Cour des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2020

Résultats et gestion

Avril 2021

Sommaire

Procédures et méthodes **7**

Délibéré **11**

Synthèse **13**

Récapitulatif des recommandations **19**

Introduction **21**

Chapitre I Les résultats de l'année **23**

I - Un déficit de l'État qui s'accroît fortement en 2020 sous l'effet conjugué de la hausse des dépenses et de la diminution des recettes 25

A - Un exercice budgétaire fortement perturbé par la crise sanitaire 25

B - Des recettes du budget général nettement inférieures à la prévision initiale 38

C - Des dépenses en forte augmentation et une exécution complexe, sous l'effet de la crise 41

D - Une forte dégradation du solde des comptes spéciaux 46

E - Un coût budgétaire majeur de la crise sanitaire et des mesures adoptées pour y répondre 47

II - La situation financière de l'État 49

A - Un besoin de financement en très forte augmentation 49

B - Un montant très élevé de primes à l'émission en 2020 57

C - La charge d'intérêts a poursuivi sa diminution en 2020 malgré la forte progression de l'endettement 60

Chapitre II Les recettes du budget général de l'État **65**

I - Des recettes fiscales en fort repli en raison de la crise sanitaire 66

A - Des recettes fiscales fortement révisées en cours d'année 68

B - Un repli spontané des recettes fiscales plus rapide que celui du PIB mais moins fort qu'en 2009 72

C - Une réaction contrastée des différents impôts face à la crise 74

D - D'importants contentieux fiscaux coûteux pour l'État 81

II - Des recettes non fiscales globalement stables 81

A - Une évaluation initiale à la portée limitée 82

B - Un niveau stable de recettes non fiscales qui masque des variations importantes 84

C - La traçabilité insuffisante des recettes liées aux investissements d'avenir 87
III - Un montant très élevé de fonds de concours et attributions de produits en 2020 88
IV - Les prélèvements sur recettes 89
A - Un relèvement significatif du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne 89
B - Les prélèvements sur les recettes au profit des collectivités territoriales 93
Chapitre III Les dépenses du budget général de l'État 99
I - Une hausse inédite des dépenses, qui ne s'explique pas uniquement par la crise sanitaire 101
A - Près de 50 Md€ de dépenses budgétaires liées aux mesures prises en réponse à la crise 102
B - Hors crise, un rythme d'augmentation des dépenses qui demeure soutenu 111
II - Des évolutions contrastées selon la nature des dépenses 115
A - Une hausse massive des dépenses d'intervention 116
B - Des effectifs qui repartent à la hausse et des dépenses de personnel qui continuent à augmenter 118
C - Un mouvement global de hausse des autres dépenses du budget général 128
III - Une exécution budgétaire rendue complexe par la crise sanitaire 135
A - Des ouvertures très élevées de crédits budgétaires en cours d'année, une surbudgétisation marquée 135
B - Hors lois de finances rectificatives, une gestion des risques budgétaires qui a été adaptée 139
C - Une exécution 2020 qui s'accompagne de risques sur la trajectoire budgétaire à venir 142
Chapitre IV Au-delà du budget général, des moyens financiers de l'État à rationaliser 149
I - Les budgets annexes et les comptes spéciaux : une rebudgétisation à poursuivre 153
A - Un ensemble hétéroclite aux enjeux financiers encore insuffisamment maîtrisés 153
B - Une rationalisation à poursuivre 156
II - Un encadrement des taxes affectées à renforcer 158
A - La fiscalité affectée, des recettes importantes pour le financement des politiques publiques 158
B - Le plafonnement de la fiscalité affectée comme outil de limitation des dépenses : l'exemple des opérateurs 158
C - Une démarche de rationalisation de la fiscalité affectée à poursuivre 161
III - Les dépenses fiscales 162
A - Une baisse des dépenses fiscales liée à des facteurs conjoncturels mais une évolution tendancielle toujours dynamique 162

B - Des outils de pilotage et d'évaluation à mettre en œuvre 166
IV - Les fonds sans personnalité juridique 171
A - Le fonds « Outre-mer 5.0 » 173
B - Le fonds pour l'innovation et l'industrie 174
Le suivi des recommandations 179
A - Le suivi des recommandations des RBDE 2018 et 2019 179
B - Le suivi des recommandations des NEB pour 2019 182
Liste des abréviations 185
Annexes 187
Réponse conjointe du ministre de l'économie, des finances et de la relance, et du ministre délégué chargé des comptes publics 209

Procédures et méthodes

La Cour publie, chaque année, un rapport sur le budget de l'État (RBDE) qui analyse l'exécution de l'année antérieure. Il est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat conjointement au projet de loi de règlement. Sa publication, avancée en 2021 de deux semaines par rapport à l'année dernière, 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. En 2018, le format et le contenu de ces notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) ont été adaptés afin de répondre aux souhaits exprimés par le Parlement.

