Il s'agit notamment :

- de la contribution exceptionnelle de solidarité « 1 % », acquittée par les agents du secteur public, et d'une fraction des droits de consommation sur les tabacs au profit du Fonds de solidarité ;
- des redevances perçues par les agences de l'eau ;
- du fonds couverture maladie universelle (CMU).

périmètre, en particulier de nombreux transferts d'effectifs de l'État vers les opérateurs<sup>128</sup>, expliquent en grande partie cette évolution.

### Moyens budgétaires mobilisés par l'État au profit des opérateurs (périmètre courant)

en M€ de CP	Subventions (titre 3)	Transferts (titre 6)	Dotations en fonds propres (titre 7)	Total titres 2, 6 et 7	Évolution annuelle (titres 3, 6, 7)	Impôts et taxes affectées (ITAF)	Évolution annuelle (titres 3, 6, 7, et ITAF)
LFI 2007	16 071	4 089	63	20 223	-	nd	nd
LFI 2008	17 414	7 933	220	25 567	26,4 %	nd	nd
LFI 2009	20 998	8 585	267	29 850	16,7 %	nd	nd
LFI 2010	24 360	11 078	283	35 721	19,7 %	nd	nd
LFI 2011	24 815	14 225	185	39 225	9,8 %	9 486	nd
LFI 2012	25 525	12 957	473	38 955	-0,7 %	9 900	+0,3 %
PLF 2013	26 284	12 811	719	39 814	2,2 %	10 130	+2,3 %

Source : « jaunes » - Opérateurs de l'État.

Les moyens budgétaires que l'État mobilise pour ses opérateurs se concentrent sur le budget général et ne concernent que marginalement les budgets annexes et comptes spéciaux : le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* porte une subvention en faveur de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) de 100,6 M€, et le compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, une subvention de 101,8 M€<sup>129</sup> à l'agence nationale de traitement automatisé des infractions.

Les crédits de titre 6 ont progressé de 8,8 Md€ entre 2007 et 2012, attestant du recours croissant de l'État aux opérateurs pour gérer des crédits d'intervention en son nom et pour son compte. La gestion de ces crédits est concentrée : l'Agence de services et de paiement (ASP) représente à elle seule près de la moitié du titre 6 géré par les opérateurs et les dix opérateurs les plus importants (12,1 Md€) plus de 93 % du total.

<sup>128</sup> Les transferts d'effectifs de l'État vers les opérateurs se traduisent par un transfert du titre 2 vers le titre 3, les subventions pour charge de service public incluant les crédits de rémunération auparavant pris en charge directement sur le budget général.

<sup>129</sup> Montants inscrits en LFI 2012.

### Les dix opérateurs gérant les crédits d'intervention les plus élevés

En M€	Programme	LFI 2012
Agence de services et de paiement (ASP)	154	6 338
AFITF	203	1 030
Fonds de solidarité	102	906
Établissement national des invalides de la marine (ENIM)	197	896
CNES	193	770
Agence nationale de la recherche (ANR)	172	729
Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs	174	586
Pôle Emploi	102	299
ACSé	147	371
France Agrimer	154	154
<b>Total</b>	-	<b>12 080</b>

Source : « jaunes » - Opérateurs de l'État.

Au total, il était prévu de consacrer 48 855 M€ aux opérateurs en LFI pour 2012, soit une augmentation des moyens alloués de 0,3 % par rapport à la LFI pour 2011.

## B - Des objectifs assignés aux opérateurs insuffisamment contrôlés

### 1 - L'administration ne s'est pas organisée pour mesurer la contribution des opérateurs à la maîtrise budgétaire

Les données de l'exécution des crédits versés par l'État à ses opérateurs sont partielles. Seules les subventions pour charges de service public, soit 25 Md€ sur 49 Md€, sont identifiées dans le budget de l'État. Les crédits d'intervention, gérés conjointement par les services de l'État, les opérateurs et d'autres organismes, ne sont pas individualisés par type de gestionnaire. Il en est de même des dotations aux fonds propres dont les bénéficiaires dépassent le périmètre des opérateurs.

Aucune vision consolidée n'est aujourd'hui disponible sur l'exécution de plus de 13 Md€ de crédits versés aux opérateurs pour mettre en œuvre des politiques publiques souvent prioritaires (par exemple, le retour à l'emploi).

Par ailleurs, les subventions pour charges de service public (titre 3), les transferts de crédits d'intervention (titre 6) et les dotations en fonds propres (titre 7) de l'État vers ses opérateurs sont soumis, au même titre que les autres dépenses du budget de l'État à la double norme de dépenses. Ces crédits progressent sensiblement d'une année sur l'autre, ce

qui doit être mis en lien avec de nombreux effets de périmètre (création de nouveaux opérateurs, transferts d'effectifs). Ces changements ne sont pas neutralisés, au niveau de l'exécution budgétaire, de sorte qu'il n'est pas possible d'apprécier dans quelle mesure les opérateurs contribuent au respect des normes du budget de l'État.

## 2 - Les objectifs spécifiques aux opérateurs

Le rapport annexé à la LPFP pour 2011-2014 a assigné aux opérateurs des objectifs de réduction d'effectifs, qui doivent diminuer de 1,5 % par an sur la période 2011-2013, et de dépenses de fonctionnement, qui doivent baisser de 5 % en 2011, 2,5 % en 2012 et de 10 % entre 2011 et 2013. En l'absence de données d'exécution à périmètre constant, il n'existe aucun bilan de la mise en œuvre de ces objectifs d'économies, à un niveau agrégé, dans les documents transmis au Parlement.

Dans le RRBG pour 2011, la Cour avait relevé des lacunes dans le suivi de la masse salariale et du plafond d'emplois des opérateurs. Des progrès ont été initiés en 2012 : il est désormais demandé aux opérateurs d'élaborer des documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPG), afin de disposer en prévision, en exécution et en cours d'année, de données complètes relatives aux emplois<sup>130</sup>.

Toutefois, ces obligations sont inégalement respectées : les universités, par exemple, n'ont pas produit ce document. Cet outil est pourtant nécessaire pour identifier au plus tôt dans l'année un risque de dérive de la masse salariale, mettre en œuvre des actions correctives et éviter des abondements en cours de gestion à partir du budget de l'État.

Quant à la baisse de 10 % des dépenses de fonctionnement, elle doit s'apprécier sur les dépenses non financées sur ressources propres. Mais la comptabilité analytique des opérateurs n'est pas toujours suffisamment détaillée pour permettre de contrôler la mise en œuvre de cette règle. A titre d'exemple, des difficultés ont été signalées en 2012 pour la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

Au total, les efforts déployés ces dernières années pour renforcer le pilotage budgétaire des opérateurs se sont concentrés sur les prévisions budgétaires, les objectifs de réduction des dépenses servant de cadre de référence aux négociations budgétaires. Le contrôle de leur bonne application à un niveau consolidé n'a pas été mis en œuvre. Cette limite atteste d'une tension non résolue entre les objectifs du pilotage budgétaire, l'autonomie des responsables de programme qui assurent la

---

<sup>130</sup> Circulaire du 10 mai 2011 puis décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

tutelle des opérateurs et la pluralité des opérateurs. Le caractère largement inexploitable du « jaune » sur les opérateurs de l'État qui, pour l'essentiel, est une collection de comptes de résultats et de tableaux de financement, en est la traduction.

## II - L'application aux opérateurs des outils de maîtrise de la dépense reste inégale

### A - Un ralentissement de la croissance des subventions, à périmètre courant

A périmètre courant, en 2012, les subventions pour charges de service public ont progressé de 0,6 % par rapport à 2011 pour s'établir à 25 055 M€, en net ralentissement par rapport aux années précédentes. Les effets de périmètre liés aux transferts entre l'État et ses opérateurs ne permettent pas d'interpréter cette évolution.

#### Prévision et exécution des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs (périmètre courant)

en M€	LFI	Évolution annuelle LFI	Exécution	Évolution annuelle exécution
2007	16 071	-	15 084	-
2008	17 414	+ 8,4 %	16 112	+ 6,8 %
2009	20 998	+ 20,6 %	20 019	+ 24,2 %
2010	24 360	+ 16,0 %	22 947	+14,6 %
2011	24 815	+ 1,9 %	24 900	+ 8,5 %
2012	25 525	+ 2,9 %	25 055	+ 0,6 %

Source : « jaunes » - Opérateurs de l'État et CHORUS

Les subventions exécutées en 2012 ont été inférieures de 470 M€ à la prévision en LFI. Les principaux écarts entre prévision et exécution ont concerné le programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offres de soins* de la mission *Santé*<sup>131</sup> et le programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durable*

<sup>131</sup> L'écart entre la LFI et l'exécution ressort à 324,7 M€, dont 173,4 M€ correspond à un transfert du titre 3 vers le titre 6.

de la mission *Recherche et enseignement supérieur*<sup>132</sup>. Ils tiennent en partie à des transferts de crédits entre les titres 3 et 6, et ne traduisent pas à due proportion une diminution des versements aux opérateurs.

L'examen de l'exécution par mission fait ressortir des subventions en baisse<sup>133</sup> pour de nombreux opérateurs. Les augmentations ont concerné les opérateurs définis comme prioritaires, à l'instar des universités ou de Pôle emploi, ceux qui enregistrent des surcoûts de restructuration à la suite de fusions récentes (par exemple l'IGN et l'IFN<sup>134</sup>) ou ceux qui présentent des difficultés financières (CNPF<sup>135</sup>).

Les subventions aux opérateurs de l'État doivent être notifiées nettes de la réserve de précaution. En 2012, comme les années précédentes, cette règle n'a pas été respectée dans plusieurs cas, notamment pour les opérateurs de plusieurs programmes de la mission *Recherche et enseignement supérieurs* et ceux de la mission *Culture*.

## **B - Les impôts et taxes affectées : un plafonnement partiel**

En 2012, les impôts et taxes affectés (ITAF)<sup>136</sup> aux opérateurs ont augmenté de 414 M€. La nouvelle procédure d'écrêtement n'a eu que peu d'effet sur cette tendance en 2012 : elle a conduit à reverser au budget de l'État un montant de l'ordre de 100 M€.

Le faible rendement budgétaire de cette disposition résulte de plafonds souvent supérieurs ou égaux à la prévision de recette fiscale. Selon la direction du budget, il s'agissait, pour la première année de fonctionnement du dispositif, de réduire les effets d'aubaine liés à la dynamique des recettes affectées et de circonscrire les ressources fiscales des opérateurs concernés au niveau de leurs besoins en dépenses. Les plafonds ont donc figé un niveau de ressources plutôt que contraint la dépense.

---

<sup>132</sup> Un versement de 50 M€ à l'ANR a été transféré du titre 3 vers le titre 6, et une annulation de 200 M€ est intervenue sur le titre 3, tout en étant compensée ultérieurement par un rétablissement de crédit.

<sup>133</sup> Sont notamment concernés les opérateurs des missions *Culture, Medias, livre et industries culturelles, Défense, Économie, Enseignement scolaire, Écologie, développement et aménagement durable*, et certains opérateurs rattachés à la mission *Recherche et enseignement supérieur* (écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire, les subventions au CNES et au CEA financées sur le programme 191).

<sup>134</sup> Institut géographique national et Inventaire forestier national.

<sup>135</sup> Centre national professionnel de la propriété forestière.

<sup>136</sup> Les opérateurs ne représentent que 4 % du produit des ITAF. Les principaux bénéficiaires sont les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

## C - Une masse salariale insuffisamment pilotée

### 1 - Une baisse des effectifs en prévision, à périmètre constant

Pour 2012, le PLF prévoyait une diminution de 0,3 % des effectifs des opérateurs à périmètre constant. Cette prévision, en retrait par rapport à la cible de -1,5 % indiquée dans le rapport annexé à la LPFP pour 2011-2014, résulte de l'exclusion du champ d'application de cet objectif, des opérateurs rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (240 656 ETP, soit 64 % des ETP des opérateurs).

En exécution, les opérateurs prioritaires et attributaires de nouvelles missions ont été exemptés de cet objectif. Outre les universités, ont bénéficié de cette dérogation les opérateurs du Grenelle de l'environnement ainsi que ceux de la mission *Culture*. Leurs emplois (sous plafond ministériel ou sous plafond opérateurs) ont progressé de 2,4 % sur la période 2010-2012 alors que ces opérateurs n'étaient pas répertoriés parmi les organismes prioritaires.

L'examen des autres missions ne permet pas de conclure sur la répartition de l'effort de réduction des effectifs. A titre d'exemples, le nombre d'ETP diminue de 1,7 % en 2012 dans les agences régionales de santé (ARS) de la mission *Santé* et à l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Les opérateurs de la mission *Économie* ou les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* ont eux aussi réduit leurs effectifs.

### 2 - Un plafond d'emplois peu contraignant

Le plafond d'emplois qui s'impose aux opérateurs depuis 2008 ne représente pas une réelle contrainte. Il s'est toujours révélé nettement supérieur à l'exécution comme l'indique le tableau suivant :

#### Exécution du plafond d'emplois des opérateurs à périmètre courant

	2009	2010	2011	2012
ETP sous plafond en LFI	266 061	337 879	365 928	373 518
Exécution	261 303	332 252	355 506	362 662
Sous-exécution du plafond	98,2 %	98,3 %	97,2 %	97,1 %

Source : direction du budget

Le plafond d'emplois n'a jamais fait l'objet d'un réajustement à la baisse pour tenir compte de cette sous-exécution récurrente.

En effet, les emplois hors plafond des opérateurs<sup>137</sup> desserrent la contrainte car ils ne sont pas soumis à l'objectif de réduction annuelle de 1,5 % des effectifs. Ainsi, en 2012, le programme 134 de la mission **Économie** a réalisé une économie de 57 ETP sur les emplois sous plafond en exécution mais a augmenté parallèlement de 18,4 ETP ses emplois hors plafond.

Les opérateurs ne sont pas toujours en mesure de rattacher correctement leurs effectifs à la catégorie des emplois sous plafond ou à celle des emplois hors plafond. En 2012, comme sur la période 2009-2011, les universités ont ainsi commis des erreurs d'imputation. Des difficultés dans le décompte des emplois hors plafond ont également été notées chez les opérateurs chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole.

La poursuite des travaux de fiabilisation du décompte des emplois est donc nécessaire.

### 3 - L'absence de données exploitables sur l'évolution de la masse salariale

La masse salariale des opérateurs, à périmètre courant, a augmenté, entre 2009 et 2012, de 58 % en prévision et de 83 % en exécution.

#### Comparaison effectif et masse salariale (périmètre courant)

	2009	2010	2011	2012
ETP sous plafond en LFI	266 061	337 879	365 928	373 518
ETP hors plafond en LFI	26 595	34 463	37 853	43 073
Total ETP (LFI)	292 656	372 342	403 781	416 591
Masse salariale prévisionnelle (en M€)	16 611	21 261	24 844	26 193
Coût moyen prévisionnel d'un ETP	56 758 €	57 102 €	61 528 €	62 874 €
<b>Évolution annuelle</b>		<b>0,6 %</b>	<b>7,7 %</b>	<b>2,2 %</b>
Masse salariale exécutée (en M€)	14 267	21 543	24 948	26 075
<b>Évolution annuelle</b>		<b>51,0 %</b>	<b>15,8 %</b>	<b>4,5 %</b>

Source : direction du budget

Cette évolution résulte, pour partie, d'effets de périmètre liés aux transferts des effectifs de l'État. Elle reflète aussi une augmentation du coût moyen d'un ETP (de 56 758 € en 2009 à 62 874 € en 2012, soit une augmentation moyenne de 3,5 % par an) ainsi que la croissance de la contribution au CAS **Pensions**.

<sup>137</sup> Emplois à durée limitée, issus d'un contrat ou d'une convention avec un financeur, intégralement financés par des ressources propres.

Cette évolution traduit aussi l'insuffisance des outils de pilotage. En 2012, pour les universités, le calcul de la subvention pour charges de service public, destinée à couvrir les dépenses de personnel en provenance de l'État, n'a pas pris en compte tous les déterminants de la masse salariale. L'augmentation du taux du CAS *Pensions* n'a pas été appliquée au bon périmètre d'emplois pour certains établissements<sup>138</sup>. De plus, le « Glissement vieillesse technicité » solde positif de la mission *Recherche et enseignement supérieur* n'a pas été budgété en LFI, de sorte qu'un abondement de 10 M€ en cours de gestion, à partir de la réserve de précaution de la mission, s'est révélé nécessaire. Les universités passées aux compétences élargies ont eu des difficultés à prévoir l'évolution de leurs emplois et de leur masse salariale sur l'année.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATION** —————

*Les objectifs de maîtrise de la dépense des opérateurs ne peuvent être ni suivis ni pilotés faute d'informations suffisantes permettant notamment de corriger les effets de périmètre sur leurs effectifs et leurs dépenses.*

*La Cour renouvelle la recommandation suivante :*

*recommandation n° 7 : arrêter un plan d'action visant à améliorer et fiabiliser les instruments de suivi et de pilotage des opérateurs, notamment pour la fixation et le contrôle des plafonds d'emplois.*

---

---

<sup>138</sup> L'évolution du taux du CAS *Pensions* a bien été prise en compte pour la masse salariale transférée aux établissements passés aux responsabilités à compétences élargies (RCE), mais pas pour les emplois de titulaires qui étaient financés par la subvention pour charges de service public avant le passage aux RCE.

---

*CONCLUSION*

---

*Pour 2012, l'analyse des grandes composantes de la dépense du budget de l'État ainsi que des dépenses destinées au financement de ses opérateurs montre que, malgré le respect du plafond des normes de dépenses, toutes les économies attendues n'ont pas été réalisées même si un infléchissement sensible peut être constaté, notamment pour les dépenses de fonctionnement et d'intervention comme pour la masse salariale.*

*Les outils de suivi et de pilotage des dépenses destinées au financement des opérateurs demeurent insuffisants et ne permettent pas de mesurer leur contribution au respect des objectifs d'économies.*

*Plus globalement, les objectifs de réduction des dépenses de l'État, tels qu'ils résultent du rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014, n'ont pas été déclinés, pour chacune des grandes composantes de la dépense, au niveau des missions budgétaires. Aussi, faute d'objectifs précis, aucun suivi n'a été mis en œuvre par grande catégorie de dépense, réduisant les règles transversales d'économies à de simples instruments de budgétisation.*

---

# **TROISIEME PARTIE**

## **L'APPRECIATION D'ENSEMBLE DE LA GESTION BUDGETAIRE**

Cette partie présente les observations et recommandations de la Cour sur :

- la régularité de l'exécution budgétaire : il s'agit de s'assurer que l'exécution s'est déroulée conformément au droit budgétaire en vigueur et à la LOLF en particulier ; ce contrôle constitue une mission obligatoire de la Cour ;
- la démarche de performance : il s'agit, notamment à travers l'examen de l'articulation entre gestion budgétaire et les objectifs et indicateurs associés à la loi de finances dans les projets annuels de performance, d'apprécier si des évolutions positives se sont manifestées ;
- la soutenabilité budgétaire : il s'agit de vérifier la sincérité des prévisions budgétaires, d'identifier les risques susceptibles d'affecter la dynamique de la dépense et d'apprécier le respect des plafonds de crédits affichés dans le budget triennal.



# Chapitre 1

## La régularité de l'exécution budgétaire

La LOLF et la jurisprudence du Conseil constitutionnel fixent les conditions de préparation et d'exécution du budget au regard des grands principes budgétaires (sincérité, annualité, universalité, unité et spécialité) ainsi que les règles auxquelles doivent obéir les mouvements de crédits (transferts, virements, décrets d'avance).

Le contrôle du respect de ces règles constitue une mission traditionnelle de la Cour dans le cadre de son rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'État.

Comme tous les ans, cet examen a révélé diverses infractions, parfois récurrentes, notamment en ce qui concerne les comptes spéciaux.

L'exercice 2012 a par ailleurs été marqué par des rétablissements de crédits de grande ampleur, portant sur des crédits destinés aux investissements d'avenir et confiés à des opérateurs en 2010. Cette opération s'est fondée sur une lecture particulièrement extensive de l'article 17-4 de la LOLF et a été mise en œuvre dans un cadre réglementaire qui doit être rendu pleinement conforme à la loi organique. La question se pose aussi des conditions du réemploi des crédits rétablis afin que celui-ci reste cohérent avec leur objet initial qui est, selon l'exposé des motifs de la loi du 9 mars 2010, « *financer des investissements visant à augmenter le potentiel de croissance de la France* ».

## I - La régularité de l'exécution du budget général

Les principales infractions constatées sur le budget général sont de deux types : manquements au principe de sincérité et non-conformité à la LOLF de certains mouvements de crédits opérés par voie réglementaire. En outre, le suivi insuffisant de la dépense réalisée sur les fonds de concours est susceptible de déboucher sur des irrégularités.

### A - Des sous-budgétisations récurrentes

Le principe de sincérité est défini à l'article 32 de la LOLF : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». Cette disposition a fait l'objet de plusieurs précisions par le Conseil constitutionnel, qui a notamment jugé que « *la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances* »<sup>139</sup>.

Pas plus en 2012 que les années précédentes, il n'a été constaté d'insincérité qui aboutirait à fausser le budget dans ses grandes lignes. En revanche, certains programmes ou missions témoignent de façon récurrente de sous-budgétisations en LFI.