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

- l'acte de certification des comptes de l'État, annexé au projet de loi de règlement (5° de l'article 58 de la LOLF), rendu public en même temps que le rapport sur le budget de l'État ;
- le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat sur les finances publiques (3° de l'article 58 de la LOLF), rendu public environ deux mois après celui sur le budget de l'État : son champ est plus large puisqu'il porte sur l'ensemble des administrations publiques et analyse à la fois l'exercice antérieur, l'exercice en cours et les exercices à venir ;
- le (ou les) rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice (6° de l'article 58 de la LOLF), qui accompagne(nt) le projet de loi de finances comportant la demande de 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 six chambres que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurés par une formation commune associant les six chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, 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 ou d'une enquête, 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.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou par le Premier ministre, 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 toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

⁂

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation interchambres présidée par M. Charpy, président de chambre, et composée de MM. Barbé, Guibert, Viola, Laboureix, Mme Périn, M. Rolland, Mme Fontaine, M. Chailland, Mme Soussia, M. Giannesini, Mme de Mazières, conseillers maîtres, et M. Guéné, conseiller maître en service extraordinaire. M. Ferriol, avocat général, représentait la procureure générale.

Le rapporteur général était M. Pelé, conseiller maître en service extraordinaire, assisté de M. Vazeille, conseiller référendaire, M. Canivenc, auditeur, rapporteurs, et M. Brossard, vérificateur, avec le concours, en tant que rapporteurs, de MM. Bourquard et Fosseux, conseillers référendaires, et de Mmes Chaffard et Clarens, et MM. Borgy, Djebbari, Doumeix et Zérah, rapporteurs extérieurs.

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

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 30 mars 2021, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy et Gautier, présidents de chambre, Mme Hirsch de Kersauson, procureure générale, entendue en ses avis.

⁂

Le présent rapport repose notamment sur **60 notes d'exécution budgétaire (NEB)** qui constituent des analyses par mission et par programme de l'exécution des crédits, trois analyses de l'exécution des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des dépenses fiscales, et deux analyses de l'exécution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Ces documents contiennent une analyse approfondie de l'exécution budgétaire par grande politique publique. Ils sont assortis de recommandations et complètent le diagnostic global.

Ces 65 analyses sont consultables sur le site internet de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr.

Le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État est accessible en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Il 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 intitulé *Le budget de l'État en 2020 : Résultats et gestion.*

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable au ministre de l'économie, des finances et de la relance et pour information au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics.

La réponse est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Camby, présidents de chambre, M. Briet, Mme Moati, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Perrot, Barbé, Bertucci, Tournier, Mme Darragon, MM. Courtois, Lefebvre, Martin, Ténier, Lair, Mme Trupin, MM. Guibert, Guaino, Mme Carrère-Gée, Urgin, Ory-Lavollée, Antoine, Mousson, Guéroult, Mme Bouygard, MM. Feller, Viola, Frentz, Clément, Le Mer, Rousselot, Geoffroy, Glimet, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Perrin, Rabaté, de la Guéronnière, Albertini, Guillot, Berthomier, Potton, Mme de Coincy, Périn, MM. Miller, Saudubray, Rolland, Cabourdin, Chatelain, Mmes Bouzanne des Mazery, Soussia, MM. Basset, Fulachier, Soubeyran, Mmes Coudurier, Faugère, MM. Belluteau, Appia, Mmes Fontaine, Gravière-Troadec, MM. Homé, Drouet, de Combles de Nayves, Samaran, Dubois, Chailland, Mmes Toraille, Latournarie-Willems, MM. Kruger, Giannesini, Mmes Hamayon, Mondolini, M. Bouvard, Mme Riou-Canals, MM. Levionnois, Lejeune, Vught, Mme Pailot-Bonnetat, MM. Feltesse, Sciacaluga, Mme de Mazières, MM. Sitbon, Montarnal, Boullanger, Seiller, Mme Mercereau, MM. Courson, Michelet, Duguépéroux, Colin de Verdière, Mme Deletang, M. Savy, Mme Lignot-Leloup, MM. Thomas, Le Goff, Tricaud, Lion, Berger, Burckel, Fourrier, Delmas, Turenne, conseillers maîtres, MM. Collin, Guégano, Guéné, Bouvier, Mme Prost , Reynier, M. Baert, conseillers maître en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Charpy, 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, Mme Camby, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Pelé, conseiller maître en service extraordinaire, de M. Vazeille, conseiller référendaire, M. Canivenc, auditeur et de M. Brossard, vérificateur, rapporteurs devant la formation interchambres chargée de le préparer, et de M. Laboureix conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de M. Barichard, Premier avocat général et de M. Ferriol, avocat général.

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

Fait à la Cour, le 7 avril 2021.

Synthèse

L'année 2020 a été fortement marquée par la crise sanitaire, les interventions massives décidées par l'État tout au long de l'année ayant nécessité l'adoption de quatre lois de finances rectificatives. En exécution, la crise a significativement accru le déficit budgétaire de l'État en 2020 et la dette a connu une très forte progression.

Une incidence majeure de la crise sanitaire sur le budget de l'État

Après le déclenchement de la crise sanitaire, le Gouvernement a pris un ensemble de mesures visant à limiter les interactions sociales pour freiner l'extension de la pandémie. Ces mesures ont ralenti l'activité économique, notamment pendant les périodes de confinement. Afin d'en pallier les effets sur les ménages et les entreprises, le Gouvernement a mis en place plusieurs dispositifs de soutien financier, adoptés et renforcés dans quatre lois de finances rectificatives successives.

Les principaux dispositifs ont été portés par une nouvelle mission budgétaire, intitulée *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, qui rassemble quatre interventions de l'État : la prise en charge du dispositif exceptionnel d'activité partielle, les aides du fonds de solidarité en faveur des entreprises (à l'origine les plus petites d'entre elles), le renforcement de prises de participations de l'État dans des entreprises en difficulté du fait de la crise, et la compensation à la sécurité sociale d'un nouveau dispositif d'exonération et d'aide au paiement des prélèvements sociaux.

D'autres mesures en faveur des ménages ont été décidées, comme des aides exceptionnelles de solidarité versées aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), ainsi qu'aux bénéficiaires des aides personnelles au logement et aux jeunes de moins de 25 ans. Les actions en faveur de l'hébergement d'urgence ont aussi été renforcées.

S'agissant des aides aux entreprises, l'État est également intervenu en apportant sa garantie à des prêts accordés par des établissements de crédits à des entreprises immatriculées en France, avec un plafond d'encours maximum de plus de 300 Md€. Des plans de soutien sectoriels ont été mis en place (tourisme, automobile, aéronautique, culture).

Enfin, l'État a apporté des aides financières aux collectivités territoriales, afin de compenser leurs pertes de recettes fiscales. Il a également contribué au financement du plan de soutien mis en place par l'Union européenne.

Selon l'évaluation que la Cour a pu réaliser, l'incidence de la crise sur le solde budgétaire en 2020 s'élèverait à 92,7 Md€. Même si ce chiffre est entouré d'une marge d'incertitude, il rend compte de l'ampleur du coût de la crise et des mesures prises par l'État pour y répondre.

Plus de la moitié de ce coût résulte de dépenses supplémentaires liées à la crise, qui sont évaluées à 49,7 Md€. Ce montant inclut principalement les dépenses de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, à hauteur de 41,8 Md€. Il comprend également un surcroît de dépenses de 7,9 Md€ sur d'autres missions budgétaires, résultant de 12,2 Md€ de dépenses supplémentaires en partie compensées par des économies spontanées de 4,3 Md€ liées au contexte sanitaire, du fait du report de certaines dépenses ou de la réduction du coût de certains dispositifs.

La crise a conduit à une baisse des recettes de 37,3 Md€, dont l'essentiel porte sur les recettes fiscales (32,3 Md€). C'est principalement le ralentissement de l'économie qui explique cette baisse, les recettes fiscales ayant connu une évolution spontanée (c'est-à-dire hors mesures nouvelles) négative en 2020 (- 8,2 %), en lien avec la baisse du PIB (- 6,1 % en valeur). Cet effet est toutefois plus ou moins marqué suivant les impôts : le rendement de l'impôt sur les sociétés a été significativement amoindri par le ralentissement économique, celui de la TVA a diminué en ligne avec la baisse du PIB ; l'impôt sur le revenu, en revanche, a été assez peu affecté, en raison des mesures de soutien aux revenus des ménages, de même que les impôts assis sur le capital.

Un déficit qui se creuse fortement et une dette qui augmente massivement

Du fait du coût budgétaire de la crise, le déficit de l'État a considérablement augmenté en 2020. Il s'élève à 178,0 Md€, en hausse de 84,9 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, et de 85,3 Md€ comparé à 2019. Il s'agit de la plus forte augmentation depuis celle constatée en 2009 (+ 81,8 Md€), après la crise financière de 2008.

L'augmentation du déficit budgétaire par rapport à la prévision initiale (84,9 Md€) est toutefois inférieure à l'incidence de la crise (92,7 Md€), quelques évènements ayant joué favorablement sur le solde de l'État : une moindre charge de la dette (2,4 Md€), des encaissements exceptionnels de recettes non fiscales (3,7 Md€), le rattachement de fonds de concours pour un montant particulièrement élevé (+5,9 Md€ par rapport à la prévision initiale).

Du fait du niveau élevé du déficit budgétaire en 2020, la dette de l'État s'est fortement accrue (+ 178 Md€), atteignant 2 001 Md€. Le besoin de financement de l'État s'est situé en 2020 à un niveau exceptionnellement élevé (309,6 Md€), en très forte hausse (+ 89,1 Md€) par rapport à 2019. Le besoin de refinancement de l'État (c'est-à-dire le montant de dette qui arrivera à échéance) au cours des 10 prochaines années augmente de 180 Md€ par rapport à celui calculé pour cette même période à la fin de l'année 2019. La poursuite de la baisse des taux d'intérêt permet toutefois, malgré l'augmentation de l'encours de dette, une nouvelle diminution de la charge d'intérêts en 2020.

Enfin, en 2020, le volume important d'émission de dettes sur des souches anciennes, dans un contexte de baisse des taux d'intérêt, est à l'origine d'un montant de primes à l'émission particulièrement élevé, 30,7 Md€, supérieur à celui de 2019 (19,9 Md€).