Ces situations ont déjà été évoquées pour plusieurs missions (notamment *Défense, Recherche et enseignement supérieur, et Immigration, asile et intégration*). Il convient d'ajouter à cette énumération la mission *Agriculture* qui, de façon traditionnelle, ne budgétise ni les refus d'apurement communautaire ni ne dote le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), en dépit de l'obligation faite à cet égard par l'article L 361-2 du code rural<sup>140</sup>. De même, le programme 176 – *Police nationale* (mission *Sécurité*) sous-budgétise tous les ans certaines de ses dépenses (plate-forme technique mutualisée, frais de fourrière).

---

<sup>139</sup> Décision 2009-585-DC du 6 août 2009 sur la loi de règlement 2008.

<sup>140</sup> « *Les ressources du Fonds national de gestion des risques en agriculture sont : (...)* 3° *Une subvention inscrite au budget de l'État* ».

## **B - Les irrégularités constatées sur les mouvements de crédits opérés par voie réglementaire**

### **1 - Le contournement de la procédure de reports sur la mission *Médias, livre et industrie culturelle***

Un contournement de la procédure de reports est à signaler au sujet de la mission *Médias, livre et industrie culturelle* (programme 334 – *Livre et industries culturelles*). Il porte sur des crédits non consommés fin 2011, destinés à financer l'opération « Carte musique »<sup>141</sup>. Le ministère de la culture souhaitait reporter ces crédits (1,8 M€ en AE et 22 M€ en CP) sur l'exercice 2012, mais leur montant excédant le plafond des 3 % de crédits initialement inscrits sur le programme 334, il était nécessaire de demander une dérogation du Parlement dans la LFI 2012, conformément à l'article 15 de la LOLF<sup>142</sup>.

À la suite d'un amendement parlementaire, la dérogation n'a pas été accordée. Afin de contourner ce refus, le ministère de la culture, avec l'accord de la direction du budget, a versé par anticipation en 2011 à l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) une partie de ce disponible. Une fraction des crédits initialement budgétés dans la LFI 2012 au bénéfice de cet opérateur, pourtant sans lien avec la « Carte Musique », pouvait donc être utilisée pour financer ce dispositif. Sans enfreindre formellement l'article 15 de la LOLF, cette mesure n'en respecte cependant pas l'esprit et a transgressé la volonté du Parlement.

### **2 - Un transfert non conforme à la LOLF en vue d'alimenter en recettes le CAS *Pensions***

Le décret n° 2012-1411 du 18 décembre 2012 a transféré 103,9 M€ de crédits de titre 2 vers le programme 195 – *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers* (mission *Régimes sociaux et de retraite*), depuis 26 autres programmes du budget général. Ce transfert a permis de financer le CAS *Pensions* à due concurrence et de lui procurer les recettes prévues en LFI qui, si rien n'avait été fait, auraient été diminuées

---

<sup>141</sup> Lancée en 2010, cette opération avait pour objet de dynamiser le marché de la musique en ligne, en subventionnant les achats et abonnements auprès des plateformes de musique partenaires de cette initiative.

<sup>142</sup> Cet article dispose dans son II-2 : « Les crédits inscrits sur les autres titres [que les dépenses de personnel] du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances ».

en raison de l'érosion de l'assiette sur laquelle sont calculées les cotisations (la masse indiciaire du traitement des agents).

La même procédure avait été utilisée fin 2011 et avait été jugée irrégulière par la Cour au motif qu'elle méconnaissait l'article 12-II de la LOLF : « *Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés* ».

L'administration estime que « *les crédits transférés par décret avaient bien pour objet initial, comme indiqué dans la JPE [Justification au premier euro] des programmes concernés (« crédits titre 2 CAS »), de financer les dépenses du CAS Pensions. L'emploi de ces crédits, transférés au programme 195 puis versés au CAS Pensions, est donc pleinement conforme à leur destination* ».

Cette analyse n'apparaît toutefois pas conforme à la loi organique. En effet, aux termes de celle-ci, les actions correspondent à une nomenclature de crédits par *destination* et non par *nature* : dès lors, le fait que ces crédits soient tous de titre 2 mais relèvent de destinations distinctes, empêche leur transfert en bloc sur le programme 195.

L'objectif visant à garantir des recettes suffisantes pour le CAS pourrait être atteint par un autre moyen : doter suffisamment le CAS en LFI afin qu'il dispose d'un solde cumulé (comparable à un fonds de roulement) suffisant pour faire face aux variations des assiettes contribuant à son financement. Le recours aux réserves du CAS n'était pas envisageable en 2011 et 2012 en raison des ponctions répétées sur ce solde – ponctions qui résultaient elles-mêmes du choix consistant à budgéter en LFI le CAS en déficit (-200 M€ en 2011, - 426 M€ en 2012). La LFI 2013 a corrigé cette situation en budgétant le CAS en excédent (+ 659 M€), permettant ainsi de reconstituer son solde cumulé. Ainsi calibré, celui-ci devrait permettre d'absorber une baisse éventuelle de ses ressources, liée au phénomène d'érosion rappelé plus haut, sans qu'il soit besoin de recourir à un décret de transfert.

### **C - Un suivi insuffisant de la dépense réalisée sur fonds de concours pouvant déboucher sur des irrégularités**

A l'heure actuelle, la saisie dans Chorus qui permet de distinguer, au niveau de l'exécution, la dépense réalisée sur crédits budgétaires de la dépense réalisée sur fonds de concours n'est pas utilisée

systématiquement. Cette absence de saisie ne permet pas de suivre avec exactitude les dépenses consommées sur les fonds de concours et soulève trois difficultés :

- il n'est pas possible dans le système d'information financière de l'État de s'assurer que les dépenses devant être financées par fonds de concours ont été financées par ces fonds et non par des crédits budgétaires et inversement ;
- en conséquence, le calcul des reports sur fonds de concours et hors fonds de concours ne peut pas être réalisé automatiquement dans Chorus. Ces reports font l'objet de traitement hors outil, parfois avec des référentiels différents. Il n'est pas possible de tracer et de garantir leur exactitude ;
- enfin, lorsque les programmes concernés clôturent un fonds de concours, la reconstitution des sommes dépensées ne peut pas se faire avec Chorus, même pour les dépenses effectuées après la bascule dans Chorus. L'État risque ainsi de justifier trop ou trop peu de dépenses à la partie versante et d'avoir soit à reverser à tort une partie du montant du fonds, soit d'avoir consommé des crédits budgétaires au-delà des rattachements.

L'absence de suivi des dépenses exécutées sur les fonds de concours dans Chorus pourrait conduire à des irrégularités au regard des dispositions de l'article 17 de la LOLF selon lequel « *l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante* ».

## **II - Les dérogations aux principes d'universalité et d'unité : le cas des budgets annexes et des comptes spéciaux**

Les budgets annexes et les comptes spéciaux constituent un aménagement aux principes d'unité et d'universalité budgétaires. Les comptes spéciaux recouvrent quatre catégories : les comptes de concours financiers, les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires. Ils sont régis par les articles 19 et suivants de la LOLF.

## **A - Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* : un périmètre irrégulier au regard de la LOLF**

Depuis 2009, le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) retrace la quasi-totalité des activités de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), qu'il s'agisse des prestations de services donnant lieu à redevance ou d'autres activités, notamment régaliennes. Cette organisation, plus simple en gestion pour la DGAC, n'est pas conforme à l'article 18 de la LOLF qui limite le périmètre des budgets annexes aux « *seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances* ».

De plus, une partie des opérations comptables du BACEA est enregistrée en droits constatés, une autre partie en comptabilité de caisse. Or, l'article 18 précité dispose que « *les opérations des budgets annexes sont (...) exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général* », c'est-à-dire selon une comptabilité de caisse.

Cette situation illustre l'inadaptation du statut du BACEA. Sa transformation en un établissement public, que la Cour a déjà recommandée, rendrait sans objet des pratiques aujourd'hui irrégulières au regard de la LOLF.

## **B - Les comptes de concours financiers : des dépenses qui ne constituent pas des avances**

Deux comptes de concours financiers (CCF) ne répondent pas à la définition qu'en donne l'article 24 de la LOLF car leurs dépenses ne peuvent être assimilées à des avances<sup>143</sup>.

### **1 - Le CCF *Avances aux collectivités territoriales***

Les concours versés aux collectivités locales et organismes assimilés ne font pas l'objet de remboursement, ne sont pas accordés pour une durée déterminée, ne peuvent donner lieu à un recouvrement, un rééchelonnement ou à la constatation d'une perte et ne sont pas non plus

---

<sup>143</sup> « *Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État (...). Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État. Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé* » (article 24 de la LOLF).

assortis d'intérêts. Ces caractéristiques les distinguent sans doute possible des avances, comme la Cour a déjà eu l'occasion de le mentionner à plusieurs reprises<sup>144</sup>. En l'état, il n'existe pour autant pas d'autre vecteur budgétaire adéquat susceptible de se substituer au compte d'avance. En conséquence, une réflexion devrait être engagée en vue de la création d'un instrument budgétaire spécifique, adapté aux opérations de recouvrement et d'avances des impôts locaux transitant par l'actuel compte de concours financiers.

## **2 - Le CCF *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics***

Le compte *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* contrevient pour deux de ses programmes à la doctrine administrative de la notion d'avance. Celle-ci, exposée dans les documents budgétaires, PAP et RAP de la mission, n'a pas varié depuis 2006 et caractérise une avance comme devant répondre à des situations d'urgence, couvrir un besoin provisoire de trésorerie dont une ressource durable ultérieure garantit la couverture, et ne constituer qu'un relais financier temporaire.

Les « avances » consenties depuis plusieurs années par le programme 824 – *Avances à des services de l'État* au BACEA ne répondent pas à cette définition. Elles ont en effet des maturités dépassant huit ans, assurent le financement du BACEA, et ont un caractère pérenne : il s'agit en réalité de prêts.

Depuis 2012, la même observation doit être étendue aux avances consenties à l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE) à partir du programme 823 - *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics*, qui participent au financement de programmes d'investissement.

Une nouvelle dénomination de ces programmes et de la mission s'impose en conséquence, ainsi qu'une modification des documents budgétaires (PAP et RAP) afin de prévoir explicitement la possibilité de consentir de tels prêts.

---

<sup>144</sup> Voir le RRGB relatif à l'exercice 2011, pp. 233 et suivantes. Une analyse comparable peut être faite au sujet du CCF *Avances à l'audiovisuel public*. Un intérêt est toutefois retenu par l'État sur le produit des encaissements provenant de la contribution à l'audiovisuel public, mais son taux et le montant de la charge ne sont pas individualisés. Par ailleurs, les organismes publics n'inscrivent pas dans leurs comptes une dette financière qui serait la contrepartie de l'avance consentie par l'État.

## **C - Les comptes d'affectation spéciale : des irrégularités variées**

Les infractions relevées au sujet des comptes d'affectation spéciale (CAS) sont de natures variées : inscription de dépenses ne correspondant pas à l'objet du CAS (*Gestion immobilière de l'État*), financement indirect du CAS par le budget général (*Aide à l'acquisition de véhicules propres*), budgétisation insincère (*Participations financières de l'État*).

### **1 - Le CAS *Gestion immobilière de l'État* : des dépenses imputées irrégulièrement**

Le CAS *Gestion immobilière de l'État* a pour objet, depuis sa création en 2005, de financer la restructuration du patrimoine immobilier de l'État au moyen des recettes de cessions d'actifs immobiliers lui appartenant. Les ministères concernés se voient accorder un retour sur le produit de leurs cessions (60 % en 2012, 50 % à partir de 2014, mais avec de nombreuses exceptions, puisque ce taux s'élève à 100 % pour les biens du ministère de la défense et pour les biens à l'étranger).

Des irrégularités sont à relever sur ce CAS depuis plusieurs années. En effet, alors que les opérations immobilières qui y sont financées doivent, aux termes de l'article 60 de la LFI 2010, être « *directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État* », il est également le support d'autres opérations immobilières et même de dépenses d'entretien courant. Cette extension, qui n'est pas conforme aux lois de finances, s'est faite sur le fondement de lettres ministérielles (en faveur des ministères de la défense et des affaires étrangères) et de la charte de gestion du CAS, qui date de 2009 et dont la refonte annoncée pour 2011 n'a toujours pas eu lieu.

En outre, il n'est pas rare que, pour anticiper des recettes de cessions attendues sur le CAS ou pour pallier une insuffisance de crédits sur le budget général, des dépenses programmées en AE sur ce budget soient exécutées en CP sur le compte spécial. Ces opérations de « bascule », qui ont pu représenter des montants importants par le passé, méconnaissent le principe de spécialité budgétaire et contreviennent au respect de l'autorisation parlementaire<sup>145</sup>. Le fait qu'elles soient

---

<sup>145</sup> Par lettre du 24 décembre 2008, le ministre du Budget avait autorisé le ministre de la Défense à « basculer » 767 M€ de dépenses immobilières votées sur le programme 212 « Soutien de la politique de défense », sur le CAS, au 1er janvier 2009. En 2012, les paiements issus de la « bascule » de 2008 se sont élevés à 10,5 M€.

« couvertes » par des lettres du ministre du budget est sans effet sur cette irrégularité.

## **2 - Le CAS Aide à l'acquisition de véhicules propres : des avances masquées par un financement indirect par le budget général**

La LFI pour 2012 a créé le CAS *Véhicules propres*, en remplacement du compte de concours financiers *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* qui ne répondait pas à la définition de ce type de compte, comme la Cour l'avait souligné.

Le nouveau CAS a été confronté, durant la majeure partie de l'année 2012, au déséquilibre du dispositif de bonus (les dépenses du CAS) et de malus (ses recettes). Or, l'article 21 de la LOLF dispose qu'en cours d'année, le total des dépenses d'un CAS ne peut excéder le total des recettes, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Faute de recettes suffisantes sur le CAS, et afin de ne pas bloquer le versement des bonus, un programme du budget général (programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*) a versé une avance de trésorerie de 75 M€ à l'agence de services et de paiement (ASP) qui assure le paiement des bonus. Formellement, le CAS, dont les dépenses se sont élevées à 230 M€, n'a donc pas été en déséquilibre, quoiqu'il n'ait pas été en mesure de couvrir ses dépenses par ses propres recettes sur l'ensemble de l'année.

Cette situation paraît durable puisque la LFI pour 2013 anticipe un déficit du CAS de 50 M€ (soit 12,4 % de ses crédits) qui sera financé selon le même procédé qu'en 2012, *via* le programme 174.

Ce financement est contraire à la logique sous-tendant le fonctionnement des CAS. En effet, selon l'article 21-I de la LOLF, les CAS « *retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte*<sup>146</sup> ». Le versement depuis le programme 174 à l'ASP aboutit à contourner cette disposition.

Si une telle situation devait se perpétuer, elle témoignerait en outre que le recours à un CAS – pourtant censé assurer l'équilibre du système – ne se révèle pas plus adapté que l'ancien compte de concours financiers. La liquidation du compte et l'inscription des crédits sur le budget général apparaissent à tous égards comme la solution la plus pertinente.

---

<sup>146</sup> La LOLF prévoit deux exceptions à cet égard : les CAS *Pensions et Participations financières de l'État*.

### **3 - Le CAS *Participations financières de l'État* : une présentation conventionnelle des recettes et des dépenses dans la LFI**

Le CAS *Participations financières de l'État* inscrit chaque année depuis 2007, en dépenses et recettes, 5 Md€ dont 4 Md€ sur le programme 732 - *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État*. Cette inscription est purement théorique compte tenu de la mise en sommeil de la politique de désendettement depuis le début de la crise<sup>147</sup>.

Si la prévision budgétaire a nécessairement un aspect conventionnel en raison du caractère confidentiel de certaines opérations, elle n'en doit pas moins s'appuyer sur des bases réelles. En l'absence de programme explicite de cessions d'actifs et au regard du contexte sur les marchés financiers, le montant prévisionnel de recettes devrait être fixé à un niveau plus bas, en cohérence avec le niveau moyen qui a été observé dans les récentes lois de règlement ou par référence à la part du portefeuille de participations qui est techniquement cessible.

### **D - Des comptes de commerce ne correspondant pas à la définition qu'en donne la LOLF**

La Cour avait estimé l'an passé que le compte de commerce *Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses* ne répondait pas aux conditions posées à l'article 22 de la LOLF, qui définit les comptes de commerce comme retraçant « *des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale* ». Ce compte, en effet, ne correspond à aucune activité commerciale entendue comme vente de biens ou de services. Ses éventuelles dépenses – il n'y en a pas eu depuis 2009 – pourraient être sans difficulté intégrées au budget général.

Le compte de commerce *Renouvellement des concessions hydroélectriques*, institué par la LFI pour 2012, ne répond pas non plus à la définition précitée. Si certaines des opérations qu'il réalise se rapprochent d'activités industrielles ou commerciales (mise en concurrence, risque lié au non-renouvellement de la concession), elles s'en distinguent toutefois par plusieurs traits : la gestion du domaine public hydroélectrique fait partie des prérogatives de l'État, et le droit d'entrée des concessionnaires correspond plus à une imposition qu'à une redevance liée au service rendu et calculée en fonction de prestations livrées.

---

<sup>147</sup> On remarquera à ce sujet que le CAS *Spectre hertzien* a été exempté de toute contribution pour le désendettement de l'État.

Enfin, le compte de commerce *Opérations commerciales des domaines* comporte une subdivision *Gestion des cités administratives* dont la présence sur ce compte contrevient à l'article 22 de la LOLF. Cette subdivision, ouverte par l'article 148 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 retrace la gestion financière du fonctionnement courant des parties communes des cités administratives. Dans la mesure où cette subdivision ne retrace pas d'opérations commerciales impliquant des tiers, dont l'existence constitue la justification juridique du passage par un compte de commerce, mais uniquement des mouvements entre services de l'État, sa suppression doit être programmée.

### **E - Les comptes d'opérations monétaires**

Le régime des comptes d'opérations monétaires est fixé par la LOLF (article 23), qui en a établi trois : *Opérations avec le Fonds monétaire international*, *Émission des monnaies métalliques* et *Pertes et bénéfice de change*.

Ces comptes doivent répondre à trois obligations distinctes : ils retracent les recettes et les dépenses à caractère monétaire ; leurs recettes et leurs dépenses sont données à caractère indicatif ; le découvert fixé a un caractère limitatif.

La Cour des comptes recommande la suppression du compte d'opérations monétaires *Opérations avec le Fonds monétaire international*, créé par une loi de finances rectificative de juin 1962, car les opérations de la France avec le FMI ne suscitent aucun flux de nature budgétaire d'une part, et la LOLF ne crée pas d'obligation de tenue de comptabilité d'autre part. En outre, la présentation miroir faite par le compte est inintelligible : elle aboutit à présenter les opérations sur droits de tirage spéciaux (DTS) comme les opérations de l'État avec le FMI et les tirages de prêts par le FMI comme des recettes de l'État. Les informations correspondantes devraient être portées dans le compte général de l'État.

### **III - Les rétablissements de crédits en faveur de la Banque publique d'investissement**

La 1<sup>ère</sup> LFR du 14 mars 2012 a arrêté les modalités de la dotation en capital de la Banque pour l'industrie, devenue depuis Banque publique d'investissement (BPI). Les ressources nécessaires, à hauteur de 1 Md€, ont été dégagées à partir d'une reprise des crédits versés en 2010 par

l'État dans le cadre du programme des investissements d'avenir (PIA) à trois opérateurs (Caisse des dépôts et consignations, ADEME et OSEO).

Cette opération a revêtu deux formes :

- des rétablissements de crédits au bénéfice de deux programmes du budget général (pour un total de 320 M€) et un compte de concours financiers (150 M€) ;
- un reversement de dotation en capital en faveur du CAS *Participations financières de l'État* (530 M€)<sup>148</sup>. Cette dernière possibilité est explicitement prévue à l'article 48 de la loi de finances pour 2006<sup>149</sup>.

Elle appelle deux observations, l'une relative à sa conformité aux dispositions de l'article 17-IV de la LOLF définissant les rétablissements de crédits, l'autre relative à l'emploi des crédits rétablis.

### 1 - Un cadre juridique à préciser

Comme les fonds de concours ou les attributions de produits, la procédure de rétablissement de crédits est dérogoire au principe de non-affectation des recettes. Elle permet d'annuler la dépense déjà exécutée et d'affecter les sommes récupérées au service dépensier, de telle sorte que l'ordonnateur puisse retrouver à due concurrence les crédits qu'il avait consommés.

L'objet des rétablissements de crédits est énoncé à l'article 17-IV de la LOLF : « *Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances :*

*1° Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;*

*2° Les recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires ».*

---

<sup>148</sup> Ce reversement correspond à une reprise d'une fraction des crédits qui avaient transité par le CAS pour financer en 2010 des prises de participations dans les sociétés du secteur du numérique (à hauteur de 300 M€), des investissements dans les domaines des transports urbains, de la gestion des ressources et de l'énergie, de l'organisation urbaine et de l'habitat (150 M€), et des prises de participations dans les pôles de compétitivité (80 M€).

<sup>149</sup> « *Ce compte, dont le ministre chargé de l'économie est l'ordonnateur principal, retrace : 1° En recettes : a) Tout produit des cessions par l'État de titres, parts ou droits de sociétés qu'il détient directement ; b) Les produits des cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus indirectement par l'État qui lui sont reversés ; c) Les versements de dotations en capital, produits de réduction de capital ou de liquidation...* » (article 48 de la LFI pour 2006).