Des écarts importants entre les prévisions budgétaires et l'exécution

La loi de finances initiale pour 2020 prévoyait un déficit budgétaire de 93,1 Md€. L'amélioration du solde budgétaire ne s'élevait qu'à 4,5 Md€ par rapport à celui prévu pour 2019 dans la dernière loi de finances rectificative (97,7 Md€). En dépit de la réduction du coût du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) et de la fin de la montée en charge du prélèvement à la source (PAS) pour l'impôt sur le revenu (soit un gain de plus de 20 Md€ de recettes), la réduction du déficit prévue par la LFI était en effet réduite par de nouvelles baisses d'impôts (-5,5 Md€ au titre de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu, - 3,7 Md€ avec la suppression de la taxe d'habitation), une croissance dynamique des dépenses du budget général (+ 6,5 Md€ malgré une baisse de la charge de la dette de 1,9 Md€) et un nouveau transfert de TVA aux régimes de sécurité sociale (-6,6 Md€).

Les interventions de l'État en réponse à la crise sanitaire ont été portées par les quatre lois de finances rectificatives adoptées au cours de l'année, qui ont modifié significativement la programmation budgétaire initiale :

- les crédits ouverts sur le budget général1 pour les mesures de soutien aux ménages et aux entreprises se sont élevés à 75,7 Md€, dont 69,6 Md€ sur la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire ;
- la prévision de recettes fiscales a été sensiblement revue à la baisse, de 65,8 Md€ dans la troisième loi de finances rectificative par rapport à la loi de finances initiale, cette dégradation étant ramenée à 43,8 Md€ dans la quatrième loi de finances rectificative ;

[1] Hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

- la prévision de solde des comptes spéciaux, quasi nulle en loi de finances initiale, a été progressivement dégradée jusqu'à - 9,9 Md€ dans la quatrième loi de finances rectificative.

Après l'adoption de la quatrième loi de finances rectificative, la prévision de déficit de l'État a été portée à 223,3 Md€, soit 130,1 Md€ de plus qu'en loi de finances initiale.

Le déficit constaté en exécution (178,0 Md€) est en définitive nettement inférieur à celui prévu dans la dernière loi de finances rectificative, de 45,3 Md€. Cette situation résulte notamment d'un volume très important de crédits non dépensés en fin d'année (31,6 Md€), principalement ceux ouverts dans la LFR 4, et qui ont donné lieu à des reports de crédits sur l'exercice suivant pour un montant inédit de 30,8 Md€ (dont 28,8 Md€ sur la seule mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*).

Les montants de crédits ouverts dans la quatrième loi de finances rectificative dépassaient les prévisions de dépenses qui pouvaient raisonnablement découler des informations disponibles en novembre. La sous-consommation des crédits en fin d'année reflète, au-delà des incertitudes liées à la crise sanitaire, un manque de réalisme des prévisions budgétaires.

Les importants reports de crédits sur l'année 2021 qui résultent de la sous-consommation constatée à la fin de l'année 2020 conduisent à une certaine confusion des exercices budgétaires, en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire. Il aurait été plus conforme à ce principe de prévoir des crédits supplémentaires dans la loi de finances pour 2021, ce qui était possible puisque des amendements substantiels ont été apportés au projet de loi jusqu'à la mi-décembre 2020.

En ce qui concerne les recettes fiscales, l'exécution se situe légèrement au-dessus de la prévision de la dernière loi de finances rectificatives (+ 6,7 Md€), mais l'écart est beaucoup plus élevé avec celle de la troisième loi de finances rectificative (+ 28,8 Md€). Sans méconnaître le contexte d'incertitude qui a prévalu tout au long de l'année, ces aléas dans les prévisions de recettes fiscales renforcent l'intérêt d'une expertise complémentaire de celle du Gouvernement qui permette un examen *ex ante* du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses des administrations publiques dans les lois financières annuelles.

Une évolution dynamique des dépenses susceptible de se prolonger au-delà de 2020

En 2020, les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements du budget général se sont accrues (à périmètre constant) de 52,3 Md€ (15,5 %) par rapport à 2019, pour atteindre un niveau inégalé de 389,7 Md€. Compte tenu du niveau du déficit (178,0 Md€), près de 46 % de ces dépenses ont été financées par l'endettement public, et non par des recettes publiques.

Cette hausse inédite résulte de l'incidence de la crise sanitaire sur les dépenses (49,7 Md€ dont 41,8 Md€ sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*), mais aussi d'une augmentation des autres dépenses de l'État qui reste soutenue en 2020. En neutralisant l'économie constatée sur la charge de la dette, les dépenses non directement imputables à la crise croissent de 6,7 Md€ en 2020, soit une dynamique de croissance proche de celle de 2019 (+ 7,3 Md€) et bien supérieure à celle de 2018 (+ 1,5 Md€).

Dans le périmètre des dépenses pilotables de l'État, le plafond prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a été dépassé de 15,4 Md€ (5,7 %). Ce dépassement, qui n'est qu'en partie lié à la crise sanitaire, traduit une hausse structurelle des dépenses.

Dans la poursuite de cette dynamique, et en tenant compte des crédits reportés sur 2021, l'augmentation des dépenses du budget de l'État entre 2018 et 2021 pourrait s'établir à 90,5 Md€ (+ 27,8 %). La Cour souligne qu'un tel dynamisme s'accompagne d'un risque d'« effet cliquet », c'est-à-dire que les dépenses se maintiennent à un niveau durablement plus élevé qu'avant-crise, pesant ainsi sur la trajectoire de solde et de dette publics.

À ces facteurs de croissance déjà identifiés s'ajoutent les incertitudes sur les effets de la crise en 2021, non seulement du fait de la prolongation des mesures de soutien aux ménages et aux entreprises, mais aussi de l'émergence de nouvelles dépenses (par exemple en cas de mobilisation de la garantie de l'État accordée sur de nombreux prêts) ou de moindres recettes (notamment les risques sur le remboursement des avances accordées par l'État en 2020 à différents acteurs économiques).

Hors budget général, des moyens des politiques publiques qui font l'objet d'un suivi et d'un pilotage insuffisants

Comme l'an dernier, la Cour a étendu son analyse des dépenses, au-delà du seul budget général, à l'ensemble des moyens financiers que l'État consacre aux politiques publiques. Ces moyens, qui ne bénéficient pas systématiquement de la même attention, doivent faire l'objet d'un meilleur suivi et être mieux pris en compte dans l'analyse des dépenses de l'État.

Cet ensemble compte les budgets annexes et les comptes spéciaux, dont les dépenses représentent 19,6 Md€ en 2020 (après déduction des doubles comptes), en légère baisse par rapport à 2019 à la suite de la suppression de deux comptes spéciaux. Ils ne bénéficient pas d'un examen parlementaire aussi approfondi que le budget général, et le pilotage de leurs dépenses n'est que partiel.

De la même façon, l'État a affecté 40,3 Md€ d'impôts et taxes en 2020 à des opérateurs ou à d'autres organismes (hors collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale) pour la mise en œuvre de politiques publiques sans qu'une information suffisante soit donnée au Parlement sur les actions que ces importants moyens financent.

La Cour fait de nouveau le constat d'un pilotage insuffisant des dépenses fiscales, dont le montant s'élève à 89,1 Md€ (en baisse de près de 11 Md€ par rapport à 2019 du fait de la réduction du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi mais stable hors cet effet conjoncturel). Les plafonds prévus par les lois de programmation sont respectés, mais ils sont inopérants, car fixés trop haut, et le bilan des conférences fiscales en termes de modification ou de suppression de dépenses fiscales est très modeste.

Enfin, les ressources et les dépenses des fonds sans personnalité juridique, véhicules financiers contrôlés par l'État et dont la gestion est confiée à des tiers, échappent le plus souvent au contrôle de l'État, du Parlement et même parfois des instances de décision des organismes qui en assurent la gestion. Ces fonds ne font l'objet ni d'un suivi précis, ni d'une stratégie de remise en ordre.

Au terme de son analyse, la Cour formule plusieurs recommandations. Pour l'année 2020, la Cour s'est attachée à réduire le nombre des recommandations (5 contre 10 l'année dernière) et à renvoyer plus largement à celles figurant dans les notes d'exécution budgétaire et au rapport sur la réforme du cadre organique et de la gouvernance des finances publiques.

Récapitulatif des recommandations[2]

1. Conformément au principe d'annualité budgétaire, n'ouvrir en lois de finances initiale et rectificative que les crédits nécessaires à l'exercice en cours et, sauf exception dûment justifiée, se conformer strictement à la règle de plafonnement des reports de crédits à 3 % des crédits ouverts (article 15 de la LOLF) (*recommandation nouvelle*).
2. Comptabiliser les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux en dépenses budgétaires de l'État (*recommandation reformulée*).
3. Accélérer la mise en œuvre du programme d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales les plus significatives sur la période restant à couvrir d'ici 2022, s'assurer que les résultats des évaluations donnent bien lieu, le cas échéant, à une rationalisation des dispositifs concernés et préparer le programme d'évaluation à mettre en œuvre au cours de la prochaine loi de programmation des finances publiques (*recommandation reformulée*).
4. À l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales soumises au plafond de la LPFP (*recommandation reconduite*).
5. Substituer au fonds pour l'innovation et l'industrie un dispositif de soutien à l'innovation inclus dans le budget général (*recommandation reconduite*).

[2] Toutes les recommandations s'adressent au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Introduction

Le rapport sur le budget de l'État, prévu par le 4° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, examine les résultats et la gestion du budget de l'État au cours de l'année précédente[3].