L'administration a considéré que les conditions énumérées au 1° étaient réunies en l'espèce. Pourtant, il paraît difficile d'assimiler les dotations aux investissements d'avenir à des dépenses payées « indûment », expression qui désigne plutôt une dépense faite par erreur. Le versement à titre provisoire peut en revanche davantage se concevoir, dans la mesure où la gestion des crédits du plan d'investissement pour l'avenir (PIA) a été confiée à des opérateurs agissant pour le compte de l'État, et qu'il était prévu dès l'origine de pouvoir redéployer ces crédits vers d'autres opérateurs via le budget de l'État. Cette interprétation particulièrement extensive sollicite pour le moins le texte de la LOLF, par ailleurs peu explicite, sur le caractère provisoire d'un versement.

Il importe à cet égard de relever l'absence d'arrêté ministériel précisant les conditions dans lesquelles peuvent s'exercer les rétablissements de crédits : cet arrêté prévu par la LOLF n'a en effet jamais été pris. C'est donc en principe l'arrêté du 2 juin 1986 relatif aux modalités de comptabilisation des recettes et des dépenses de l'État qui s'applique mais il n'a pas été actualisé et ne correspond plus au cadre budgétaire actuel. Il importe donc qu'un nouvel arrêté s'y substitue dans les meilleurs délais.

Une solution alternative aux rétablissements de crédits, procédure d'affectation de recettes à un programme particulier, aurait pu consister à appliquer la procédure de droit commun en reversant ces sommes au budget général, sous forme de recettes non fiscales, et à ouvrir les crédits budgétaires correspondants à l'occasion d'une loi de finances.

## **2 - L'emploi des crédits rétablis : un risque de contournement de la finalité du programme des investissements d'avenir**

Sur les 320 M€ de crédits rétablis sur les missions du budget général, seuls 170 M€ ont été consommés en 2012 en vue, non pas de financer la BPI comme cela était initialement prévu, mais afin de contribuer au Plan automobile, décidé par le Gouvernement le 25 juillet 2012.

Cette réallocation des crédits est intervenue sur décision du Premier ministre du 21 décembre 2012. Les commissions économiques et chargées des finances du Parlement en ont été informées par courrier du Commissaire général à l'investissement (CGI), conformément à l'article 8-II-B de la LFR du 9 mars 2010 ayant créé le programme des investissements d'avenir.

Si les conditions formelles du redéploiement ont été respectées, la procédure suivie soulève au moins deux difficultés.

D'après les conventions conclues entre l'État et les opérateurs en application de la LFR du 9 mars 2010, il peut être procédé à des redéploiements lorsque les crédits sont utilisés de manière « sous-optimale » ou ne sont pas utilisés en totalité. A cet égard, les justifications présentées par le CGI dans son avis au Premier ministre ont présenté un caractère pour le moins succinct<sup>150</sup>.

Le financement du Plan automobile ne s'inscrit pas dans la même ambition que celle poursuivie par le PIA, qui vise au développement de projets structurants en matière d'innovation, de recherche et de développement : selon la convention entre l'État et OSEO, il s'agit d'aides à la réindustrialisation. Il illustre le risque de substitution de dépenses « ordinaires » aux investissements d'avenir, que la Cour avait déjà relevé dans le RRGB relatif à l'exercice 2010. Une telle situation découle elle-même du caractère fortement dérogoire du PIA, dont les flux extrabudgétaires échappent aux principes d'annualité et d'universalité. De surcroît, la procédure comptable des rétablissements de crédits ne nécessite pas le vote des parlementaires puisqu'aucun crédit supplémentaire n'est ouvert.

Il convient donc d'encadrer de manière beaucoup plus rigoureuse les redéploiements de crédits qui pourraient survenir de manière à éviter un détournement de la finalité du PIA. Outre la prise d'un arrêté adapté au cadre budgétaire actuel, cette mesure devrait consister en :

- un renforcement de la motivation et de la transparence des redéploiements ;
- un renforcement de l'autorisation parlementaire.

A cet effet, il est nécessaire que, conformément à l'article 17-IV de la LOLF, la procédure législative soit privilégiée, consistant à ouvrir des crédits budgétaires après reversement au budget général des recettes reprises dans le cadre du PIA. Le vote du Parlement, ainsi rendu nécessaire, serait de nature à constituer une garantie contre le risque de substitution déjà évoqué et, à tout le moins, permettrait de respecter le parallélisme des formes avec le vote en LFR 2010 à l'origine de la mise en œuvre du PIA.

---

<sup>150</sup> Par exemple, en ce qui concerne le redéploiement de 200 M€ sur le programme 190, la note au Premier ministre du CGI indique que les redéploiements effectués portent sur « ...les quatre actions de l'ADEME dédiées aux véhicules du futur, aux énergies décarbonées, aux réseaux électriques intelligents et à l'économie circulaire pour 200 M€ d'avances remboursables (sur un total d'avance remboursable de 1 900 M€), compte tenu des besoins de financement tels qu'ils peuvent être estimés après analyse de la première vague d'appels à manifestation d'intérêt ».

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

Comme l'an passé, les irrégularités relevées par la Cour présentent un caractère ponctuel mais beaucoup sont récurrentes.

C'est le cas de certaines missions ou programmes dont la budgétisation peut être qualifiée d'insincère (**Défense** pour les OPEX ; **Recherche et enseignement supérieurs** pour les bourses étudiantes ; **Immigration, asile et intégration** ; **Agriculture** pour le financement du FNGRA et les refus d'apurement communautaire...).

La plupart des irrégularités relevées les années précédentes sur les comptes spéciaux ont également persisté. Le périmètre de la mission **Contrôle et exploitation aériens** ne répond pas à la définition des budgets annexes donnée par l'article 18 de la LOLF. Des comptes de concours financiers comportent des dépenses qui ne peuvent être assimilées à des avances. Certains CAS se signalent par des dépenses qui leur sont imputées en méconnaissance des textes législatifs les régissant (**Gestion immobilière de l'État**) ou présentent leurs dépenses de manière purement conventionnelle (**CAS Participations financières de l'État**, qui affiche depuis 2007 le même montant en dépenses, soit 5 Md€). Deux comptes de commerce (**Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses**, et **Renouvellement des concessions hydroélectriques**) ne retracent pas ou imparfaitement « des opérations de caractère industriel et commercial », comme spécifié à l'article 22 de la LOLF et devraient, pour cette raison, être supprimés. Le même sort devrait être appliqué au compte d'opérations monétaires **Opérations avec le fonds monétaire international**, qui ne suscite aucun flux de nature budgétaire.

L'exercice 2012 a été marqué par des rétablissements de crédits provenant du programme des investissements d'avenir (PIA), à hauteur de 1 Md€, dont 320 M€ sur le budget général, afin de financer la Banque publique d'investissement, mais dont une partie a finalement contribué au « Plan automobile ». Cette procédure s'est appuyée sur une interprétation extensive de l'article 17-IV de la LOLF. De plus, l'arrêté de 1986 précisant les conditions de mise en œuvre des rétablissements de crédits ne répond plus au cadre budgétaire actuel. Enfin, les redéploiements devraient être plus rigoureusement encadrés pour s'assurer que leur réemploi correspond bien à l'objet du PIA. Le financement du Plan automobile démontre qu'il existe un risque élevé à cet égard.

La Cour formule les trois recommandations suivantes :

recommandation n° 8 : suivre dans Chorus les dépenses exécutées sur les fonds de concours, de manière notamment à s'assurer que l'emploi des fonds est conforme à l'intention de la partie versante ;

*recommandation n° 9 : supprimer les comptes de commerce Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses, et Renouvellement des concessions hydroélectriques ainsi que le compte d'opérations monétaires Opérations avec le Fonds monétaire international ;*

*recommandation n° 10 : publier l'arrêté ministériel prévu par l'article 17-IV de la LOLF relatif aux rétablissements de crédits.*

---

## Chapitre 2

### La démarche de performance

L'inscription systématique de la programmation et de l'exécution budgétaires dans une logique de performance constituait l'une des principales ambitions de la LOLF.

Contrepartie à la liberté de gestion donnée par la fongibilité des crédits, la performance devait permettre de s'assurer de leur bonne utilisation. Au niveau parlementaire, les informations délivrées autorisaient un contrôle a posteriori des résultats de l'année (n-1) qui préparait le vote des crédits de l'année (n+1). Au niveau des gestionnaires, la performance devait améliorer l'exécution budgétaire.

Dans son bilan de dix ans d'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) publié en novembre 2011, et dans tous les rapports sur les résultats et la gestion budgétaire publiés depuis la mise en œuvre de la LOLF, la Cour a constaté que le volet performance introduit par la loi organique ne produisait pas les effets attendus de maîtrise des dépenses publiques.

Les constats effectués sur la gestion 2012 confirment que la pratique actuelle de mesure de la performance se prête mal tant à une évaluation de qualité qu'à la maîtrise des dépenses publiques (I). Des pistes d'amélioration peuvent toutefois être trouvées dans l'extension de la contractualisation et l'utilisation des données fournies par la comptabilité analytique (II).

## **I - La pratique de la performance ne permet ni évaluation de qualité ni maîtrise de la dépense**

### **A - La faiblesse persistante des indicateurs de performance**

En 2012, le cheminement vers des indicateurs plus pertinents (suffisamment représentatifs de la finalité politique du programme et rapportés à un objectif chiffré ambitieux mais réaliste), utiles (compréhensibles, comparables et en nombre limité) et solides (fiables et stables sur plusieurs années) s'est poursuivi. Cependant, les constats précédemment faits par la Cour restent d'actualité.

#### **1 - Des indicateurs en décalage avec les priorités stratégiques des missions**

Les indicateurs doivent être adaptés au niveau de responsabilité de leurs destinataires.

Ainsi, les indicateurs destinés au Parlement pour évaluer les grandes priorités nationales du Gouvernement doivent être peu nombreux et rendre compte des principaux objectifs des politiques publiques associées. C'est pourquoi, les indicateurs les plus emblématiques ont été sélectionnés, à partir des programmes annuels de performance (PAP) 2011, comme relevant du niveau de la mission (96 indicateurs recensés au PAP 2013). A l'inverse, les indicateurs destinés au pilotage de l'action publique concrète de terrain par un responsable de BOP doivent être en plus grand nombre pour couvrir les objectifs de ce dernier et lui permettre de corriger les écarts éventuels. Par exemple, au sein des ministères économiques et financiers, les contrats d'objectifs signés avec les écoles, recourent à des tableaux de bords regroupant de nombreux objectifs et indicateurs opérationnels.

Toutefois, les indicateurs restent principalement associés, dans les PAP et les rapports annuels de performance (RAP), aux programmes. Ce niveau de rattachement, intermédiaire entre les besoins d'évaluation politique et les besoins de suivi opérationnel, aboutit à ce que de nombreux indicateurs soient en déphasage avec les priorités de long terme. Sur ce point, à l'égard de trois missions majeures (*Régimes sociaux et de retraite, Économie, Enseignement scolaire*), la Cour doit réitérer les constats qu'elle a dressés pour l'exercice 2011.

Ainsi, pour la mission *Économie*, la cartographie des objectifs et des indicateurs n'est toujours pas proportionnée aux enjeux de la mission ni pour le programme 134 – *Développement des entreprises et du tourisme*, ni pour le programme 223 – *Tourisme* (poursuite du suivi du label Qualité Tourisme pourtant dépassé) ni pour l'indicateur relatif aux délais de transposition des directives européennes.

La mission *Enseignement scolaire* continue de ne pas tenir suffisamment compte ni des objectifs des politiques publiques ni des résultats obtenus par rapport à ces objectifs<sup>151</sup>. Elle ne prend pas en considération les besoins d'enseignement différenciés des élèves, les moyens alloués n'étant qu'imparfaitement et indirectement reliés à leur réussite ou à leurs difficultés. On constate, par ailleurs, la persistance d'indicateurs de performance en décalage avec les autres documents stratégiques et programmatiques de la mission.

Pour la mission *Santé*, la cohérence n'est pas assurée entre les objectifs et indicateurs de la direction générale de la santé pas plus qu'avec ceux des programmes de qualité et d'efficience (PQE), annexés aux projets de lois de financement de la Sécurité sociale, ni ceux des plans ou stratégies en matière de santé publique et de sécurité sanitaire. Certains indicateurs (accès aux soins des bénéficiaires de la CMU, délais d'instruction des demandes d'AME, contrôles réalisés au titre de la lutte contre la fraude) continuent, malgré les recommandations de la Cour pour l'exercice 2011, à être utilisés à tort comme des indicateurs de la mission.

Aucun des objectifs et indicateurs relevant de la coordination de la sécurité et de la défense de la mission *Direction de l'action du gouvernement* (48,6% des crédits de la mission) ne figure parmi ceux qui sont considérés comme les plus représentatifs de la mission.

Pour la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, les objectifs stratégiques affichés dans le PAP 2012 et repris dans le PAP 2013 sont aujourd'hui mal représentés par les indicateurs de mission, comme le développement du civisme fiscal, la lutte contre la fraude et la mutualisation des moyens permettant de dégager des économies d'échelle (gestion, achats, paye, etc.) ou la dématérialisation des relations avec le secteur public local.

Pour la mission *Agriculture, Pêche, Alimentation, Forêt et Affaires Rurales*, deux des trois indicateurs principaux de la mission sont peu représentatifs des crédits engagés.

---

<sup>151</sup> Référé sur l'égalité des chances et la répartition des moyens dans l'enseignement scolaire adressé au ministre de l'éducation nationale le 11 juillet 2012.

Pour la mission *Sport, Jeunesse et vie associative*, les indicateurs du PAP mesurent davantage la performance des fédérations en matière de recrutement de licenciés que l'évolution de la pratique sportive en France puisqu'ils ne prennent pas en compte la pratique sportive non encadrée.

Pour la mission *Politique des territoires*, plus de 20 % des crédits du programme (FNADT) ne sont pas couverts par un indicateur.

S'agissant de la mission *Défense*, pour l'équipement des forces, la construction des indicateurs agglomère des données disparates et moyennées qui n'ont pas toujours un sens sur une base annuelle. Ces indicateurs sont donc peu lisibles, dans la mesure où n'apparaissent clairement ni les retards d'équipement par rapport aux calendriers initiaux, ni les augmentations de devis, ni d'ailleurs les impacts sur l'équipement des forces du non-respect de la trajectoire budgétaire de la loi de programmation militaire : ils ne constituent pas des outils d'aide à la décision.

Inversement, pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, les responsables de programme utilisent les indicateurs pour s'assurer de la cohérence des cibles avec les documents stratégiques.

## **2 - La pratique contestable des suppressions inexplicables d'indicateurs et des cibles flottantes**

En 2012, la tendance au resserrement du nombre d'indicateurs s'est poursuivie, donnant une plus grande lisibilité aux résultats obtenus sur les politiques publiques.

Ainsi, le nombre d'indicateurs de la mission *Enseignement scolaire* continue de diminuer, passant de 98 à 93 entre 2011 et 2012, et à 85 dans le PAP 2013. Entre 2010 et 2013, le nombre d'indicateurs aura ainsi été ramené de 104 à 85. Au niveau du budget de l'État, le nombre d'indicateurs de performance reste trop important (environ un millier d'indicateurs recensés jusqu'au PAP 2013).

Il convient toutefois de s'interroger aujourd'hui sur les raisons qui motivent la suppression de certains indicateurs. La LOLF n'impose pas aux responsables de programmes d'expliquer ces évolutions dans les PAP et les RAP. Or, force est de constater que certains indicateurs ne sont pas supprimés pour améliorer la lisibilité de l'évaluation mais en raison d'un écart croissant entre l'objectif et les résultats ou du renoncement à peser sur l'objectif poursuivi.

Le PAP 2012 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* présente un nombre d'indicateurs réduit par rapport à 2011. Ainsi, l'objectif « réduire la pauvreté » a été supprimé au motif de sa

complexité. Pour la mission *Santé*, deux indicateurs relatifs à l'obésité infantile ont disparu.

Ce renoncement apparaît également à travers la baisse des objectifs quantitatifs. Par exemple, pour le CAS *Financement national du développement de la modernisation de l'apprentissage*, le Gouvernement a modifié, au cours de l'année 2012, l'objectif initial de 600 000 apprentis en 2015 pour le porter à 470 000. Pour la mission *Écologie*, l'indicateur relatif à l'état des structures des chaussées a été modifié pour se centrer sur les chaussées les plus dégradées, car la part de ce type de chaussée peut rester stable tout en masquant, avec retard, une baisse tendancielle, au niveau national, de la qualité moyenne des chaussées.

La Cour souligne une nouvelle fois la nécessité de stabiliser les objectifs chiffrés afin de disposer de séries cohérentes sur plusieurs années et critique la pratique consistant à ajuster les cibles des indicateurs en fonction des résultats au cours d'un même budget triennal. Le taux d'instabilité, calculé dans le bilan de dix ans d'application de la LOLF et dans le RRGB de 2011 à 10 % des objectifs chaque année, est à nouveau constaté sur l'exercice 2012. La pratique persistante des cibles flottantes et des disparitions d'indicateurs conduit d'ailleurs la Cour à renoncer, en 2012, à dresser une analyse globale des résultats chiffrés des indicateurs.

Ainsi, comme cela avait déjà été relevé en 2011, les objectifs fixés pour la mission *Culture*, bien que peu volontaristes, sont en baisse pour des indicateurs clefs tels la fréquentation des musées des 18-25 ans, la fréquentation des collections permanentes et le taux d'entrée des équipes artistiques dans le conventionnement d'aides à projet.

Après une période 2009-2011 de grande instabilité, les indicateurs de la mission *Écologie* sont enfin stables en 2012 mais les cibles continuent d'être systématiquement revues à la baisse.

Pour la mission *Enseignement scolaire*, les indicateurs de réussite scolaire ont de nouveau changé en 2012. Par exemple, pour un même indicateur – le rapport dotation théorique/dotation effective par académie – repris dans différents programmes, les cibles ne sont pas stables dans le temps ni homogènes entre programmes, et les modalités de calcul de l'indicateur sont différentes selon le programme concerné.

La pratique des cibles mouvantes trouve parfois son origine dans l'irréalisme initial des objectifs. Dans la mission *Aide publique au développement*, l'indicateur « répartition des engagements multilatéraux selon les priorités sectorielles françaises » fixe, dans le PAP 2013, une cible à échéance 2015 (95) dont le niveau est très éloigné du niveau actuel.

L'usage des indicateurs fait de la performance un dispositif combinant une transparence de principe (tous les documents – PAP et RAP – sont accessibles et publics) et une opacité de fait (la configuration de ces documents les rend peu utilisables). Pour la mission *Ville et Logement*, un tiers des indicateurs ne sont pas exploitables : non seulement les données de 2009 et de 2010 ne sont pas renseignées, mais les données relatives à 2011 ne sont pas disponibles.

Il convient dès lors de souligner, comme la Cour l'a déjà fait en 2011, le caractère méritoire des missions, comme la mission *Sécurité*, qui en dépit des imperfections des instruments de mesure de l'activité des services, préfèrent assumer et expliquer des résultats décevants (ici l'insécurité en zone police et en zone gendarmerie, les taux d'élucidation et les décès sur route) plutôt que de faire varier les cibles et les indicateurs. Il en est de même pour la mission *Recherche et enseignement supérieur* (part des publications de référence internationale des opérateurs dans la production mondiale ou européenne) et la mission *Outre-mer* (impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM).

## **B - La faiblesse du lien entre allocation des ressources et démarche de performance**

Contrairement aux attentes initiales, la démarche de performance ne constitue pas un outil d'allocation des ressources budgétaires. Au contraire, on constate en pratique que, dans toutes les missions, le suivi de la performance des programmes est décorrélé du processus d'allocation budgétaire.

Plusieurs éléments expliquent cette situation. Premièrement, des résultats d'indicateurs, bons ou mauvais, ne donnent pas d'information sur les conséquences qu'il faut en tirer budgétairement : il peut être justifié aussi bien d'augmenter la dépense que de la baisser. Si les indicateurs révèlent un écart par rapport aux cibles, l'origine, budgétaire ou autre, de cet écart n'est pas expliquée. Des facteurs externes peuvent avoir un effet important sur les résultats des indicateurs : réformes législatives, modifications du droit communautaire, situation économique... De même, les mesures correctrices peuvent dépasser le cadre budgétaire : modifications des textes, changement de management, etc.

Deuxièmement, enveloppes budgétaires et objectifs des indicateurs chiffrés sont fixés par les autorités politiques selon des logiques différentes : pour les enveloppes budgétaires, en fonction de la justification au premier euro des crédits, des normes générales

d'évolution des dépenses et des priorités politiques ; pour les objectifs chiffrés, en fonction des attentes supposées du citoyen.

En pratique les indicateurs de performance ne sont donc guère mobilisés pour établir la programmation annuelle des crédits. Ils servent dans les faits surtout à renseigner le Parlement et le citoyen sur l'utilité sociale des politiques publiques. Le découplage entre la programmation budgétaire et la démarche de performance permet certes de mettre l'accent sur l'efficacité dans un cadre budgétaire particulièrement contraint : la performance ne détermine pas l'allocation des ressources mais doit en principe contraindre à dépenser « mieux », dans les limites d'une enveloppe de crédits définie par ailleurs, en fonction d'un objectif global de maîtrise de la dépense sous normes. Cependant, comme la Cour l'a relevé à l'occasion de son rapport consacré à la mise en œuvre de la LOLF en 2011, un lien plus étroit entre les deux volets, performance et programmation, aurait pour avantage de favoriser une réelle appropriation de la démarche de performance par les administrations, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Certaines dépenses sont par ailleurs susceptibles d'être corrélées à des indicateurs de performance, comme l'a montré la Cour dans ce même rapport<sup>152</sup>.

## II - Les pistes d'amélioration

### A - Le recours à la contractualisation pour coupler allocation des ressources et démarche de performance

Dans les organisations publiques, la culture juridique (respect de la légalité) est plus prégnante que la culture du résultat (optimisation des ressources). C'est pourquoi le développement de l'approche par les résultats, plus récent, a recours, pour s'imposer, à la contractualisation, qui traduit cette conciliation entre culture juridique et culture de résultat.

L'utilisation, à des fins d'allocation budgétaire, des résultats se développe plus efficacement lorsque le dialogue de gestion s'inscrit dans un contrat pluriannuel entre l'État et des entités déconcentrées ou décentralisées dont le rôle est prépondérant dans la mise en œuvre des

---

<sup>152</sup> La Cour relevait ainsi que « lorsque les établissements scolaires parviennent à réduire leur taux de redoublement, l'économie réalisée par l'atteint de cet objectif pourrait être garantie à ces mêmes établissements pour financer des actions de soutien, notamment une aide individuelle renforcée pour les élèves en difficulté ». Au ministère de la défense, les objectifs de nombres d'heures en vol pourraient être mis en perspective avec le coût de ces heures, de manière, lorsque cela est possible, à développer des activités sur simulateurs de vol.

politiques publiques (opérateurs de l'État et partenaires de l'administration).

Entre l'État et ces entités, le contrat permet d'évoluer d'une relation de tutelle s'exerçant par le pouvoir hiérarchique et budgétaire vers une responsabilisation des acteurs qui facilite le dialogue à tous les échelons. Cette pratique est par ailleurs cohérente avec l'un des objectifs de la LOLF : la déconcentration des processus de décision et de gestion au plus près des publics visés.

L'utilité du dispositif de performance de la LOLF peut ainsi s'apprécier au regard de l'usage fait des « contrats d'objectifs et de performance (COP) » qui fixent, aux entités signataires, simultanément leurs objectifs de performance et leurs moyens. Bien que pluriannuelles, ces conventions font l'objet de mises à jour après l'analyse des résultats et l'achèvement des réalisations prévues.

Comme cela avait été relevé sur l'exercice 2011 à propos des conventions pluriannuelles avec les missions locales, la mission **Travail et emploi** constitue un bon exemple d'utilisation des indicateurs pour la gestion des opérateurs puisqu'un grand nombre des indicateurs de performance de la mission proviennent de l'activité de ceux-ci, principalement de Pôle Emploi. La direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle veille à la cohérence entre les indicateurs présentés dans les PAP et ceux inscrits dans les conventions signées avec les opérateurs. La convention tripartite signée entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi en janvier 2012 a ainsi donné lieu à une modification de certains indicateurs accompagnant le projet de loi de finances pour 2013 (par exemple le taux de retour à l'emploi durable). La notion de performance a été en outre introduite en 2012 dans les choix d'allocation de ressources à des réseaux partenaires comme celui des missions locales.

Pour la mission **Écologie**, les contrats d'objectifs et de performance signés avec les opérateurs font l'objet d'un bilan annuel d'exécution qui constitue un moment privilégié d'échanges sur l'avancement des démarches souhaitées et l'accomplissement des missions définies.

Pour la mission **Santé**, les indicateurs sont pour partie repris dans les conventions d'objectifs signées avec les opérateurs et avec les ARS. Il est même prévu d'introduire dans les prochains dialogues budgétaires un volet performance au niveau des unités opérationnelles.

Pour la mission **Ville et logement**, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables des BOP régionaux, notamment au moment de la pré-notification des BOP, l'administration centrale utilise les indicateurs de performance comme des indicateurs de pilotage et de répartition des moyens entre les services déconcentrés.

On peut donc tirer un bilan positif de la démarche de contractualisation pluriannuelle qui permet de clarifier les attentes de l'État vis-à-vis des entités de mise en œuvre de sa politique ainsi que de donner de la visibilité sur les moyens qu'il met à leur disposition.

## **B - L'extension de la contractualisation à l'ensemble de la sphère publique**

Un management public davantage orienté vers la culture de résultats et la performance suppose de poursuivre le développement de la contractualisation. Comme les opérateurs et partenaires de l'État, les responsables de programme et de BOP devraient, sur une durée donnée, se voir attribuer simultanément des ressources et des objectifs. Cela impliquerait qu'ils soient choisis, évalués, rémunérés, promus ou reconduits selon leur capacité à atteindre les résultats fixés dans leurs contrats d'objectifs.

La rémunération à la performance, introduite en 2006 pour les directeurs d'administration centrale, puis étendue aux autres agents d'encadrement, en administration centrale comme en services déconcentrés, participe de cette démarche. Elle s'appuie sur les résultats, par l'intermédiaire des lettres de mission adressées par le ministre de tutelle à chaque dirigeant d'établissement nommé par un acte de Gouvernement. Ces lettres de mission définissent les indicateurs de performance à partir desquels est calculée la part variable de la rémunération des gestionnaires publics.

Pour mettre en œuvre dans des conditions satisfaisantes cette contractualisation à tous les niveaux, il faut s'assurer de l'imputabilité du résultat. Des indicateurs de qualité de service aux usagers ou des indicateurs de respect d'une procédure ou d'un plan stratégique, repris dans les lettres de mission, sont à cet égard adaptés car ces indicateurs sont les moins susceptibles de dépendre de facteurs extérieurs.

Cependant, cette démarche, pour être réellement mise en œuvre et atteindre toutes ses potentialités, exige au préalable un accroissement substantiel des marges de manœuvre dont disposent les gestionnaires. À cet égard, les leviers pertinents de gestion (choix des collaborateurs, rémunérations, gestion des carrières, fongibilité des crédits, choix de l'internalisation ou de la sous-traitance) sont encore très insuffisants pour garantir l'imputabilité des résultats à l'action des gestionnaires.

## **C - La contribution de la comptabilité générale à la mesure de la performance de la gestion**

Selon la LOLF, la « comptabilité d'analyse des coûts » a pour objectif d'établir le coût de revient des produits et services, afin de soutenir les décisions de gestion (recherche d'économies, suppression d'activités, politique tarifaire). Comme la Cour l'avait indiqué dans le RRGB de 2010, la comptabilité d'analyse des coûts doit être aussi un élément de comparaison des résultats de gestion entre ministères, notamment pour renforcer la maîtrise du coût des fonctions support.

Or, telle qu'elle est conçue pour l'instant, la comptabilité d'analyse des coûts de l'État n'est pas un outil au service du pilotage et de la maîtrise des dépenses, mais fournit des éléments d'information ex-post pour le Parlement, consignés dans les RAP, lors du vote de la loi de règlement. Le projet de subdiviser le bilan et le compte de résultat de l'État en une dizaine de grandes politiques ne sera également qu'une information et ne sera pas davantage un outil opérationnel.

L'objectif qui doit être poursuivi est une meilleure transparence des coûts pour le citoyen, c'est-à-dire la capacité pour les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels d'éditer des coûts complets par action. Le système d'information Chorus permet d'ailleurs d'affecter les dépenses aux actions et donc, d'établir une comptabilité d'analyse des coûts.

Comme l'indique le référentiel comptable de l'État, c'est le rapport entre coût et qualité qui permet de juger une action publique. La performance ne réside ni dans la diminution d'un coût ni dans l'amélioration d'un indicateur de qualité mais dans l'amélioration du rapport entre la qualité et le coût.

Le contrat d'objectif et de performance signé le 21 décembre 2011 entre l'État et la Banque de France sur la gestion du surendettement offre un exemple d'utilisation combinée de la comptabilité analytique et des indicateurs de performance. L'action de la Banque de France est mesurée à la fois par son efficacité à trouver des solutions pour les surendettés et par le coût complet de traitement d'un dossier de surendettement. Une commission bipartite État-Banque de France est chargée de faire évoluer la rémunération de la Banque sur le fondement de ces éléments.

---

*CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

---

*Même si des améliorations leur sont portées chaque année, les outils de la performance sont encore insuffisamment pertinents, utiles et solides, notamment en raison de la pratique encore trop répandue des ajustements de cibles et d'indicateurs en fonction des résultats. L'articulation recherchée entre la démarche de performance introduite par la loi organique et l'exercice budgétaire n'est pas pleinement établie.*

*L'utilisation budgétaire des résultats se développe plus efficacement lorsque le dialogue de gestion s'inscrit dans une contractualisation pluriannuelle. Pour franchir un cap, la gestion publique doit être modernisée en développant la responsabilisation des gestionnaires sur leurs résultats, par l'extension de la contractualisation et le recours aux données que fournit la comptabilité analytique.*

*La Cour renouvelle une recommandation et en formule une nouvelle :*

*recommandation n° 11 : poursuivre la mise en cohérence des indicateurs et des objectifs triennaux des missions avec les contrats d'objectifs et de performance conclus avec les opérateurs ;*

*recommandation n° 12 : justifier dans les projets et les rapports annuels de performance toute suppression d'un indicateur ou toute réduction d'une cible chiffrée par rapport aux exercices antérieurs.*

---



## Chapitre 3

# La soutenabilité des missions du budget de l'État

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a approfondi la définition de la notion de soutenabilité budgétaire, en lien avec les missions des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM).

### La soutenabilité dans le décret du 7 novembre 2012

Art. 66 : La programmation et son exécution doivent être soutenables au regard de l'autorisation budgétaire annuelle et des prescriptions des lois de programmation des finances publiques en permettant ainsi d'honorer les engagements souscrits ou prévus et de maîtriser leurs conséquences budgétaires en cours d'année et les années ultérieures.

Art. 87 : Ce contrôle porte sur l'exécution des lois de finances et a pour objet d'apprécier le caractère soutenable de la programmation, effectuée en application de l'article 66, et de la gestion en cours, au regard des autorisations budgétaires, ainsi que la qualité de la comptabilité budgétaire. Il concourt, à ce titre, à l'identification et à la prévention des risques encourus, ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques.

Art. 94 : Le contrôleur budgétaire rend un avis sur le caractère soutenable du budget opérationnel de programme, en prenant en compte à cet effet : 1° La couverture des dépenses obligatoires et inéluctables ; 2° La cohérence entre le montant des crédits inscrits dans le document de répartition initiale des crédits et emplois mentionné à l'article 67 et la programmation mentionnée à l'article 66 ; 3° Les conséquences budgétaires de cette programmation sur les années ultérieures.

La soutenabilité se définit comme *la capacité à respecter la trajectoire budgétaire définie dans la loi de programmation des finances publiques et les lois de finances de l'année*. Elle repose, d'une part, sur la qualité et la sincérité de la programmation initiale et, d'autre part, sur la maîtrise des risques susceptibles d'affecter la dynamique de la dépense dans une perspective annuelle et pluriannuelle.

Hormis les cas d'insoutenabilité avérée renvoyant à un défaut de la programmation, c'est plutôt en termes de risque que se pose le problème : la budgétisation d'une mission peut avoir été faite au plus juste et ne pas appeler de remarque quant à sa sincérité, mais présenter un risque d'insoutenabilité dès lors qu'on la considère comme particulièrement vulnérable à la survenance d'un aléa plus ou moins probable.

Les développements antérieurs consacrés à la programmation (cf. Première partie, chapitre 3 relatif à la dépense) ont traité du premier aspect, relatif à la sincérité et à la qualité de la budgétisation initiale. Les analyses qui suivent se concentrent sur les points suivants :

- la couverture des engagements ;
- les risques futurs par mission à la lumière de l'exercice 2012.

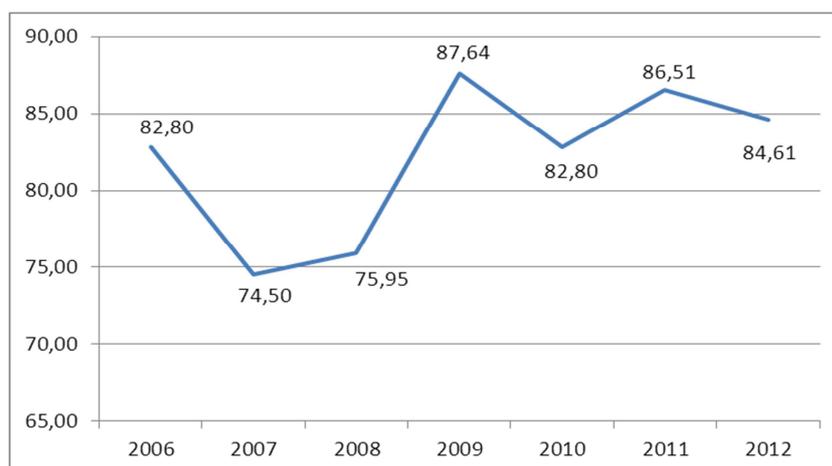
## **I - La couverture des engagements : un stock de restes à payer en baisse mais toujours important**

Les exercices à venir sont en partie déterminés par le stock actuel des engagements qui, à moins d'annulations, devront s'accompagner de la mise en place des crédits de paiement correspondants. Il s'agit donc là d'un élément majeur dans la détermination de la trajectoire budgétaire pluriannuelle.

La Cour avait observé l'an passé que les « restes à payer », c'est-à-dire les autorisations d'engagement n'ayant pas encore donné lieu à paiement, représentaient un volume significatif, en forte progression entre 2010 et 2011 (+3,3 Md€).

Comme le montre le tableau ci-après, les restes à payer ont baissé en 2012 de près de 2 Md€ mais demeurent à un niveau élevé, à 84,6 Md€.

### Evolution des restes à payer sur le budget général entre 2006 et 2012 (en Md€)



Source : Cour des comptes

La Défense a principalement contribué à cette baisse puisque les restes à payer la concernant ont reculé de 4 Md€. Cette évolution résulte des annulations d'AE réalisées dans les LFR et le décret d'avance mais aussi et surtout de la décision de limiter au maximum les nouveaux engagements pour ne pas anticiper les arbitrages politiques devant intervenir en 2013 dans le cadre de la préparation de la nouvelle loi de programmation militaire (LPM).

A l'inverse, certaines missions continuent d'être caractérisées par la progression de leurs restes à payer, au premier rang desquelles les missions *Justice* (+ 1,9 Md€), en dépit de l'abandon de certains projets de PPP, *Écologie, développement et aménagement durables* (+ 0,4 Md€) et *Recherche et enseignement supérieur* (+ 0,4 Md€).

## II - Les risques pesant sur les dépenses

L'examen de l'exercice 2012 permet de mettre en évidence plusieurs zones de risque pour 2013. Les analyses faites ci-dessous ne prennent toutefois pas en compte les événements intervenus postérieurement au 31 décembre 2012. Elles seront affinées dans le cadre du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques qui comportera, comme en 2012, un développement relatif à l'analyse des risques pesant sur l'exécution du budget de l'État.

## A - Les risques sur les missions du budget général

### 1 - Le ministère de la défense

Le principal risque de dépassement sur cette mission pour 2013 concerne l'évolution de la masse salariale.

La LFI pour 2013 a procédé, comme les années précédentes, à un « rebasage » des crédits de titre 2 (de l'ordre de 200 M€) qui atteignent hors pensions un montant de 11 737 M€. En dépit de cette mesure et alors que 7 541 suppressions d'emplois sont prévues sur l'exercice 2013, cette programmation apparaît fragile. Les crédits budgétés correspondent en effet à une baisse nette de 566 M€ par rapport à l'exécution 2012 : or, la baisse des effectifs ne s'est jusqu'à présent pas accompagnée d'une réduction de la dépense.

Par ailleurs, le volume des promotions a été réduit mais dans des proportions inférieures à l'annonce d'une baisse de 30 %. Et l'hypothèse d'un glissement vieillesse technicité (GVT) nul retenu dans la programmation pourrait se révéler insuffisante au vu du montant du GVT pour 2011 (+ 24 M€).

Enfin, le ministère fait l'hypothèse que les sommes versées en excès en raison des dysfonctionnements du calculateur de paye Louvois pourront être récupérées et compenser les avances de trésorerie accordées aux militaires lésés. Cependant, les militaires bénéficiant d'un trop perçu sont parfois des contractuels ayant perdu entre temps leur lien avec le ministère et surtout, le mécanisme d'avance de trésorerie ne permet que difficilement un suivi précis et consolidé des bénéficiaires.

### 2 - La mission *Recherche et enseignement supérieur*

Le risque pesant traditionnellement sur cette mission concerne les bourses étudiantes. La prévision pour 2013 présente pour le programme 231- *Vie étudiante* un déficit de financement de 110 M€, qui devra être comblé par un dégel quasi-intégral de la réserve de précaution sur ce programme.

Un risque pèse par ailleurs sur l'évolution de la masse salariale des universités passées au régime de responsabilités et compétences élargies (8,4 Md€ y compris contribution au CAS *Pensions*). Les établissements concernés éprouvent en effet des difficultés à prévoir correctement l'évolution de leurs emplois et de leur masse salariale sur l'année. Ils n'ont pas produit de documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPG), ni pour leur budget 2012, ni pour celui de

2013. Un dépassement de leur masse salariale aurait un impact sur les subventions pour charge de service public que leur verse l'État.

### **3 - La mission *Écologie, développement et aménagement durables***

Pour la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, et principalement le programme 203 - *Infrastructures et services de transport*, les engagements pris par l'AFITF, qui contribue par fonds de concours au financement des investissements du programme, présentent un risque de financement.

Les restes à payer issus des engagements antérieurs de l'agence s'élèvent à 15,56 Md€ au 31 décembre 2012 et nécessiteront des mandatements annuels de l'ordre de 2 Md€ dans les prochaines années. Les ressources de l'AFITF (2,2 Md€ estimées dans le PAP 2013), assurées notamment par une subvention de l'État (1 123 M€ au PLF 2012, et 900 M€ en exécution) permettent à peine de résorber les restes à payer et sont conditionnées à la mise en œuvre effective de la taxe poids lourds à hauteur des recettes attendues (de l'ordre de 1 Md€). Or, cette taxe, dont la mise en œuvre, initialement prévue en 2011, n'a cessé d'être retardée, ne devrait être perçue qu'à compter de décembre 2013. En l'état, les ressources de l'AFITF en 2013 ne sont donc pas assurées.

### **4 - Les ministères sociaux**

Les dispositifs constitutifs de risques budgétaires sur les missions des ministères sociaux concernent principalement les aides personnelles au logement (*Ville et logement*<sup>153</sup>), l'AAH (*Solidarité, insertion et égalité des chances*), les contrats aidés et l'allocation de solidarité spécifique (*Travail et emploi*) et l'aide médicale d'État (*Santé*).

La prévision des prestations d'aide personnalisée au logement (APL) et de l'allocation de logement à caractère social (ALS), versées par le FNAL, tient compte, selon le projet annuel de performances (PAP) pour 2013, « *d'une légère diminution du nombre de chômeurs en 2013* ». Les évaluations qui concernent les recettes du FNAL sont par ailleurs affectées d'une incertitude : elles dépendent en effet d'hypothèses sur l'évolution de la masse salariale servant de base au calcul des cotisations employeurs (2,7 Md€ prévus), sensibles à la conjoncture. De plus, ces recettes sont notamment constituées, à partir de 2013, d'une fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement. Une hausse des prestations servies par le FNAL et des

---

<sup>153</sup> Cette mission est devenue *Egalité des territoires, logement et ville* en 2013.

ressources moindres pèsent mécaniquement sur la subvention d'équilibre de l'État (4,9 Md€ en LFI).

Concernant l'AAH, la LFI pour 2013 a prévu une progression des crédits (8,15 Md€) de + 4,5 % par rapport à l'exécution 2012. Entre 2011 et 2012, la dépense avait progressé de + 9,2 %, mais cette progression s'inscrivait dans le cadre de la revalorisation de 25 % sur cinq ans de l'allocation qui est aujourd'hui achevée. Celle-ci est désormais effective depuis septembre 2012 : on peut donc estimer que la hausse sera moins forte dans les prochaines années. Néanmoins, ce dispositif constitue un point de vigilance.

Au sein de la mission *Travail et emploi*, le programme 102 – *Accès et retour à l'emploi* regroupe la subvention de fonctionnement versée à Pôle emploi ainsi que le financement des contrats aidés et des allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi. S'agissant des contrats aidés, la prévision de consommation de crédits s'avère souvent délicate, en raison des variations de durée des contrats et de leur rythme de prescription. En 2012, les crédits ouverts en décret d'avance ont ainsi en partie couvert les sur-consommations de crédits du premier semestre, le nombre de contrats signés ayant dépassé les objectifs. En 2013, la même incertitude entoure la prévision de dépenses : la LFI pour 2013 a prévu le maintien du nombre de contrats aidés à son niveau de 2012. À cette incertitude s'en ajoute une autre relative au rythme de montée en charge des emplois d'avenir (la LFI pour 2013 en prévoit 100 000).

Un risque existe également concernant l'allocation de solidarité spécifique (ASS) versée, sous certaines conditions, aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits au régime d'assurance chômage. Si les dépenses relatives à cette allocation ont été contenues en 2012, les raisons de cette évolution paradoxalement modérée en période de crise restent mal connues, ce qui rend délicate la budgétisation de cette dépense.