La loi de finances initiale pour 2020, qui ne prévoyait qu'une réduction modeste du déficit, a été bouleversée par la crise sanitaire et des mesures qui ont été décidées pour y faire face. La limitation des interactions sociales pour freiner la diffusion de la pandémie s'est en effet traduite par une chute de l'activité économique, particulièrement marquée pendant les périodes de confinement. Le Gouvernement est intervenu massivement pour soutenir les revenus des ménages et les entreprises en difficulté. Le coût budgétaire de ces interventions, décidées tout au long de l'année, a nécessité l'adoption de quatre lois de finances rectificatives, un nombre inégalé depuis 2011. Ces lois de finances ont permis l'ouverture des crédits nécessaires aux interventions de l'État ; elles ont aussi pris en compte les conséquences du ralentissement économique sur les recettes. Sur l'ensemble de l'année, les ouvertures de crédits sont massives, puisqu'elles s'élèvent à 69,6 Md€ sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, soit 20,6 % des crédits ouverts dans la loi de finances initiale sur l'ensemble des missions du budget général[4].

L'exercice budgétaire 2020 s'achève avec un déficit de 178,0 Md€, en augmentation de 84,9 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2020 et de 85,3 Md€ par rapport à l'exécution 2019. Cette dégradation est du même ordre de grandeur que celle observée en 2009.

Une analyse détaillée de l'exécution budgétaire en 2020 est présentée dans les quatre chapitres de ce rapport.

[3] L'analyse d'ensemble des finances publiques fera l'objet d'une publication de la Cour en mai 2021, en réponse à la saisine du Premier ministre, qui sera suivie en juin 2021 par celle du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.
[4] Hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

Le premier chapitre analyse les résultats de l'année. Il examine l'évolution du solde budgétaire et de ses grandes composantes, recettes et dépenses du budget général, budgets annexes et comptes spéciaux. Il propose une évaluation du coût budgétaire de la crise en 2020. Conséquence du niveau élevé du déficit budgétaire, la dette de l'État progresse fortement en 2020, ce qui augmentera significativement les besoins de financement au cours des 10 prochaines années.

Le deuxième chapitre présente les recettes fiscales et non fiscales du budget général, les prélèvements sur recettes, ainsi que les fonds de concours. Les recettes fiscales diminuent fortement en 2020 du fait du ralentissement de l'activité, mais avec une intensité inégale selon les impôts. Les recettes non fiscales bénéficient d'encaissements exceptionnels qui font plus que compenser les effets de la crise. Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales sont également en hausse du fait de la crise. Les fonds de concours augmentent de manière inattendue en 2020, notamment en raison d'un rattachement exceptionnel de 4 Md€ dans le cadre d'une opération complexe relative à la SNCF.

Le troisième chapitre analyse les dépenses du budget général. Elles sont très supérieures à ce qui était attendu en loi de finances initiale, du fait de la crise dont l'incidence est estimée à environ 50 Md€, dont 42 Md€ pour la nouvelle mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Mais, hors les effets de la crise, les dépenses du budget général continuent à évoluer de manière dynamique, en ligne avec ce qui était prévu en loi de finances initiale. Les ouvertures de crédits opérées par les quatre lois de finances rectificatives se sont révélées nettement supérieures aux besoins, et les crédits non consommés ont été massivement reportés sur 2021. L'ampleur de ces reports affecte le respect du principe d'annualité budgétaire.

Le quatrième chapitre examine, au-delà des crédits du budget général, les autres moyens qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques (budgets annexes, comptes spéciaux, dépenses fiscales, taxes affectées et fonds sans personnalité juridique). La Cour renouvelle ses constats sur le manque de lisibilité et de suivi de ces autres moyens de l'action de l'État en dépit des enjeux financiers qui s'y attachent.

Ces développements conduisent la Cour à formuler au cours du rapport cinq recommandations.

Chapitre I

Les résultats de l'année

Le déficit budgétaire de l'État s'est élevé à 178,0 Md€ en 2020. Sa forte augmentation (+ 85,3 Md€) par rapport à 2019 provient principalement de l'accroissement des dépenses, mais aussi de la diminution des recettes et de la dégradation du solde des comptes spéciaux (I). Le niveau très élevé du déficit s'est traduit par une forte augmentation de la dette, la charge d'intérêts diminuant néanmoins en raison du niveau actuel des taux d'intérêt (II).

Tableau n° 1 : formation du solde budgétaire 2020[5] (en Md€)

	Exéc. 2019	LFI 2020	LFR1 2020	LFR2 2020	LFR3 2020	LFR4 2020	Exéc. 2020	Écart exéc. - LFI 2020	Écart exéc. 2020 - 2019
Recettes fiscales brutes	421,4	433,8	427,1	390,9	369,4	401,4	407,0	-26,9	-14,4
R & D sur impôts d'État	-121,2	-117,7	-122,2	-118,0	-119,7	-129,2	-128,1	-10,4	-6,9
R & D sur impôts locaux	-18,9	-23,2	-22,6	-22,6	-22,5	-23,0	-22,9	0,2	-4,0
Recettes fiscales nettes (a)	281,3	293,0	282,3	250,3	227,2	249,2	256,0	-37,0	-25,3
Recettes non fiscales (b)	14,0	14,4	17,9	15,7	15,4	16,3	14,8	0,4	0,8
PSR au profit de l'Union européenne (c)	-21,0	-21,5	-21,5	-23,4	-23,4	-23,7	-23,7	-2,2	-2,7
PSR au profit des collectivités territoriales (d)	-40,9	-41,2	-41,2	-41,3	-42,3	-41,7	-42,0	-0,8	-1,1
Fonds de concours et att. de produits (e)	5,8	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	12,0	5,9	6,2
Recettes nettes (f = a + b + c + d + e) (après PSR et y compris fonds de concours et attributions de produits)	**239,2**	**250,7**	**243,5**	**207,4**	**182,9**	**206,1**	**217,0**	**-33,7**	**-22,2**
Dépenses brutes du budget général (g)	476,1	484,6	494,8	528,5	542,9	571,6	540,7	56,1	64,6
Remboursements et dégrèvements (h)	-140,1	-140,8	-144,8	-140,6	-142,2	-152,2	-151,0	-10,2	-11,0
Dépenses nettes du budget général (i = g + h) (y compris fonds de concours et attributions de produits)	**336,1**	**343,7**	**350,0**	**388,0**	**400,7**	**419,4**	**389,7**	**45,9**	**53,6**
Solde du budget général (j = f - i)	**-96,9**	**-93,1**	**-106,5**	**-180,6**	**-217,8**	**-213,3**	**-172,7**	**-79,6**	**-75,8**
Solde des budgets annexes (k)	**0,2**	**0,0**	**0,0**	**-0,2**	**-0,2**	**-0,1**	**0,1**	**0,1**	**-0,1**
Solde des comptes d'affectation spéciale	3,4	1,2	-0,8	-0,8	-0,9	-1,7	0,1	-1,1	-3,3
Solde des comptes de concours financiers	0,6	-1,4	-1,9	-4,0	-6,4	-8,2	-5,6	-4,2	-6,2
Solde des comptes de commerce	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
Solde comptes d'opérations monétaires	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Solde comptes spéciaux (l)	**4,1**	**-0,1**	**-2,6**	**-4,7**	**-7,1**	**-9,9**	**-5,4**	**-5,4**	**-9,5**
Solde général (j + k + l)	**-92,7**	**-93,1**	**-109,0**	**-185,5**	**-225,1**	**-223,3**	**-178,0**	**-84,9**	**-85,3**

Source : Cour des comptes – données direction du budget
R & D : remboursements et dégrèvements ; PSR : prélèvements sur recettes
Dans ce tableau, comme dans le reste du rapport, une totalisation peut légèrement différer de l'addition de ses composantes, du fait d'arrondis.

[5] La présentation de ce tableau est modifiée sur un point par rapport aux rapports précédents : les fonds de concours sont inclus dans les recettes, alors qu'ils étaient déduits des dépenses précédemment.

I - Un déficit de l'État qui s'accroît fortement en 2020 sous l'effet conjugué de la hausse des dépenses et de la diminution des recettes

Cette partie analyse le déroulement de l'exercice budgétaire en 2020 (A), puis présente brièvement les résultats en exécution pour les recettes (B) et les dépenses (C) du budget général (qui seront par la suite examinées en détail dans les chapitres II et III), le solde des budgets annexes et comptes spéciaux (D) ainsi qu'une évaluation de l'incidence de la crise sanitaire sur le solde budgétaire de l'État (E).

A - Un exercice budgétaire fortement perturbé par la crise sanitaire

Dès le déclenchement de la crise sanitaire, au mois de mars 2020, l'État a décidé d'intervenir massivement pour soutenir les revenus des ménages et les entreprises. Inscrites dans quatre lois de finances rectificatives, les mesures de soutien se sont traduites par une forte dégradation du solde budgétaire, amplifiée par les effets de la chute de l'activité économique sur les recettes de l'État.

1 - Une loi de finances initiale qui ne prévoyait qu'une légère réduction du déficit budgétaire en 2020

En loi de finances initiale pour 2020, la prévision de déficit de l'État s'établissait à 93,1 Md€, en amélioration de 4,5 Md€ par rapport à 2019[6].

En 2019, deux évènements avaient contribué à dégrader temporairement le solde budgétaire : la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS) pour l'impôt sur le revenu (avec seulement onze mois d'encaissements la première année dans la comptabilité budgétaire de l'État) et la superposition du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et

[6] Dans la loi de finances rectificative de fin d'année 2019, le déficit prévu était de 97,7 Md€.

de l'emploi (CICE) et des allègements de charges qui le remplacent[7]. En 2020, avec 12 mois d'encaissements au titre du PAS et une réduction sensible du coût du CICE, le budget de l'État devait mécaniquement bénéficier de plus 20 Md€ de recettes supplémentaires[8].

Plutôt que de contribuer à réduire le déficit budgétaire, cette augmentation des recettes était toutefois en grande partie utilisée pour financer de nouvelles baisses d'impôts, accroître les dépenses du budget général (+ 6,5 Md€ selon la loi de finances initiale pour 2020, malgré une baisse de la charge de la dette de 1,9 Md€), financer un transfert de TVA aux régimes de sécurité sociale, et prendre en charge l'augmentation attendue du coût des contentieux fiscaux et la dégradation du solde des comptes spéciaux.

L'ensemble de ces évolutions limitait ainsi à 4,5 Md€ l'amélioration du solde budgétaire par rapport à 2019, le déficit budgétaire prévu pour 2020 restant supérieur de plus de 17 Md€ à celui constaté en 2018.