L'aide médicale d'État (588 M€ en LFI 2012) qui, les années précédentes, avait fait l'objet d'abondements en gestion, n'a pas nécessité l'ouverture de crédits supplémentaires à la fin 2012<sup>154</sup>. La maîtrise de cette dépense n'est pourtant qu'apparente car la dette de l'État vis-à-vis de la CNAMTS au titre des dépenses d'AME de droit commun est passée de 6,2 M€ au 31 décembre 2011 à 38,8 M€ un an plus tard. De plus, une somme de 18,2 M€, ordonnancée mais non décaissée par la CNAMTS en 2012, figure en charges à payer de l'exercice 2012. La LFI pour 2013 ne prend pas en compte les conséquences des modifications législatives intervenues à l'été 2012 (en particulier la suppression du droit de timbre

<sup>154</sup> En 2011, il avait été nécessaire d'ouvrir 40 M€ en LFR en AE et CP afin de couvrir les dépenses au titre de l'AME.

annuel de 30 € par bénéficiaire), ni les sommes cumulées dues à la CNAM fin 2012, laissant ainsi augurer un exercice 2013 difficile.

### 5 - L'accueil des demandeurs d'asile

La LFI 2013 a ouvert 34,1 M€ pour l'hébergement d'urgence et 50,4 M€ pour l'allocation temporaire d'attente, soit 84,5 M€ supplémentaires, portant le total des crédits pour ces deux dispositifs à 265 M€ (contre 180,6 M€ en LFI 2012). L'effort tendant à budgéter de façon plus sincère les crédits du programme 303 – *Immigration et asile* (mission *Immigration, asile et intégration*) se poursuit après un premier « rebasage » effectué en 2012. Les crédits prévus en LFI 2013 sont néanmoins inférieurs de 35 M€ à l'exécution de 2012 (299,7 M€), ce qui rend incertaine la capacité du programme à se maintenir dans la limite des crédits octroyés.

### B - Les conséquences financières des nouvelles perspectives de titularisation

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, ouvre pour une période de quatre ans des possibilités de titularisation aux agents contractuels sous condition de durée d'activité. Les conséquences financières de cette loi sont encore en cours d'évaluation.

Deux exemples en éclairent les enjeux.

Sur la mission *Culture*, le surcoût de la titularisation d'agents contractuels sur concours et examens professionnels réservés entre 2012 et 2016, est estimé à 1,55 M€ par le ministère de la culture dès 2013 et à 26 M€ sur la période 2013-2015.

Sur la *mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur (MIREs)*, le développement des ressources propres a généré une croissance importante des personnels contractuels. Le ministère en charge de la recherche et de l'enseignement supérieur indique que 8 400 agents sont éligibles à la titularisation pour le seul programme 150 – *Formations supérieures et recherche universitaire*. La mise en œuvre du plan de « déprécarisation » aura un impact sur les dépenses des établissements employeurs qui devront financer une hausse des charges sociales, estimée par le ministère à 100 M€ pour le programme 150, dans l'hypothèse où tous les agents éligibles seraient titularisés avant 2016. Les opérateurs des programmes 172, 187 et 193, qui comptent 25 % de

contractuels parmi leurs effectifs, seront aussi concernés, sans que l'impact financier ait encore été précisément évalué.

## **C - Les risques sur les budgets annexes et les comptes spéciaux**

### **1 - Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens***

La situation du budget annexe Contrôle et exploitation aériens (BACEA) est caractérisée depuis 2009 par la croissance de son endettement, qui s'élevait en 2012 à 1,21 Md€. Le budget triennal 2013-2015 envisage une poursuite de l'augmentation de la dette jusqu'en 2014 (à 1,25 Md€) et une baisse à partir de 2015 (1,23 Md€), grâce à l'amélioration significative du résultat d'exploitation du budget annexe<sup>155</sup>. Cette amélioration résulterait de la combinaison de mesures de maîtrise des dépenses et d'une amélioration des recettes, basée sur une hypothèse d'augmentation du trafic aérien (d'où proviennent les redevances finançant majoritairement le BACEA), en nombre de passagers, située autour de +2,5 % par an.

Cette dynamique du résultat d'exploitation contrasterait avec la séquence passée. Les prévisions paraissent optimistes dans le contexte actuel de ralentissement de l'activité du transport aérien.

### **2 - Les comptes spéciaux**

Le CAS *Participations financières de l'État* devra, à l'horizon 2014, faire face à des dépenses certaines pour un total de 2,6 Md€, en particulier pour la nouvelle tranche de capital du Fonds stratégique d'investissement (FSI) de 1,8 Md€, callable d'ici le 17 novembre 2014. En l'absence de cessions de participations financières dans les années à venir, le CAS *PFE*, qui a bénéficié d'un report de recettes de 1,6 Md€ sur 2013, devra recevoir des dotations complémentaires sur les exercices 2013-2014 en provenance du budget général, qui pourraient atteindre plus de 1 Md€ d'ici 2014.

### **3 - Les risques implicites : les garanties**

Gérées au sein du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État*, les garanties octroyées

---

<sup>155</sup> Si le solde affiché en LFI 2013 s'améliore par rapport au résultat 2012, il est encore négatif (- 30,1 M€ en 2012 contre - 21,5 M€ en PAP 2013), deviendrait positif dès 2014 (10 M€) et plus largement encore en 2015 (42,2 M€).

par l'État ont vu leur encours augmenter entre le 31 décembre 2011 et le 31 décembre 2012. Selon les données du compte général de l'État pour 2012, l'encours global de la dette garantie est ainsi passé de 124 Md€ à 163 Md€ en douze mois. Ont particulièrement contribué à cette évolution la garantie donnée au Fonds européen de stabilité financière (FESF) (+ 50,8 Md€), les différentes garanties Dexia (+ 10,1 Md€) et les garanties Unédic (+ 7,8 Md€). Certaines garanties liées à des missions d'intérêt général ont également connu une forte croissance de leurs encours sur 2012. Ainsi la garantie de protection des épargnants a vu son encours passer de 339 Md€ fin 2011 à 394 Md€ fin 2012. Dans le même temps, les encours de dette garantie au titre de la Société de financement de l'économie française (SFEF) ont diminué de 29,7 Md€.

Si elle illustre la montée des risques financiers auxquels l'État est exposé en tant que garant, la progression généralisée de l'encours des garanties doit cependant être mise en regard des risques associés à chacun des bénéficiaires ainsi qu'à l'existence, ou non, de subrogations permettant à l'État, s'il était appelé en garantie, d'obtenir ultérieurement le remboursement des sommes déboursées.

S'agissant du FESF, le plafond de la garantie accordée par la France représente désormais 159 Md€. Les risques budgétaires qui y sont associés sont mal connus et ne peuvent, en tout état de cause, faire l'objet que d'une évaluation au cas par cas des États sous assistance.

### **III - Les risques pesant sur les recettes**

#### **A - Un prélèvement sur recettes supplémentaire en 2013**

Par un amendement du 12 décembre 2012 à la LFI 2013, le Gouvernement a majoré de 837 M€ sa prévision de prélèvement sur recettes (PSR) au bénéfice de l'Union européenne :

- 23 M€ correspondent à un ajustement du budget de l'Union européenne (UE) pour 2013. Le PLF français pour 2013 avait été construit, comme l'année précédente, sur la base de la position adoptée initialement par le Conseil (132,70 Md€) mais le budget européen définitif, approuvé par le Conseil et le parlement européen, est légèrement supérieur (132,84 Md€) ;

- 234 M€ correspondent à un solde dont bénéficiait la France (en raison d'une sous-exécution de la dépense ou de recettes plus importantes que prévues), destiné initialement à être reporté sur 2013 et donc à venir minorer le PSR. Le besoin de financement de l'Union européenne (UE)

en 2012 s'avérant finalement supérieur à la prévision, ce solde est repris par l'UE sur l'exercice 2012 et ne peut donc pas contribuer à minorer le PSR 2013, ce qui conduit à devoir augmenter ce dernier d'autant ;

- 580 M€ correspondent aux budgets rectificatifs 5 et 6 pour 2012 adoptés respectivement les 21 novembre et 12 décembre 2012, qui ont été payés, sur l'appel de fonds de la Commission européenne, le 2 janvier 2013.

**Le rattachement du versement lié au prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne dans les comptabilités nationale et, budgétaire**

En comptabilité budgétaire, les dépenses et recettes suivent le système de comptabilisation dit « de caisse » : ils sont comptabilisés au moment de leur décaissement et de leur encaissement. L'ensemble des ajustements opérés par l'amendement du 12 décembre 2012, y compris les budgets rectificatifs pour 2012, se sont traduits par des décaissements en 2013, d'où leur rattachement au budget 2013.

En comptabilité nationale, suite aux recommandations d'Eurostat, le versement complémentaire au titre du prélèvement sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne a été rattaché à l'année 2012. Il accroît donc le déficit des administrations publiques de 580 M€.

Le traitement budgétaire de cette opération n'a pas été différent de la pratique ordinaire. Les années précédentes, en cas de sous-exécution du budget de l'Union, constatée par des budgets modificatifs, le reliquat disponible était reversé aux États membres en début d'année suivante. Le prélèvement sur recettes, qui sera majoré en 2013, suit donc le même calendrier.

## **B - Les contentieux fiscaux**

Le budget de l'État est exposé à un risque de dépenses au cours des prochains exercices au titre de contentieux en cours, et notamment des deux contentieux communautaires « précompte mobilier » et « OPCVM », dont le coût potentiel est actuellement estimé à 2 Md€ pour le premier et à 5 Md€ pour le second. La réalisation de ces dépenses est toutefois entourée d'une incertitude, tant en ce qui concerne le coût définitif que le calendrier des paiements<sup>156</sup>.

<sup>156</sup> S'agissant du contentieux « précompte », deux arrêts du Conseil d'État, rendus publics le 10 décembre 2012, se sont traduits par des restitutions au profit du Trésor. Il est difficile d'anticiper le calendrier des décisions concernant les autres dossiers, en cours d'examen par différentes juridictions, étant donné la complexité de la procédure (nombreuses pièces justificatives à produire par les entreprises).

Dans la LFI pour 2013, 900 M€ ont été inscrits au titre du contentieux « précompte ». Cette estimation demeure incertaine. Le programme de stabilité publié en avril 2013 ne prévoit quant à lui aucune dépense avant 2014 (1 Md€ en 2014 et en 2015).

En ce qui concerne le contentieux « OPCVM », le calendrier d'examen des dossiers a également pris du retard. Lors de l'adoption de la LFI pour 2013, une dépense de 1,5 Md€ était attendue pour 2012 et une enveloppe de 1,75 Md€ avait été prévue pour ce contentieux en 2013. En réalité, l'exercice 2012 n'a supporté qu'une dépense minimale (16 M€). En cohérence, le programme de stabilité d'avril 2013 recule d'un an le calendrier des paiements en retenant un coût prévisionnel de 1,5 Md€ en 2013, et 1,8 Md€ en 2014 et 2015.

### C - Les risques liés au crédit impôt-recherche

Le crédit impôt-recherche (CIR) permet aux entreprises qui effectuent des dépenses de recherche et développement de constituer une créance fiscale imputable sur l'impôt sur les sociétés, qui peut aussi leur être remboursée au terme d'un délai de trois ans si son montant se révèle supérieur à celui de l'impôt dû au titre de la même période. La créance fiscale sur l'État est estimée, pour 2013, à près de 5,5 Md€.

Comme la Cour l'avait déjà indiqué l'an passé, les prévisions de dépenses fiscales associées à ce dispositif sont marquées par une grande incertitude : ainsi, la dépense fiscale pour 2012 a été substantiellement réévaluée, passant de 2,30 Md€ dans le PAP pour 2012 à 2,85 Md€ dans le PAP pour 2013.

En outre, il existe une discordance entre le niveau élevé de la créance fiscale constituée par les entreprises et le niveau beaucoup moins élevé de la dépense fiscale.

#### Évolution de la créance fiscale et de la dépense fiscale (M€)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Créance fiscale	4 500	4 700	5 186	5 094	5 268	5 476
Dépense fiscale (imputation et remboursement)	1 500	6 200	4 900	2 275	2 300	3 350

Source : Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) – projet annuel de performances (PAP) 2013

Le niveau de la créance et celui de la dépense sont appelés à se rejoindre mais la question est de savoir à quelle échéance cette convergence s'effectuera, c'est-à-dire à quel rythme se produira le

remboursement de la créance. Il existe une incertitude à cet égard qui pèse sur la prévision de remboursement du CIR lors de chaque exercice budgétaire.

---

**CONCLUSION**

---

*L'examen de l'exécution budgétaire 2012 délivre quelques enseignements sur les points de vigilance pour 2013 et au-delà. Parmi ces points figure le niveau des restes à payer qui, même s'il diminue par rapport à 2011, reste élevé. Certains dépassements récurrents appellent également une attention particulière, notamment la masse salariale de la mission **Défense**, les dépenses d'aide au logement ou certaines prestations sociales. Par ailleurs, l'encours des garanties accordées par la France, qui a notablement augmenté en 2012, expose les dépenses budgétaires à un risque imprévisible. Il en est de même des contentieux communautaires en cours, dont les coûts dépendront des décisions des tribunaux. Enfin, la loi du 12 mars 2012 qui ouvre des possibilités de titularisation aux agents contractuels se traduira par une augmentation de la masse salariale de l'État et des opérateurs, pour un montant qui n'a pas été évalué.*

*S'il est possible à ce stade d'identifier un ensemble de risques pesant sur l'exécution du budget en 2013, il est trop tôt pour prédire leur réalisation et leur impact financier. Les sommes en jeu, qui se comptent parfois en centaines de millions d'euros, appellent un suivi étroit des dépenses en cours d'exercice afin de déceler au plus tôt les dépassements et de pouvoir prendre le cas échéant des mesures correctrices. L'impact budgétaire final dépendra par ailleurs des possibilités de redéploiements offertes par des sous-consommations sur d'autres dépenses.*

---

## Conclusion générale

**Le déficit budgétaire de 87 Md€ représente encore plus de trois mois de dépenses de l'État.**

L'année 2012 a vu la poursuite, mais à un rythme ralenti, de la réduction du déficit du budget de l'État (-3,57 Md€ par rapport à 2011). Ce déficit, qui s'établit à - 87,15 Md€, reste bien supérieur au montant de l'impôt sur le revenu (59 Md€) et représente encore plus de trois mois de dépenses de l'État. L'encours de la dette négociable de l'État est passé de 1 313 Md€ à la fin de 2011 à 1 386 Md€ à la fin de 2012 ; la charge d'intérêt a été maintenue à 46,3 Md€.

Comme en 2011, la réduction du déficit du budget de l'État a été permise par la hausse des recettes fiscales et une évolution modérée de la dépense. La comparaison entre les deux exercices fait apparaître cependant une différence notable, qui explique le ralentissement du rythme de réduction du déficit (de 14,1 Md€ en 2011 à 3,6 Md€ en 2012) : une croissance économique nulle en 2012, contre 2 % en 2011. Conséquence de ce ralentissement économique, l'augmentation des recettes a été moins forte qu'en 2011 (+ 10,2 Md€ en 2012 contre + 13,3 Md€ en 2011), malgré l'adoption de mesures fiscales nombreuses, dans plusieurs lois de finances de 2011 et de 2012.

L'écart de -8,4 Md€ entre le solde prévu en loi de finances initiale et le solde constaté en exécution résulte quasi-exclusivement de moindres recettes à hauteur de 8,3 Md€, les dépenses nettes du budget général supérieures de 5,5 Md€ étant compensées par l'amélioration du solde des comptes spéciaux (+ 5,4 Md€).

**En période de ralentissement économique, l'effort fiscal ne peut suffire pour réduire le déficit budgétaire.**

Les recettes fiscales ont été inférieures de près de 6,5 Md€ à la prévision en LFI, l'écart portant sur l'impôt sur les sociétés (- 3,6 Md€) et la TVA (- 5,6 Md€) ; par rapport aux prévisions de la 3<sup>ème</sup> LFR du 29 décembre 2012, les recettes de TVA se sont encore réduites de 3,5 Md€. La baisse de la croissance économique n'explique qu'en partie cet écart préoccupant.

Les recettes nettes de l'État ont représenté 211,4 Md€ en 2012. Ce montant est en retrait de 8,3 Md€ par rapport à la LFI. Les recettes

non fiscales ont été elles-mêmes réduites par la décision de l'État de renoncer à percevoir une partie de ses dividendes en numéraire au profit de versements sous forme d'actions, pour 1,4 Md€, ainsi que par la baisse des versements de la Caisse des dépôts et consignations.

La stabilité en valeur des dépenses fiscales, qui constituait l'objectif de la loi de programmation 2011-2014, ne peut être encore vérifiée pour 2012. Leur plafonnement devrait être complété par une meilleure intégration dans la démarche de performance.

L'écart entre le solde prévu en LFI et le solde constaté en exécution met en évidence les aléas que fait peser sur l'exécution l'incertitude sur les recettes fiscales. Il illustre la nécessité, pour sécuriser l'objectif de solde, de s'appuyer sur des prévisions de recettes prudentes et de faire davantage reposer l'effort de réduction du déficit sur des économies en dépenses, celles-ci relevant directement de la décision publique.

S'agissant des dépenses du budget général, leur montant net s'est élevé à 299,5 Md€ en CP, soit un niveau supérieur à la LFI de 5,5 Md€. L'exercice 2012 a vu la poursuite de l'effort de leur maîtrise, dans le périmètre de la norme « 0 valeur », dont le plafond avait été réduit de 2,4 Md€ par la LFI et la 1<sup>ère</sup> LFR. Sur ce périmètre, les dépenses constatées en fin d'exercice ont été légèrement inférieures à ce plafond. A cette économie par rapport à la LFI s'ajoute celle constatée sur la charge de la dette (- 2,5 Md€), grâce au niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt en 2012. Ces deux éléments ont permis le financement de deux dépenses supplémentaires (Dexia et le Mécanisme européen de stabilité), non prévues.

La réduction du déficit budgétaire est contrariée par l'incidence de la stagnation de l'activité sur le niveau des recettes fiscales cependant que la modération des dépenses reste exposée au risque de prises en charge supplémentaires : en effet, la crise de la zone euro et la consolidation du système bancaire ne sauraient être considérées comme achevées. Seule une action plus résolue sur la dépense est de nature à protéger contre cette double fragilité.

**Les efforts d'économies qui ont permis de mieux maîtriser les dépenses doivent être poursuivis et amplifiés.**

L'examen des grandes composantes de la dépense de l'État et de ses opérateurs montre que, malgré le respect global, en 2012, des normes de dépenses, les économies réalisées par grande catégorie de dépenses restent en-deçà des objectifs pluriannuels plus ambitieux indiqués dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014. Néanmoins, un infléchissement sensible

peut être constaté, pour les dépenses de rémunération, de fonctionnement et d'intervention.

Les dépenses de rémunération en 2012 ont légèrement dépassé le montant prévu en LFI. Leur évolution confirme néanmoins le ralentissement tendanciel observé depuis plusieurs années, puisque leur progression à périmètre constant n'a été que de 0,1 % par rapport à 2011 (0,5 % en 2011). Le ralentissement s'explique à la fois par la baisse des effectifs et par la modération des mesures salariales générales et catégorielles.

Les dépenses de fonctionnement, soit 20,73 Md€ en CP, ont diminué de 2,8 % en 2012. Leur réduction sur les deux années 2011 et 2012 (environ -4 %) reste toutefois nettement en deçà de l'objectif indiqué dans le rapport annexé à la loi de programmation pour 2011-2014 (-10 %). Des marges existent, qui pourraient encore être amplifiées par une réorganisation des services de l'État, voire par une redéfinition de leurs missions.

L'objectif de réduction de 10 % des dépenses d'intervention indiqué dans le rapport annexé à la loi de programmation n'a été que partiellement atteint, avec une baisse de 1,3 Md€ (-2,5 %) entre 2011 et 2012. La réduction et l'instabilité de son périmètre d'application, ainsi que l'absence de suivi de son exécution ont rendu, au demeurant, cet objectif peu opérant.

De même, les outils de suivi et de pilotage des dépenses destinées au financement des opérateurs (49 Md€) demeurent insuffisants et ne permettent pas de mesurer leur contribution au respect des objectifs d'économies.

Plus généralement, les objectifs de réduction des dépenses de l'État, indiqués dans le rapport annexé à la loi de programmation pour 2011-2014, n'ont pas été déclinés, pour chacune des grandes composantes de la dépense, au niveau des missions budgétaires. Aussi, aucun suivi n'a été mis en œuvre, si bien que les objectifs d'économies s'apparentent davantage à un instrument de budgétisation qu'à de véritables normes.

#### **Les redéploiements de crédits destinés aux investissements d'avenir doivent être strictement encadrés.**

Les irrégularités relevées par la Cour présentent un caractère récurrent. Outre les sous-budgétisations régulièrement observées, notamment sur la Défense et certains dispositifs sociaux, la plupart des irrégularités relevées sur certains comptes spéciaux persistent

également. L'utilisation inappropriée de ces comptes devrait même conduire, dans plusieurs cas, à leur suppression.

Les crédits des investissements d'avenir, dont la gestion a été confiée par l'État à des opérateurs en 2010, ont fait l'objet de rétablissements de crédits sur l'exercice pour un montant de 1 Md€, afin de financer la Banque pour l'industrie (devenue Banque publique d'investissement). Cette opération s'est appuyée sur une interprétation extensive de l'article 17-IV de la LOLF. De surcroît, une partie des crédits a finalement contribué au financement du plan de soutien industriel à l'automobile (« plan automobile ») qui ne s'inscrit pas dans la même ambition que celle poursuivie par les investissements d'avenir. Si de tels redéploiements de crédits devaient survenir de nouveau, ils devraient être plus rigoureusement encadrés pour s'assurer que le réemploi des crédits correspond bien à l'objet du programme des investissements d'avenir.

Les outils de la démarche de performance sont encore insuffisamment pertinents, utiles et solides, notamment avec la pratique trop répandue des ajustements de cibles et d'indicateurs en fonction des résultats. L'articulation entre le volet performance introduit par la loi organique et l'exercice budgétaire n'est toujours pas pleinement établie. Pour franchir un cap significatif, la gestion publique doit être modernisée en développant la responsabilisation des gestionnaires par rapport aux résultats, par l'extension de la contractualisation et l'utilisation des informations de la comptabilité générale et de celles issues de la comptabilité analytique, qu'il convient de développer progressivement.

\*\*\*

L'exécution 2012 illustre la fragilité de la trajectoire de redressement dans un contexte économique et financier difficile. Elle souligne, au-delà des mesures de régulation budgétaire, la nécessité d'économies structurelles, réalisées dans une perspective pluriannuelle, qui, seules, sont à même d'assurer une amélioration sensible et continue du solde budgétaire.

## Récapitulatif des recommandations de la Cour des comptes

Le récapitulatif suivant rappelle les recommandations formulées par la Cour au terme de chacun des chapitres. Elles sont présentées dans l'ordre de leur apparition dans le texte.

*recommandation n° 1 : modifier la présentation du tableau d'équilibre de la loi de finances pour y faire apparaître les recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État.*

*recommandation n° 2 : élargir le périmètre des normes de dépenses aux comptes d'affectation spéciale dont les dépenses ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général (une fraction des dépenses de Gestion du patrimoine immobilier de l'État, la totalité des dépenses de Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien), aux crédits rétablis sur le budget général et à la variation du solde du CAS Pensions.*

*recommandation n° 3 : améliorer la sincérité de la budgétisation des crédits des missions qui nécessitent depuis plusieurs exercices des abondements en fin de gestion, avec en priorité la mission Défense au titre des opérations extérieures.*

*recommandation n° 4 : améliorer la capacité de la réserve de précaution à contribuer au pilotage du solde budgétaire en : notifiant systématiquement les subventions pour charges de service public nettes des crédits mis en réserve ; appliquant le gel aux crédits correspondant aux seules dépenses non obligatoires.*

*recommandation n° 5 : instaurer un plafond spécifique pour les emplois d'assistants d'éducation.*

*recommandation n° 6 : utiliser la classification des dépenses d'intervention entre « dépenses de guichet » et « dépenses hors guichet » comme un cadre de négociation, de gestion et d'évaluation partagé entre le ministère chargé du budget et les autres ministères et définir des clés objectives et explicites de ventilation des dépenses du titre 6 dans ces catégories.*

*recommandation n° 7 : arrêter un plan d'action visant à améliorer et fiabiliser les instruments de suivi et de pilotage des opérateurs, notamment pour la fixation et le contrôle des plafonds d'emplois.*

*recommandation n° 8 : suivre dans Chorus les dépenses exécutées sur les fonds de concours, de manière notamment à s'assurer que l'emploi des fonds est conforme à l'intention de la partie versante.*

*recommandation n° 9 : supprimer les comptes de commerce **Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses, et Renouvellement des concessions hydroélectriques** ainsi que le compte d'opérations monétaires **Opérations avec le Fonds monétaire international**.*

*recommandation n° 10 : publier l'arrêté ministériel prévu par l'article 17-IV de la LOLF relatif aux rétablissements de crédits.*

*recommandation n° 11 : poursuivre la mise en cohérence des indicateurs et des objectifs triennaux des missions avec les contrats d'objectifs et de performance conclus avec les opérateurs.*

*recommandation n° 12 : justifier dans les projets et les rapports annuels de performance toute suppression d'un indicateur ou toute réduction d'une cible chiffrée par rapport aux exercices antérieurs.*

## **Le suivi des recommandations**

Les 30 recommandations formulées dans le RRGB pour 2010 et les 17 recommandations formulées dans le RRGB pour 2011 (dont sept reprises de l'année précédente) ont fait, comme chaque année, l'objet d'un suivi de leur mise en œuvre.

La mise en œuvre des recommandations a été appréciée à partir des réponses apportées par les services de la direction du budget ainsi que des constatations faites par la Cour dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances pour 2012.

Ce bilan fait apparaître qu'une recommandation du RRGB pour 2011 a déjà été mise en œuvre, six ont été partiellement mises en œuvre et dix n'ont pas encore été mises en œuvre, soit 41 % des recommandations formulées partiellement ou totalement mises en œuvre en 2012 et 59 % non mises en œuvre.

Pour l'exercice 2010, sur les 19 recommandations faisant encore l'objet d'un suivi en 2012 (les 11 autres ayant été mises en œuvre en 2011), 10 recommandations restent encore non suivies d'effet (cinq d'entre elles ayant été reprises dans le RRGB pour 2011) et neuf d'entre elles ont été partiellement ou totalement mises en œuvre (une seule totalement mise en œuvre et huit partiellement mises en œuvre).

Par conséquent, les recommandations exprimées dans le RRGB de 2010 ont été totalement ou partiellement mises en œuvre à hauteur de 67 % et un tiers d'entre elles n'ont fait l'objet d'aucune mise en œuvre.

Les recommandations ont été classées selon les trois critères d'appréciation d'ensemble de la Cour : régularité, soutenabilité et performance (à quelques exceptions près).

**SUIVI 2012 DES RECOMMANDATIONS FORMULEES DANS LE RRGB POUR 2011**

<b>RRGB 2011</b>			
<b>Libellé de la recommandation</b>	<b>Classement</b>		<b>Suivi 2012</b>
Établir le tableau de financement de manière à fournir une lecture directe du solde budgétaire en gestion	autre		Non mise en œuvre - recommandation du RRGB 2010
Dans le tableau de financement, retirer la charge d'indexation des emprunts indexés de l'impact en trésorerie du solde budgétaire	autre		Non mise en œuvre - recommandation du RRGB 2010
Modifier la présentation de l'article d'équilibre des lois de finances en ne déduisant que les seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État des recettes brutes pour aboutir aux recettes nettes	régularité		Non mise en œuvre - recommandation du RRGB 2010
Dans le respect des normes de dépenses, améliorer la sincérité de la budgétisation des crédits d'intervention des missions qui nécessitent depuis plusieurs exercices des abondements récurrents en gestion (en priorité la mission Défense au titre des opérations extérieures, le programme 231 -Vie étudiante au titre des bourses d'enseignement supérieur et le programme 303 - Immigration et asile au titre des aides à l'hébergement et de l'allocation temporaire d'attente)	soutenabilité		Partiellement mise en œuvre
Améliorer la capacité de la réserve de précaution à contribuer au pilotage du solde budgétaire, notamment en appliquant plus strictement le principe de la notification des subventions pour charges de service public nette des crédits mis en réserve	soutenabilité		Non mise en oeuvre
Aligner la notion d'engagement utilisée en comptabilité budgétaire sur celle retenue en comptabilité générale et consommer les autorisations d'engagement dès l'engagement juridique	régularité		Non mise en œuvre - recommandation du RRGB 2010

<b>RRGB 2011</b>			
<b>Libellé de la recommandation</b>	<b>Classement</b>		<b>Suivi 2012</b>
Fiabiliser les engagements budgétaires de l'État, notamment en utilisant toutes les potentialités de Chorus	régularité		Partiellement mise en œuvre - recommandation du RRGB 2010
Elargir le périmètre des normes de dépense à ceux des remboursements et dégrèvements qui procèdent de mesures de politiques publiques et à celles des dépenses des comptes spéciaux qui ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général	régularité		Non mise en œuvre - recommandation du RRGB 2010
Dans le respect des normes de dépense, relever le taux de contribution de l'État employeur au CAS PENSIONS afin de reconstituer son "fonds de roulement" dès les prochains exercices	soutenabilité		Totalement mise en œuvre (en LFI 2013)
Intégrer dans le plafond d'emplois ministériel de la mission Enseignement scolaire les emplois permanents de l'État relevant de la vie scolaire	régularité		Non mise en œuvre
Améliorer l'évaluation de l'efficacité et du coût des dépenses fiscales en y associant davantage les responsables de programme et tenir compte des résultats de cette évaluation dans la fixation des objectifs de réduction portés par les documents de programmation pluriannuelle	autre		Non mise en œuvre
Définir de manière précise le périmètre des dispositifs d'intervention auquel s'appliquent des normes d'évolution pluriannuelles et stabiliser la répartition des dépenses d'intervention par catégorie afin que les objectifs définis par la loi de programmation puissent être suivis dans le temps	autre		Non mise en œuvre - devient sans objet en 2013
Décliner les objectifs de réduction des dispositifs d'intervention en fonction de leur performance plutôt qu'en raison de leur plus ou moins forte rigidité	performance		Non mise en œuvre - devient sans objet en 2013

<b>RRGB 2011</b>			
<b>Libellé de la recommandation</b>	<b>Classement</b>		<b>Suivi 2012</b>
Améliorer et fiabiliser les instruments de suivi et de pilotage des opérateurs, notamment pour ce qui concerne la fixation et le contrôle des plafonds d'emplois	soutenabilité		Partiellement mise en œuvre - recommandation du RRGB 2010
Fiabiliser les prévisions budgétaires relatives aux dispositifs gérés par les organismes de sécurité sociale et financés par l'État et mettre en place des indicateurs d'alerte destinés à anticiper d'éventuels dépassements	soutenabilité		Partiellement mise en œuvre
Approfondir la démarche des "indicateurs de mission" en les associant aux budgets triennaux afin de doter ceux-ci d'un volet "performance"	performance		Partiellement mise en œuvre
Poursuivre la mise en cohérence des indicateurs et objectifs triennaux des missions avec les documents contractuels (lettres de mission aux responsables administratifs, contrats d'objectifs et de moyens avec les opérateurs, les services déconcentrés et les prestataires)	performance		Partiellement mise en œuvre

Source : Cour des comptes à partir des réponses de la direction du budget

**SUIVIS 2012 ET 2011 DES RECOMMANDATIONS FORMULEES DANS LE RRGB POUR 2010**

<b>RRGB 2010</b>			
<b>Libellé de la recommandation</b>	<b>Classement</b>	<b>Suivi 2011</b>	<b>Suivi 2012</b>
Présenter en loi de règlement ou dans l'exposé des motifs qui l'accompagne, l'évolution des dépenses d'exécution à exécution sur le périmètre de la norme tel que défini par le Gouvernement	autre	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre
Affiner les outils de calcul de la masse salariale en particulier le GVT (mission enseignement scolaire en particulier)	soutenabilité	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre
Fiabiliser la prévision et le suivi des plafonds d'emploi des opérateurs	soutenabilité	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre
Adapter le système d'information relatif aux recettes de l'État afin d'opérer le rattachement des opérations réelles et d'ordre à l'année d'imposition, pour en assurer la traçabilité	autre	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
Aligner la notion d'engagement utilisée en comptabilité budgétaire sur celle retenue en comptabilité générale	régularité	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
Insérer l'an prochain en annexe au compte général de l'État une information plus complète permettant d'apprécier correctement la situation financière réelle et le besoin de financement au 31 décembre de l'exercice pour la CADES, ainsi que pour les autres participations non contrôlées à situation nette négative	autre	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre
Retirer la charge d'indexation des emprunts indexés qui n'est pas décaissé de l'impact en trésorerie du solde budgétaire	autre	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre

<b>RRGB 2010</b>			
<b>Libellé de la recommandation</b>	<b>Classement</b>	<b>Suivi 2011</b>	<b>Suivi 2012</b>
Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et dépenses des lois de finances afin de ne déduire des recettes fiscales brutes de l'État que les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État	autre	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
Dans les lois de finances, présenter les recettes et les dépenses liées aux loyers budgétaires en isolant les unes et les autres sur une ligne « pour ordre »	autre	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
Présenter un tableau comparant l'exécution avec les prévisions adoptées en loi de programmation des finances publiques pour le solde d'exécution budgétaire, le solde primaire, les recettes et les dépenses	soutenabilité	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
Conformément au principe d'unité budgétaire exclure toute prise en charge par les budgets annexes de dépenses relevant des activités régaliennes de l'État	régularité	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
Ne pas imputer sur les comptes d'affectation spéciale des dépenses sans relation directe avec les recettes les alimentant et qui auraient vocation à relever du budget général	régularité	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
Clarifier la doctrine d'utilisation respective des procédures de fonds de concours et d'attribution de produits	autre	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre
Procéder aux dégels de façon suffisamment précoce pour éviter les reports de crédits sur l'exercice suivant lorsqu'il s'avère que la levée totale ou partielle de la réserve est inéluctable	soutenabilité	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre

<b>RRGB 2010</b>			
<b>Libellé de la recommandation</b>	<b>Classement</b>	<b>Suivi 2011</b>	<b>Suivi 2012</b>
Faire de la comptabilité d'analyse des coûts un élément de comparaison des résultats de gestion entre ministères, notamment pour renforcer la maîtrise du coût des fonctions support	performance	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre
Stabiliser la définition des fonctions support et mesurer précisément les économies résultant de la mutualisation	soutenabilité	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
Mettre en place des chartes de gestion définissant notamment les conditions de déversement des programmes support vers les autres programmes afin d'affiner la comptabilité d'analyse des coûts	performance	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre
Améliorer la disponibilité et la fiabilité des indicateurs de résultats, notamment ceux des universités	performance	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
Enrichir l'information des PAP en y développant les hypothèses ayant servi à la budgétisation, particulièrement pour ce qui concerne les prévisions démographiques retenues afin de déterminer les dépenses de pensions	autre	Partiellement mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre

Source : Cour des comptes à partir des réponses de la direction du budget



# **ANNEXES**



## I - Annexe 1 : la construction de l'agrégat de dépense

### Agrégat « élargi » (dépenses BG et de certains comptes spéciaux)

En M€	Dépenses 2011	Dépenses 2012	Variation 2011-2012	
<b>Budget général yc zone euro</b>	<b>298 192,0</b>	<b>299 734,0</b>	<b>1 542,0</b>	<b>0,5%</b>
<b>CAS</b>	<b>17 044,1</b>	<b>19 605,1</b>	<b>2 561,0</b>	<b>15,0%</b>
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	683,8	1 375,4	691,6	
Développement agricole et rural	108,4	114,4	6,0	
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	422,1	461,4	39,3	
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	89,3	1 100,0	1 010,7	
Aides à l'acquisition de véhicules propres	0,0	229,6	229,6	
Participations financières de l'État	716,2	1 115,2	399,0	
Pensions	14 383,0	14 324,1	-58,9	
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	175,0	325,0	150,0	
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	466,3	560,1	93,8	
<b>CCF</b>	<b>7 983,3</b>	<b>7 612,9</b>	<b>-370,4</b>	<b>-4,6%</b>
Prêts à des états étrangers hors Grèce	667,2	754,2	87,0	
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	130,8	22,2	-108,6	
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	6 789,0	6 836,5	47,5	
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	396,32	0,0	-396,3	
<b>Total sur périmètre BG et CS</b>	<b>323 219,4</b>	<b>326 952,0</b>	<b>3 732,6</b>	<b>1,2%</b>

Pour comparer les exercices 2011 à 2012, l'analyse a été effectuée à champ constant, ce qui a conduit à exclure le CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*, créé en 2012.

Les CAS *Pensions* et *Participations financières de l'État* ont fait l'objet de retraitements. En effet certaines de leurs dépenses transitant par le budget général, il a été nécessaire de les neutraliser afin de ne pas les compter deux fois : les dépenses du CAS *PFE* ont été corrigées des versements au MES et à Dexia en 2012 (9,11 Md€) ; les dépenses du CAS *Pensions* indiquées ci-dessous ne reprennent ni les versements du budget général de titre 2, ni les dépenses de titre 6 du programme 743 – *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*, financées par le budget général. Cela amène à corriger les dépenses de ce CAS de 38,43 Md€ en 2011 et 40,08 Md€ en 2012.

## II - Annexe 2 : effet sur le solde des lois de finances rectificatives

		Date de la LFR	Effet sur le solde	Prévision de croissance
<b>2012</b>	1ère LFR	14 mars 2012	-6,11 Md€	0,5 %
	2ème LFR	16 août 2012	+3,69 Md€	0,3 %
	3ème LFR	29 décembre 2012	-5,045 Md€	0,3 %
<b>2011</b>	1ère LFR	29 juillet 2011	-0,71 Md€	2 %
	2ème LFR	19 septembre 2011	-3,16 Md€	2 %
	3ème LFR	2 novembre 2011	+0,005 Md€	1,75 %
	4ème LFR	28 décembre 2011	+0,16 Md€	1,75 %
<b>2010</b>	1ère LFR	9 mars 2010	-31,60 Md€ (investissements d'avenir)	+1,4 %
	2ème LFR	7 mai 2010	-3,00 Md€	+1,4 %
	3ème LFR	7 juin 2010	Inchangé (garantie de l'État pour 111 Md€)	+1,4 %
	4ème LFR	29 décembre 2010	+3,46 Md€	+1,4 %
<b>2009</b>	1ère LFR	4 février 2009	-19,77 Md€ (plan de relance)	1 %
	2ème LFR	20 avril 2009	-17,58 Md€	-1,5 %
	3ème LFR	30 décembre 2009	-36,52 Md€	-2,25 %
<b>2008</b>	1ère LFR	16 octobre 2008	-7,75 Md€ (plan de soutien aux banques)	2,25 %
	2ème LFR	30 décembre 2008	-2,08 Md€	1 %

Source LFR et PLFR de 2008 à 2012

### III - Annexe 3 : le solde des comptes spéciaux

en M€ - chiffres exécution au 19/04/2013	LFI 2012		Exécution 2012		Ecart Exécution- LFI		Solde exécuté
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 397,67	1 397,67	1 296,09	1 375,38	-101,58	-22,29	-79,29
Développement agricole et rural	110,50	110,50	116,95	114,35	6,45	3,85	2,59
Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique	30,00	30,00	0,42	0,00	-29,58	-30,00	0,42
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	500,00	513,00	547,13	461,41	47,13	-51,59	85,72
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	900,00	900,00	1 319,54	1 100,00	419,54	200,00	219,54
Participations financières de l'État	5 000,00	5 000,00	9 729,24	10 223,23	4 729,24	5 223,23	-493,99
Pensions	54 210,26	54 636,26	54 196,10	54 431,27	-14,16	-204,99	-235,17
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	280,00	280,00	325,01	325,00	45,01	45,00	0,01
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	575,00	575,00	653,47	560,10	78,47	-14,90	93,37
Aides à l'acquisition de véhicules propres	234,00	234,00	236,31	229,57	2,30	-4,43	6,74
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	377,00	377,00	367,46	241,35	-9,54	-135,65	126,11

en M€ - chiffres exécution au 19/04/2013	LFI 2012		Exécution 2012		Ecart Exécution- LFI		Solde exécuté
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	
Participations de la France au désendettement de la Grèce			198,70	198,70	198,70	198,70	0,00
<b>Total comptes d'affectation spéciale</b>	<b>63 614,43</b>	<b>64 053,43</b>	<b>68 968,40</b>	<b>69 260,35</b>	<b>5 371,97</b>	<b>5 206,92</b>	<b>-273,95</b>
Accords monétaires internationaux	0,00	0,00	0,00		0,00		0,00
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	7 687,37	7 812,89	6 868,34	6 836,48	-819,03	-976,41	31,86
Avances à l'audiovisuel public	3 290,40	3 290,40	3 290,45	3 290,40	0,05	0,00	0,05
Avances aux collectivités territoriales	90 893,00	90 243,00	88 560,09	87 471,37	-2 332,91	-2 771,63	1 088,72
Prêts à des états étrangers	954,19	5 588,64	776,53	754,18	-177,67	-4 834,46	22,35
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	15,50	10,50	7,92	22,22	-7,58	11,72	-14,31
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres			0,24		0,24	0,00	0,24
Avances aux organismes de sécurité sociale			0,00		0,00	0,00	0,00
<b>Total comptes de concours financiers</b>	<b>102 840,47</b>	<b>106 945,43</b>	<b>99 504,66</b>	<b>98 374,65</b>	<b>-3 337,14</b>	<b>-8 566,95</b>	<b>1 128,67</b>

Source : Cour des comptes au 22 mars 2013

## **IV - Annexe 4 : les subventions exceptionnelles accordées aux communes**

En application de l'article L. 132-2 du code des juridictions financières, « la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article 2335-2 du code général des collectivités territoriales et le montant détaillé de ces subventions font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement du budget de l'État ».

A ces subventions sont venues s'ajouter celles prévues par l'article L.2335-2-1 du code général des collectivités territoriales qui a institué un « fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées » (FSCT). Ce fonds participe du dispositif d'accompagnement économique et territorial des collectivités affectées par les fermetures de sites de défense. Ces subventions sont attribuées par les préfets après avis conjoint des ministères de l'intérieur et des finances.

Les aides exceptionnelles au titre de chacun de ces deux dispositifs sont incompatibles. Les subventions sont imputées sur l'action n° 1 du programme 122 Concours spécifiques et administration de la mission **Relations avec les collectivités territoriales**.

### **1. Les subventions exceptionnelles aux communes en difficultés financières (article L. 2335-2 du CGCT)**

Au titre de l'année 2012, quarante communes ont bénéficié d'une aide attribuée en application de l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales, pour un montant total de 1 700 000 €.

**La commune de Grigny (Essonne) a bénéficié d'une subvention de 500 000 €**, dans le cadre de la procédure de rétablissement de l'équilibre budgétaire engagée par le représentant de l'État le 9 mai 2012 en application des articles L. 1612-5 et L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Dans son avis du 15 juin 2012, la chambre régionale des comptes (CRC) d'Ile-de-France a constaté un déséquilibre du budget principal se traduisant par une insuffisance de financement de 555 464 € et un déséquilibre du budget annexe de la régie autonome du renouvellement urbain (RARU) se traduisant par une insuffisance de financement de 7 816 187 €. Les mesures de redressement proposées par la CRC ont été reprises par le préfet qui a réglé le budget par un arrêté du 19 juillet 2012.

La commune de Grigny connaît des difficultés financières depuis de nombreuses années. Elle fait l'objet d'un suivi par les services de l'État dans le cadre du réseau d'alerte sur les finances communales depuis le début des années 90. La chambre régionale des comptes a été régulièrement saisie du déséquilibre des budgets principal et annexe de la commune. Le plan pluriannuel de redressement qu'elle a proposé en 2003 a été systématiquement reconduit jusqu'à présent.

Dans ce contexte, la commune de Grigny a présenté chaque année, depuis 2003 et sauf en 2011, une demande de subvention exceptionnelle. Ces demandes n'ont jusqu'à présent jamais reçu de suite favorable compte tenu de l'importance du déficit de la commune et de l'absence d'efforts consentis en matière de fiscalité directe locale.

Toutefois, depuis 2010, la collectivité s'est efforcée de mettre en œuvre les préconisations de la juridiction financière et du représentant de l'État de sorte que sa situation financière s'est améliorée de façon sensible. Elle demeure toutefois préoccupante en raison, notamment, du poids de la dette. Le budget principal pourrait ainsi être exécuté en équilibre à compter de 2014. Pour le budget annexe RARU, en revanche, le rétablissement de l'équilibre nécessitera encore des efforts très conséquents, les opérations de renouvellement urbain engagées depuis de nombreuses années devant s'achever en 2015.

**Une subvention de 200 000 € a été versée à la commune de Salbris (Loir-et-Cher).** En 2010, la collectivité avait, en effet, sollicité une aide exceptionnelle de 600 000 € sur trois ans, afin de rétablir sa situation financière dégradée.

Le compte administratif de l'exercice 2009 présentant un déficit de fonctionnement de 797 248 € et un déficit d'investissement de 572 735 €, la CRC a préconisé la mise en œuvre d'une politique d'investissement compatible avec ses moyens financiers, en excluant tout recours à l'emprunt. La commune ayant décidé de mettre en œuvre les préconisations de la juridiction, le versement d'une aide pluriannuelle de 600 000 €, à raison de 200 000 € par an en 2010, 2011 et 2012, doit contribuer à la résorption du déficit de fonctionnement.

En outre, des subventions exceptionnelles d'un montant total de 1 000 000 € ont été versées à 38 communes forestières du département des Landes. En effet, à la suite de la tempête Klaus du 24 janvier 2009, la mission interministérielle d'expertise des dégâts causés a recensé les collectivités propriétaires de forêts dont les recettes de fonctionnement dépendent pour au moins 10 % des recettes tirées des ventes de bois, qui présentent des pertes de recettes de ventes de bois par rapport à la période

de référence des trois années antérieures à la tempête (années 2006 à 2008) et sont, à ce titre, éligibles à une aide exceptionnelle de l'État.

## **2. Les subventions aux communes concernées par les restructurations de la défense (article L. 2335-2-1 du CGCT)**

Au titre de l'exercice 2012, le montant total des subventions attribuées en application des dispositions de l'article L. 2335-2-1 du code général des collectivités territoriales s'est établi à 5 650 000 €. Toutefois, le montant total des subventions versées au titre de la gestion 2012 s'élève à 2 790 000 €. L'administration explique cet écart par des contraintes liées à la fin de gestion. Les subventions attribuées et non versées en 2012 le seront en 2013.

### **Les subventions versées au titre du FSCT**

Communes	Montants (en €)
Cambrai (Nord)	1 000 000
Château-Chinon (Nièvre)	90 000
Dieuze (Moselle)	200 000
Genvry (Oise)	100 000
Givet (Ardennes)	500 000
Maizières-lès-Metz (Moselle)	150 000
Marly (Moselle)	150 000
Metz (Moselle)	330 000
Montigny-lès-Metz (Moselle)	270 000
<b>Total</b>	<b>2 790 000</b>

*Source : direction générale des collectivités locales.*

## V - Annexe 5 : les relations entre l'État et l'Union européenne

### 1. Fonds versés à l'État par l'Union Européenne

Depuis 2005, l'État ne reçoit plus aucun fonds de concours au titre des aides agricoles accordées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). Les fonds reçus à ce titre de l'UE (tableau 1) sont en totalité reversés aux établissements et offices agréés pour la gestion de ces aides. Ils sont comptabilisés par l'État en comptes de tiers.

**Tableau 1 : versements de l'UE reçus par l'État au titre de la PAC**

En M€	2008	2009	2010	2011	2012
FEAGA/FEADER <sup>157</sup> (FEOGA garantie jusqu'à 2006)	9 208,7	9 824,8	9 545,1	9 504,6	9 508,3

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

Depuis 2006, s'agissant des fonds structurels, le budget de l'État n'enregistre comme fonds de concours que les fonds versés pour des projets dont il assure la maîtrise d'ouvrage (tableau 2). La très grande majorité des fonds structurels reçus par la France (tableau 3) est, elle aussi, comptabilisée par l'État en comptes de tiers et elle n'a donc pas d'incidence sur les recettes et les dépenses budgétaires.

**Tableau 2 : fonds de concours de l'UE constituant des recettes de l'État**

En M€	2008	2009	2010	2011	2012
FEOGA garantie / FEAGA	0	0	0	0	0
Fonds structurels	104,7	173,5	95,3	81,4	117,5
Autres	122,4	63,0	65,1	33,9	67,3
<b>Total</b>	<b>227,1</b>	<b>236,5</b>	<b>160,4</b>	<b>115,3</b>	<b>184,8</b>

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

<sup>157</sup> Fonds européen agricole garantie et fonds agricole de développement rural.

**Tableau 3 : versements de l'UE reçus par l'État au titre des fonds structurels<sup>158</sup>**

<i>En M€</i>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
FEDER	1 157	968,4	<b>810,8</b>	1 221,9	744,5
FSE	948	940,6	<b>556,9</b>	383,1	589,6
FEOGA orientation	72	16,3	0	184	1,1
IFOP (pêche)	39	1,5	0,03	0	0
<b>Total</b>	<b>2 216</b>	<b>1926,8</b>	<b>1 367,73</b>	<b>1 623,4</b>	<b>1 335,2</b>
<i>dont fonds de concours</i>	<i>104,7</i>	<i>173,5</i>	<i>95,3</i>	<i>81,4</i>	<i>117,5</i>

*Source : Cour des comptes et DCM-MINEFE*

## 2. Prélèvement sur recettes au profit de l'UE et autres recettes recouvrées au profit de celle-ci

Le rappel des règles de financement de l'UE est donné au point 4.

En application des dispositions du § I de l'article L. 621-12-1 révisé du code rural, FranceAgriMer, est devenu compétent, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009, pour recouvrer les ressources propres liées au fonctionnement de l'OCM sucre. Ces sommes sont reversées à l'UE par l'État.

Ledit office a également reçu compétence, en application du § II de l'article précité, pour recouvrer les prélèvements créés par le règlement n°320/2006 du Conseil du 20 février 2006 instituant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière. Il n'y a pas eu, en 2012, de recouvrements à effectuer au titre de ce règlement pour l'application duquel, au total, 1 354 M€ ont été recouverts entre 2007 et 2009. Ces recettes n'étaient pas, juridiquement, des « ressources propres » de l'UE mais des « recettes affectées du FEAGA ». Il en a été tenu compte dans le calcul des avances à demander au titre de la PAC.

<sup>158</sup> Hors compensations et reversements suite à des notes de débit.

**Tableau 4 : évolution du prélèvement sur recettes au profit de l'UE (PSRUE) et du total des ressources propres recouvrées pour l'UE**

En M€	2008	2009	2010	2011	2012
<i>RPT au budget :</i>	2 078,7	1 666,1	0	0	0
Droits de douane <sup>159</sup>	1 772,3	1 624,8	0	0	0
Cotisations sucre	306,4	41,2	0	0	0
<i>RPT en comptes de tiers :</i>	0	0	1 934,8	2 061,8	1 978,7
Droits de douane <sup>160</sup>	0	0	1 893,6	2 013,2	1 925,4
Cotisations sucre	0	0	41,2	48,6 <sup>161</sup>	53,3
<i>Ress. propres hors RPT :</i>	16 621,7	18 328,4	17 597,6	18 230,9	19 051,6
Ressource TVA	2 991,6	2 108,6	2 380,6	2 916,6	2 877,1
TVA pour financement de la correction britannique	1 722,6	1 521,6	897,6	965,9	999,9
Ressource RNB	11 905,7	14 697,2	14 317,3	14 340,9	15 167,8
<i>Sous-total r. TVA + r. RNB<sup>162</sup></i>	16 619,9	18 327,4	17 595,5	18 223,4	19 044,8
Autres prélèvements <sup>163</sup>	1,8	1	2,2	7,5	6,8
<b>PSRUE de l'année</b>	<b>18 700,4</b>	<b>19 994,4</b>	<b>17 597,6</b>	<b>18 230,9</b>	<b>19 051,6</b>
<b>Total recouvré pour l'UE</b>	<b>18 700,4</b>	<b>19 994,4</b>	<b>19 532,5</b>	<b>20 292,7</b>	<b>21 030,3</b>
Frais de perception (RPT)	519,9	416,7	484,05	514,9	497,5
<b>Recouvrements nets des frais de perception</b>	<b>18 180,5</b>	<b>19 577,7</b>	<b>19 048,4</b>	<b>19 777,8</b>	<b>20 532,8</b>

Source : Cour des comptes et DCM-MINEFE

<sup>159</sup> Ressources douanières (RD) nettes du forfait Monaco (1,5 M€ en 2009 et 2008).

<sup>160</sup> RD nettes du forfait Monaco (1,4 M€ en 2010 ; 1,7 M€ en 2011 ; 1,8 M€ en 2012).

<sup>161</sup> Dont un versement de 7,4 M€, le 27 décembre, qui n'a donné lieu, s'agissant du recouvrement des droits de perception de 25 %, qu'à une opération du 1<sup>er</sup> mars 2012.

<sup>162</sup> C'est ce total qui apparaît sur la ligne XV du tableau des produits régaliens nets dans les comptes de l'État.

<sup>163</sup> Les autres prélèvements recouvrent essentiellement les ajustements à opérer, à la suite de contrôles de la Commission ou de décisions de la CJCE, au titre des ressources douanières communautaires (droits de douane et prélèvements), mais il y a eu, historiquement, certains ajustements liés à la ressource TVA. N'y figurent, toutefois, que des ajustements liés aux ressources propres. Les ajustements liés aux RPT donnent lieu aux frais de perception. Ce n'est pas sur cette ligne que s'imputent les pénalités dues par l'État pour non respect d'autres aspects du droit communautaire. De tels paiements, en droit, constituent, en effet, pour l'UE, des « autres recettes » et, pour l'État, des charges.

**Tableau 5 : évolution de l'évaluation du prélèvement 2012  
au profit de l'UE ainsi que de l'évaluation des recouvrements de RPT**

<i>En M€</i>	<b>LFI 2012</b>	<b>Prévision du PLF 2013</b>	<b>Exécution 2012</b>	<b>Ecarts sur LFI</b>	<b>Ecarts sur PLF 2013</b>
Droits de douane et prélèvements	2 281,0	2 352,0	1 925,4	-355,6	-426,6
Cotisations sucre et isoglucose	41	41	53,3	12,3	12,3
<b>Total RPT (traitées en compte de tiers)</b>	<b>2 322</b>	<b>2 393</b>	<b>1 978,7</b>	<b>-343,3</b>	<b>-414,3</b>
Ressource TVA	2 898,9	2 877,0	2 877,1	-21,8	0,1
TVA pour correction Royaume Uni	1 008,4	1 000	999,9	-8,5	-0,1
Ressource RNB	14 971,0	15 165,0	15 167,8	196,8	2,8
Autres versements RNB	-	6	6,8	6,8	0,8
<b>Total du prélèvement</b>	<b>18 878,3</b>	<b>19 048,0</b>	<b>19 051,6</b>	<b>173,3</b>	<b>3,6</b>
Frais de perception RPT	581	598	497,7	-83,3	-100,3

*Source : Direction du budget*

**Tableau 6 : prélèvement au profit de l'UE : décomposition de l'écart observé entre LFI et exécution**

En M€

Synthèse des écarts	2009	2010	2011	2012
<b>Loi de finances initiale</b>	<b>18 900</b>	<b>18 153,3</b>	<b>18 235</b>	<b>18 878</b>
<b>Variation de la ressource PNB</b>	<b>1 823</b>	<b>-45</b>	<b>-382</b>	<b>196</b>
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	<i>1 753</i>	<i>657</i>	<i>-132</i>	<i>268</i>
<i>dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :</i>				
<i>- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union</i>	<i>-64</i>	<i>104</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>- de la sous-consommation des réserves</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>- du solde de l'exercice précédent</i>	<i>390</i>	<i>720</i>	<i>96</i>	<i>52</i>
<i>- du produit des recettes diverses du budget communautaire</i>	<i>101</i>	<i>-29</i>	<i>2</i>	<i>-23</i>
<i>- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE</i>	<i>355</i>	<i>111</i>	<i>-54</i>	<i>-8</i>
<i>- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE</i>	<i>971</i>	<i>-250</i>	<i>-175</i>	<i>246</i>
<b>Impact de la variation des bases PNB des États membres</b>	<b>1 109</b>	<b>-76</b>	<b>-262</b>	<b>37</b>
<i>Soldes de ressource PNB sur les exercices antérieurs</i>	<i>34</i>	<i>-48</i>	<i>12</i>	<i>64</i>
<i>BRS année n-1 pris en compte en année n</i>	<i>-1 081</i>	<i>-578</i>	<i>0</i>	<i>-173</i>
<b>Variation de la participation au financement des rabais forfaitaires (Pays- Bas et Suède)</b>	<b>8</b>	<b>-1</b>	<b>-2</b>	<b>1</b>
<b>Variation de la ressource TVA</b>	<b>-704</b>	<b>-352</b>	<b>229</b>	<b>-22</b>
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
<i>Impact de la variation des bases TVA des États membres</i>	<i>-556</i>	<i>-131</i>	<i>110</i>	<i>-36</i>
<i>Soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs</i>	<i>-148</i>	<i>-221</i>	<i>119</i>	<i>14</i>
<b>Variation du produit des ressources propres traditionnelles (n'a de sens que jusqu'en 2009)</b>	<b>-276</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Variation des « autres versements »</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
<b>Variation de la participation au financement de la correction britannique</b>	<b>-32</b>	<b>-160</b>	<b>143</b>	<b>-8</b>
<i>Total des écarts (du fait des arrondis)</i>	<i>1 095</i>	<i>-556</i>	<i>-4,6</i>	
<b>Exécution</b>	<b>19 994</b>	<b>17 597,6</b>	<b>18 231</b>	<b>19 052</b>
<b>Ecart entre l'exécution et la prévision en LFI</b>	<b>5,79%</b>	<b>-3,06%</b>	<b>-0,02%</b>	<b>+0,09</b>

Source : Cour des comptes et direction du budget

**Tableau 7 : financement communautaire : rappel des règles applicables**

Années	1999 à 2001	2002	2003	2004 à 2008	depuis 2009 (avec effet rétroactif pour 2007 et 2008)
<i>DRP applicable</i>	DRP du 1/10/1994	DRP du 29/09/2000			DRP du 7 juin 2007
<i>Remboursement des frais de perception des RPT</i>	10%	25% + ajustement au titre de 2001	25%	25%	25%
<i>Taux d'appel de la ressource TVA (taux d'appel maximal jusqu'à 2008 ; taux effectif à compter de 2009)</i>	1,0%	0,75%	0,75%	0,50%	0,30% sauf 4 États : Autriche : 0,225% Allemagne : 0,15% Pays Bas : 0,10% Suède : 0,10% (période 2007-2013)
<i>Seuil « d'écèlement » des assiettes TVA</i>	50% du PNB / RNB				Inchangé
<i>Taux d'appel de la ressource PNB/RNB</i>	Fixé dans le cadre de la procédure budgétaire (équilibre)				Inchangé
<i>Assiette de la correction en faveur du Royaume-Uni</i>	Remboursement des 2/3 de l'écart entre : - la part de l'assiette TVA britannique dans le total des assiettes TVA de l'UE et - la part du Royaume Uni dans le total des dépenses réparties (les modalités du calcul, long et complexe, sont données dans l'article 4 de la DRP applicable) La mise en œuvre de ce calcul impliquait le « gel » d'une partie des possibilités d'appel de la ressource TVA (d'où la distinction taux maximal / taux effectif)				Entre 2009 et 2011, sortie progressive du total des dépenses réparties, dans la limite de 10,5 Md€ pour la période 2007-2013, des dépenses liées à l'élargissement autres que celles qui découlent de la PAC <sup>164</sup>
<i>Financement de la correction en faveur du Royaume-Uni</i>	Abattement d'un tiers en faveur de l'Allemagne	Abattement de 75% en faveur de quatre États membres (Allemagne, Autriche, Pays-Bas et Suède)			Inchangé
<i>Autres abattements (forfaitaires)</i>	Néant				Pays-Bas : 605 M€/an Suède : 150 M€ / an « au prix de 2004 » (période 2007-2013)

Source : Cour des comptes

<sup>164</sup> Restent, en fait, en dehors de cette exclusion progressive celles de ces dépenses liées à l'élargissement qui sont aujourd'hui imputées sur le FEAGA.

## VI - Annexe 6 : les dispositifs fiscaux des projets de lois de finances rectificatives

LFR	Dispositifs fiscaux	Incidence budgétaire (en M€)		
		2011	2012	2013
<b>2011</b>				
<b>LFR 4</b> <b>28 décembre</b>	Création d'un taux intermédiaire de TVA de 7 % à compter du 1er janvier 2012	NC	+1800	+1900
	Absence d'indexation de l'impôt sur le revenu	NC	+1752	+3504
	Hausse de l'imposition sur les dividendes et intérêts de 19 % à 24 % pour aligner la fiscalité des revenus du capital sur la fiscalité du travail	NC	+600	+600
	Majoration exceptionnelle de 5% de l'IS pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 M€ au titre des exercices 2011 et 2012	NC	+1100	+1100
<b>LFR 2</b> <b>19 septembre</b>	Aménagement des mécanismes de report en avant et en arrière des déficits pour les sociétés soumises à l'IS	+500	+1500	+1000
	Hausse de 5 % à 10 % de la quote-part pour frais et charges appliqués aux plus-values de long terme sur les titres de participation	+170	+250	+250
	Modification du régime d'imposition des plus-values immobilières hors résidence principale (IR)	0	+1030	+1076
	Modification du régime d'imposition des plus-values immobilières hors résidence principale (autres recettes fiscales)	0	+182	+190
	Suppression du régime de bénéfice mondial consolidé	+150	+200	+200
<b>LFR 1</b> <b>30 juillet</b>	Abrogation du droit à restitution des impositions directes à compter des impôts directs en fonction du revenu (suppression du bouclier fiscal)	0	+720	+720
	Réforme du barème de l'ISF	-400	-1857	-1857

	Augmentation de 6 à 10 ans du délai de rappel des donations	0	+410	+410
	Suppression des réductions des droits de donation liées à l'âge du donateur	+130	+290	+290
	Lutte contre la fraude -Accords internationaux	0	254	120
	Augmentation des droits de partage et de licitation à 2,5 % à compter de 2012	0	+322	+322
	Auto-liquidation obligatoire du droit à restitution acquis au 1er janvier 2012 sur l'ISF	0	-420	-300

LFR	Dispositifs fiscaux supérieurs à 200 M€	Incidence budgétaire (en M€)		
		2012	2013	2014
<b>LFR1 14 mars</b>	Taxe sur les transactions financières	460	1 100	1 100
<b>LFR2 du 16 août 2012</b>	Suppression des allègements sociaux attachés aux heures supplémentaires et complémentaires de travail	980	3 000	3 000
	Contribution exceptionnelle sur la fortune au titre de l'année 2012	2325		
	Aménagements des droits de mutation à titre gratuit	140	1 220	1 425
	Doublement du taux de la taxe sur les transactions financières	170	500	500
	Contribution exceptionnelle due par certains établissements de crédit	550		
	Contribution exceptionnelle sur la valeur des stocks de produits pétroliers	550		
	Versement anticipé de contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés	800	-800	
	Renversement de la charge de la preuve pour les transferts de bénéfices vers les pays à fiscalité privilégiée	40	200	200

	Lutte contre les transferts abusifs de déficits (estimation en l'absence de données)	40	200	200
	Dispositif anti-abus relatif aux schémas de désinvestissement dits « coquillards »	40	200	200
	Impôt sur les bénéfices des entreprises – Non déductibilité des abandons de créance à caractère financier (estimation en l'absence de données)	40	200	200

Source : PLFR de 2011 et 2012

## VII - Annexe 7 : Analyse des évolutions par impôt

### Recettes fiscales nettes de 2010 à 2012

En Md€	2010	2011	2012
Impôt sur le revenu	47,4	51,5	59,5
Impôt sur les sociétés	32,9	39,1	41,3
TVA	127,3	131,9	132,2
TIPP	14,2	14,3	13,5
Autres recettes fiscales	15,2	18,3	22,0
<b>Total</b>	<b>237,0</b>	<b>255,0</b>	<b>268,4</b>

Source : direction du budget

Notes : les montants 2012 sont corrigés des changements comptables intervenus en cours d'exercice ; afin de les rendre comparables, les recettes de l'année 2010 ont été réduites de 16,6 Md€, montant des impôts locaux transitoirement affectés à l'État

Les développements suivants reposent sur des éléments encore provisoires, qu'il s'agisse du chiffrage ex post des mesures nouvelles ou des agrégats macro-économiques.

#### 1. La TVA

Le rendement de la TVA en 2012 a été très inférieur à ce qui était prévu en LFI, de 5,6 Md€. L'essentiel de cette moins-value provient de l'évolution spontanée, beaucoup plus faible que ce qui était attendu (-5,4 Md€). La principale mesure nouvelle, l'augmentation de 5,5 % à 7 % du taux réduit sur les produits autres que ceux de première nécessité, a procuré une recette supplémentaire de 2,0 Md€, soit 0,2 Md€ de plus que l'évaluation initiale.

Au cours de l'exercice, la révision des hypothèses macroéconomiques a conduit à revoir à la baisse la prévision de recettes nettes de TVA, de 2,2 Md€ entre la LFI et la LFR3. Mais ces ajustements se sont révélés loin de la cible puisque l'exécution a été inférieure de 3,5 Md€ à la prévision de la LFR3. L'évolution spontanée de la TVA a finalement été de -1,2 %. Cette évolution est à ce stade difficile à comprendre au vu de la progression des principales composantes de l'assiette de la TVA : la consommation des ménages a augmenté de 1,4 %, et l'investissement en logement a progressé de 2,1 %.

## 2. L'impôt sur le revenu

Le rendement net de l'impôt sur le revenu en 2012 a été légèrement inférieur (-0,2 Md€) à la prévision en LFI. L'évolution spontanée de l'impôt, assis sur les revenus de 2011, n'a pas été affectée par la révision des hypothèses de croissance.

Par ailleurs, le rendement des mesures nouvelles a été légèrement inférieur à la prévision en LFI mais l'exécution 2011 supérieure à la prévision compense cet écart.

S'agissant des mesures nouvelles, la LFR4 pour 2011 a supprimé l'indexation du barème de l'impôt, augmentant ainsi le rendement de l'IR de 1,6 Md€. La loi de finances initiale pour 2012 a également créé une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus dont le rendement, conforme à la prévision, a été de 0,6 Md€.

## 3. L'impôt sur les sociétés

Le rendement net de l'impôt sur les sociétés a été de 41,3 Md€ en 2012, soit 3,6 Md€ de moins que la prévision de la LFI. La base 2011 et l'évolution spontanée de l'IS étaient surestimées dans la LFI, et ont été révisées dans les lois de finances rectificatives. En sens inverse, le rendement des mesures nouvelles a été supérieur à la prévision (+ 1,8 Md€), à la fois parce que les mesures antérieures prévues dans la LFI ont eu un meilleur rendement que prévu (+ 0,6 Md€), et parce que les LFR ont ajouté d'autres mesures (1,2 Md€). La prévision, dès la LFR 2, s'est avérée proche du résultat constaté en fin d'année.

Parmi les mesures dont le rendement a été supérieur à la prévision, on peut citer le contrecoup (+ 0,6 Md€) de la mesure de restitution anticipée du crédit impôt recherche dont le coût en 2011 avait été sous-estimé. De même, le gain résultant de la suppression du régime du bénéficiaire mondial consolidé a été de 0,50 Md€ alors qu'il était évalué à 0,05 Md€.

## 4. La TICPE

Le rendement de la TICPE en 2012 a été de 13,5 Md€, inférieur de 0,5 Md€ à la prévision en LFI. L'essentiel de cet écart peut s'expliquer par la baisse de 3 centimes par litre mise en œuvre à partir du 29 août et jusqu'au 10 janvier 2013. L'impact de cette mesure est de - 0,4 Md€ sur les recettes de TICPE 2012.

## 5. Les autres recettes fiscales

Les autres recettes fiscales, dont le rendement a été de 22,0 Md€ en 2012, rassemblent un grand nombre de recettes de nature diverse.

La prévision initiale comportait des mesures nouvelles qui représentaient 2,9 Md€, soit une progression de presque 20 % par rapport à 2011 (16,2 Md€). Le rendement final de ces mesures est d'environ 0,2 Md€, ce qui s'explique notamment par l'absence de gain sur les dépenses de contentieux (aucune dépense n'ayant été réalisée en 2011), la stabilité des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux alors qu'une baisse de 1,2 Md€ était attendue, une économie réduite de 0,3 Md€ sur le bouclier fiscal. L'ajout de 4,3 Md€ de mesures dans les LFR, exécutées à hauteur de 4,1 Md€, permet d'atteindre un rendement des mesures nouvelles de 4,4 Md€ sur l'année, soit 1,5 Md€ de plus que le montant prévu en LFI.

Le moindre rendement des mesures prises en cours d'année provient essentiellement de la taxe sur les transactions financières, dont le rendement a été de 0,2 Md€ au lieu des 0,6 Md€ attendus. En année pleine, le rendement ne serait que de 0,8 Md€ au lieu de 1,6 Md€ prévu.

Les autres mesures prises en cours d'année ont eu le rendement prévu : 2,3 Md€ pour la contribution exceptionnelle sur la fortune, 0,6 Md€ pour la contribution sur le secteur pétrolier, 0,5 Md€ pour le doublement de la taxe de risque systémique à la charge des établissements financiers. Dans le détail, le principal écart à la LFI concerne les « Autres impôts directs et taxes assimilés », qui bénéficient d'importantes mesures nouvelles, notamment la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (2,3 Md€).

## VIII - Annexe 8 : l'évolution du résultat en comptabilité générale

### Le solde des opérations de l'exercice de l'État en comptabilité générale (en Md€)

Au 31 décembre	2010 retraité	2011 retraité	2012	Variation 12-11 retraité	
Charges de fonctionnement nettes	228,4	230,6	235,0	+4,4	+1,9 %
Charges d'intervention nettes	164,0	134,0	144,8	+10,8	+8,1%
Charges financières nettes	31,5	46,2	43,9	-2,3	-5,0%
<b>Charges nettes</b>	<b>359,8</b>	<b>347,1</b>	<b>361,8</b>	<b>+14,7</b>	<b>+4,2%</b>
Produits fiscaux nets	266,0	278,6	281,7	+3,1	+1,1%
Autres produits régaliens nets	5,6	7,0	6,4	-0,6	-8,6%
Ressources propres (TVA et PNB) de l'Union européenne	-17,6	-18,2	-19,0	-0,8	+4,4%
<b>Produits régaliens nets</b>	<b>254,0</b>	<b>267,4</b>	<b>269,0</b>	<b>+1,6</b>	<b>+0,6%</b>
<b>Solde des opérations de l'exercice</b>	<b>-105,8</b>	<b>-79,7</b>	<b>-92,8</b>	<b>-13,1</b>	

*Source : compte général de l'État de 2012 (comptes 2011 et 2010 retraités « pro forma », c'est-à-dire tenant compte notamment des corrections d'erreurs détectées en 2012 et ayant un impact sur les comptes de 2011 et 2010).*

## Glossaire

<b>Affectation de recettes</b>	Des recettes peuvent être, à titre exceptionnel, directement affectées, sans transiter par le budget général, à certaines dépenses (comme celles des budgets annexes et des comptes spéciaux) ou structures (notamment des établissements publics)
<b>Budget opérationnel de programme (BOP)</b>	Part des crédits d'un programme allouée à un périmètre d'activité ou à un territoire. Le BOP a les mêmes attributs que le programme et en décline les objectifs
<b>Comptabilité d'analyse des coûts (CAC)</b>	Mesure des moyens budgétaires affectés, directement ou indirectement, à la réalisation d'une action
<b>Crédits limitatifs</b>	Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Depuis la LOLF, les crédits sont, par principe, limitatifs
<b>Crédits évaluatifs</b>	Dérogation au principe du caractère limitatif des crédits pour les dépenses dont le montant ne peut être prévu avec précision (charges de la dette, remboursements, restitutions et dégrèvements, mise en jeu des garanties accordées par l'État)
<b>Décret d'avance</b>	Ouvertures ou annulations de crédits en gestion pour des besoins urgents non prévus dans la loi de finances initiale
<b>Déficit public</b>	Le déficit public additionne le solde budgétaire de l'État et celui des collectivités territoriales et des organismes sociaux
<b>Dépenses brutes</b>	Décaissements effectués dans l'année intégrant les remboursements et dégrèvements d'impôts
<b>Dépenses nettes</b>	Dépenses brutes moins le montant des remboursements et dégrèvements
<b>Dépenses fiscales</b>	Dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes fiscales
<b>Fonds de concours</b>	Legs, donations et produits versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public
<b>Fongibilité</b>	Faculté d'utiliser indifféremment des crédits pour effectuer des dépenses, quelle que soit leur nature. Elle est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses, l'inverse n'est pas vrai
<b>Justification au premier euro (JPE) des crédits</b>	Démarche consistant à justifier tout crédit demandé ou utilisé

<b>Mission budgétaire</b>	Ensemble de programmes concourant à une politique publique ministérielle ou interministérielle
<b>Objectifs de performances</b>	Les projets annuels de performances (PAP) des programmes comportent des objectifs qui expriment les priorités stratégiques de chaque programme. Les objectifs sont mesurés au moyen d'indicateurs de performances
<b>Opérateurs de l'État</b>	Organismes distincts de l'État, de statuts divers (souvent des établissements publics administratifs), auxquels est confiée une mission de service public
<b>Prélèvements obligatoires</b>	Ensemble des impôts et des cotisations sociales
<b>Principes budgétaires</b>	Unité, universalité, annualité, non contraction des recettes et des dépenses, non affectation des recettes, sincérité
<b>Produit intérieur brut (PIB)</b>	Indicateur de la richesse nationale, soit la somme des valeurs ajoutées de l'ensemble des branches de production
<b>Programme budgétaire</b>	Regroupement des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions. Le programme est l'unité de spécialité des crédits et le niveau de l'autorisation de la dépense
<b>Projets annuels de performances (PAP)</b>	Annexes au PLF, qui développent par programme les crédits et différents éléments d'information (stratégie, actions, objectifs, résultats attendus)
<b>Rapports annuels de performances (RAP)</b>	Annexes au projet de loi de règlement qui fournissent des éléments sur l'exécution budgétaire (écarts avec les prévisions, résultats et indicateurs)
<b>Recettes brutes</b>	Recettes encaissées, avant déduction des remboursements ou dégrèvements d'impôts.
<b>Recettes nettes</b>	Recettes brutes moins le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts
<b>Reports de crédits</b>	Les autorisations d'engagement ou les crédits de paiement disponibles sur un programme en fin d'année peuvent être reportés sur l'année suivante, dans certaines limites
<b>Solde primaire</b>	Il est constitué de la différence entre les recettes nettes et les dépenses nettes, avant paiement des intérêts de la dette
<b>Transfert de crédits</b>	Modification de la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts
<b>Virement de crédits</b>	Modification de la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère

**Réponse commune du Ministre de  
l'économie et des finances et du ministre  
délégué auprès du ministre de  
l'économie et des finances, chargé du  
budget**



**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET  
DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU  
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU  
BUDGET**

*Nous avons pris connaissance avec intérêt du projet de rapport de la Cour des comptes sur les résultats de la gestion budgétaire (RRGB) pour l'année 2012, prévu par l'article 58-4 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Suite aux échanges fructueux entre nos services, nous partageons pour l'essentiel les analyses et recommandations de ce rapport. Nous nous limiterons donc à développer ici quelques observations.*

\* \* \*

*Si la Cour souligne dans son rapport que la réduction du déficit s'est poursuivie à un rythme moindre qu'en 2011, hors éléments exceptionnels, nous souhaitons souligner que ce constat tient surtout à une dégradation continue du contexte économique sur la gestion 2012. Il convient en revanche de relever que l'ajustement structurel a atteint 1,1 point du produit intérieur brut, contrebalançant les effets du contexte économique défavorable et des événements exceptionnels, ce qui témoigne des efforts rigoureux accomplis sur cette gestion.*

*De ce point de vue, nous attirons tout particulièrement l'attention de la Cour sur les importantes mesures de redressement en recettes que le Gouvernement a mis en œuvre dès son installation à l'été, afin de maintenir le solde budgétaire de l'État sur une trajectoire dynamique de rétablissement.*

*En matière de prévision de recettes, la Cour ne formule pas de critique de fond à l'égard des prévisions retenues par le Gouvernement lors des lois de finances rectificatives, ce dont nous nous félicitons.*

*Elle souligne cependant l'écart constaté entre la dernière prévision de recettes de TVA et l'exécution constatée. Cet écart de 3,3 Md€ en comptabilité budgétaire<sup>1</sup>, qui est ramené à 3,0 Md€ en comptabilité nationale, s'explique, au regard des derniers comptes nationaux publiés par l'INSEE, à hauteur de 1,7 Md€ par la révision à la baisse des emplois taxables et à des effets de structure de consommation défavorables. Un écart résiduel de 1,3 Md€, modeste au regard des encaissements de TVA et des écarts à la prévision constatés par le passé, reste encore inexpliqué.*

<sup>1</sup> Cet écart de 3,3 Md€ est calculé d'après les chiffres de la comptabilité budgétaire (non retraités des recettes pour ordre au contraire de la présentation retenue dans le RRGB, qui conduit à un écart de 3,5 Md€).

*En revanche, la baisse des recettes de TVA, qui fait suite à un décrochement des encaissements à compter du mois d'octobre, pouvait difficilement être anticipée lors de la construction du dernier projet de loi de finances rectificative de l'année : les encaissements à fin septembre, derniers connus à cette date, présentaient une TVA en progression de 1,4 % par rapport à 2011 ce qui, compte tenu des variations saisonnières toujours possibles, ne conduisait pas nécessairement à réviser l'évaluation de la cible annuelle.*

*S'agissant également de la critique de la Cour sur la décision du Gouvernement de percevoir certains dividendes en titres plutôt qu'en numéraire, cette décision, outre qu'elle était neutre pour le calcul du déficit au sens de Maastricht, était pleinement justifiée au regard de l'intérêt patrimonial de l'État.*

*Si la Cour semble regretter que l'effort de réduction ait principalement reposé sur la hausse des recettes en 2012, nous tenons à rappeler l'importance des efforts qui ont été accomplis sur les dépenses de l'État, celles-ci ayant été exécutées sur le périmètre de la norme de dépenses 2,4 Md€ en dessous de l'objectif de construction initial du budget 2012. Cet effort de pilotage des dépenses de l'État est absolument inédit, en particulier dans un contexte de tension budgétaire élevée. Il convient de noter que cet effort de redressement en dépenses a été mis en œuvre sans peser sur la situation des relations financières entre l'État et la Sécurité sociale, et sans détérioration notable du niveau des charges à payer.*

*Comme la Cour l'aura noté, un tel niveau d'exigence dans la maîtrise des dépenses de l'État n'a été rendu possible qu'en mobilisant fortement la réserve de précaution. Outre des niveaux d'annulations sur réserve jamais atteints par le passé, cette mobilisation de la réserve a été possible au seul bénéfice du surgel de 1,5 Md€ décidé à l'été par le Gouvernement, sur la base des recommandations de la Cour formulées dans le cadre de son audit des finances publiques commandé par le Premier ministre en mai 2012.*

*En ce qui concerne la recommandation d'intégrer dans la norme les dépenses exceptionnelles constituées par la dotation en capital au mécanisme européen de stabilité (MES) et par la recapitalisation de la banque Dexia, nous souhaitons souligner que ces dépenses se caractérisaient à la fois par leur montant et leur caractère exceptionnels, mais également par leur caractère d'opération patrimoniale. La norme de dépenses doit certes porter sur un ensemble de dépenses aussi large que possible pour garder toute sa force, mais elle doit également rester assise sur des dépenses qu'il est possible, et pertinent, de piloter en exécution. Dans cette perspective, il peut être préférable d'exclure ponctuellement certaines dépenses exceptionnelles afin de maintenir la crédibilité de la norme.*

*En excluant ces dépenses de nature patrimoniale, les dépenses de l'État, y compris dette et pensions, ont diminué de 0,3 Md€ en 2012 par rapport à 2011, ce qui est inédit. Cela a été rendu possible par une gestion particulièrement rigoureuse de la dépense de l'État avec la mise en place d'un surgel de 1,5 Md€ dès l'été 2012, afin de compenser en gestion les risques de dérapages identifiés par la Cour dans son audit indépendant des finances publiques, et l'absence de dégel tout au long de l'année sauf pour les dépenses strictement obligatoires.*

*Au regard des développements consacrés par la Cour au sujet des opérations de redéploiement au sein du plan d'investissements d'avenir (PIA), nous voulons apporter les précisions suivantes.*

*Concernant la régularité de l'utilisation de la procédure de rétablissement de crédits, nous considérons que le Gouvernement était pleinement légitime à y recourir, ces opérations apparaissant en parfaite conformité avec le cadre fixé par la LOLF.*

*Par ailleurs, nous souhaitons rappeler que l'utilisation des crédits du PIA à d'autres fins constitue un risque très réduit au regard de la gouvernance de ces projets et de l'exigence des procédures qui encadrent l'emploi de ces crédits. Ainsi, dans le cas du financement de certaines actions du plan automobile par le PIA, les actions financées sont absolument conformes aux objectifs poursuivis par le plan d'investissements d'avenir, ces fonds étant gérés conformément aux procédures du PIA après avis du Commissariat général à l'investissement. Les actions d'aides à la réindustrialisation constituent également une des finalités du PIA prévues dès son origine, les conventions passées en juillet 2010 intégrant déjà de telles actions.*

*S'agissant des analyses conduites par la Cour sur l'évolution des dépenses de l'État par type de dépenses (fonctionnement, intervention), nous pensons utile de préciser que les normes d'évolution sur lesquelles se fondent les analyses de la Cour doivent avant tout se comprendre comme des objectifs intermédiaires de construction de la budgétisation destinés à faciliter les discussions et arbitrages interministériels. Le budget de l'État est cependant toujours construit in fine politique publique par politique publique. Tel est bien tout le sens de la loi organique relative aux lois de finances. Il n'est donc pas pertinent d'analyser l'application de ces objectifs intermédiaires en gestion.*

*En matière de dépenses de personnel, nous considérons que la sur-exécution des schémas d'emploi est un signe encourageant et témoigne d'une prise en compte croissante par les ministères de la nécessaire maîtrise des effectifs. Nous entendons également parfaitement les alertes formulées par la Cour au sujet de la gestion 2012, caractérisée par un dérapage très important des dépenses de personnel, essentiellement au ministère de la Défense (hors opérations extérieures). Ces dérapages intervenus dans le*

*cadre de dysfonctionnements du calculateur de paye Louvois font l'objet d'un audit conjoint de l'inspection générale des finances et du contrôle général des années qui doit permettre d'en comprendre les raisons. Nous entendons en toute hypothèse prendre toutes les mesures qui apparaîtront nécessaires à la lumière des conclusions de ce rapport pour que cette situation ne puisse plus se reproduire.*

*Concernant le suivi des opérateurs au plan budgétaire, nous partageons le souhait de la Cour d'augmenter leur contribution à la maîtrise des dépenses publiques. La démarche de plafonnement des ressources fiscales des opérateurs s'est ainsi renforcée en 2013 et le sera encore davantage en 2014. L'intégration dans le champ de la norme de dépenses, à la fois des subventions pour charge de service public et des taxes qui leurs sont affectées, permet ainsi de mettre sous contrainte l'ensemble de leurs ressources. Enfin, il convient de noter que le premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), qui s'est tenu le 18 décembre 2012, a annoncé le lancement d'un chantier transversal dédié à l'intégration des agences et des opérateurs dans la modernisation de l'action publique. Un groupe de travail constitué dans ce cadre fera des propositions de leviers et d'outils favorisant l'association des opérateurs au rétablissement des comptes publics.*

*La Cour relève enfin plusieurs cas de sous-budgétisations, pour certaines considérées comme récurrentes. Pour les principales d'entre elles (bourses universitaires sur critères sociaux, frais de justice, allocation temporaire d'attente, hébergement d'urgence), nous souhaitons rappeler que le Gouvernement a pris en compte les recommandations de la Cour en procédant à des rebasages importants sur ces dispositifs dans le cadre de la LFI 2013. Au demeurant, l'ensemble des besoins en exécution réellement constatés a pu être couvert par des redéploiements en gestion 2012. S'agissant du cas spécifique de la provision relative aux opérations extérieures du ministère de la Défense, compte tenu du caractère intrinsèquement aléatoire de telles dépenses, l'objectif de cette provision ne saurait être de couvrir en intégralité ces dépenses sur une gestion. L'existence d'une telle provision à hauteur de 630 M€, maintenue dans le budget 2013, représente, nous semble-t-il, un signal de discipline budgétaire extrêmement fort du Gouvernement dans le contexte actuel de maîtrise des dépenses de l'État.*