2 - Une programmation budgétaire profondément modifiée en cours d'année en réponse à la crise sanitaire

En réponse à la crise sanitaire, le Gouvernement a imposé dès le mois de mars 2020 une limitation des interactions sociales et des déplacements, afin d'endiguer la propagation du virus. Ces mesures ont eu pour conséquence un fort ralentissement de l'activité économique, notamment pendant les périodes de confinement. Pour en pallier les effets, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre un ensemble de dispositifs de soutien aux revenus des ménages, à la trésorerie des entreprises ainsi qu'aux collectivités territoriales.

[7] Les créances de CICE acquises par les entreprises jusqu'en 2018 se traduiront par des paiements pour l'État, pour un montant décroissant, jusqu'en 2024. Les allègements de charges sociales, qui ont remplacé le CICE à compter de 2019, ont un coût immédiat pour l'État.

[8] Dont 5,1 Md€ au titre d'un mois supplémentaire d'encaissements du PAS, 11,1 Md€ en raison de la réduction du coût du CICE et 5,9 Md€ d'effet « retour » de la transformation du CICE en allégements de cotisations sociales, dont le renforcement induit une augmentation des assiettes de l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés.

Ces dispositifs ont été adoptés et renforcés dans quatre lois de finances rectificatives successives.

a) La première loi de finances rectificative du 23 mars 2020

Cette loi de finances rectificative a été adoptée dans l'urgence[9] afin de prendre rapidement des mesures en réponse au premier confinement. Une nouvelle mission intitulée *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a été créée, comportant deux programmes :

- le programme 356 - *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire*, qui a été doté de 5,5 Md€ pour financer la prise en charge intégrale du chômage partiel pour les entreprises, cette aide étant cofinancée par l'Unédic à hauteur d'un tiers ;
- le programme 357 - *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire*, doté de 0,75 Md€, qui visait à soutenir la trésorerie des petites entreprises ; ce dispositif était cofinancé par les régions.

L'augmentation des crédits du budget général s'élevait ainsi à 6,2 Md€.

La première loi de finances rectificative a également prévu que l'État apporte sa garantie à des prêts octroyés par des établissements de crédits à des entreprises immatriculées en France, pour un encours total maximal de 300 Md€[10].

Dans son projet de loi, le Gouvernement prévoyait une diminution du PIB de 1,0 % en 2020, contre une prévision de croissance de +1,3 % en loi de finances initiale, en retenant l'hypothèse d'un confinement limité à un mois. La prévision de recettes fiscales était revue à la baisse de

[9] Le projet de loi a été déposé à l'Assemblée nationale le 18 mars ; la loi a été votée le 23 mars.

[10] *cf.* Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Engagements financiers de l'État* en 2020, avril 2021.

10,7 Md€, et le solde des comptes spéciaux de 2,5 Md€[11], ces révisions étant partiellement compensées par l'augmentation des recettes non fiscales de 3,5 Md€[12].

La prévision de déficit budgétaire était revue à la hausse, passant de 93,1 Md€ à 109,0 Md€ (+15,9 Md€).

b) La deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020

Compte tenu du prolongement du confinement, la deuxième loi de finances rectificative visait à amplifier les moyens prévus dans la première loi de finances rectificative.

Au sein de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, l'enveloppe de crédits pour le soutien à l'activité partielle a été augmentée de 11,7 Md€, et celle du fonds de solidarité de 5,5 Md€. Par ailleurs, un nouveau programme a été créé au sein de cette mission, le programme 358 - *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire*, doté de 20 Md€ de crédits. Ce programme permet d'abonder le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, au travers duquel sont réalisées les différentes opérations.

Les crédits du budget général étaient au total augmentés de 38 Md€, principalement pour la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, mais aussi du fait de l'augmentation des crédits (+ 1,6 Md€) de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles de la mission *Crédits non répartis*, du financement (0,9 Md€) d'aides exceptionnelles de solidarité versées aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), ainsi qu'aux bénéficiaires des aides personnelles au logement. Ces ouvertures de crédits étaient en partie compensées par une annulation de 2,0 Md€ sur la charge de la dette, rendue possible par la réduction de l'inflation.

[11] Dont 2 Md€ pour le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* en raison de la suspension du projet de privatisation d'Aéroports de Paris, et d'une première avance de 0,5 Md€ accordée au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.
[12] Cette hausse résultait de l'enregistrement du produit de la convention judiciaire d'intérêt public signée par Airbus et d'amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence.

Pour cette loi de finances rectificative, le Gouvernement avait retenu une prévision d'évolution du PIB de - 8,0 %. Le Haut Conseil des finances publiques avait jugé dans son avis[13] que cette prévision reposait sur une hypothèse forte d'un retour rapide à une activité normale, et qu'il existait un risque que la chute d'activité se révèle supérieure à 8 % en 2020.

La prévision de recettes fiscales était revue à la baisse de 32,0 Md€ en raison de la dégradation du scénario macroéconomique, et l'ensemble des recettes de 36,1 Md€ (avec notamment une augmentation de 1,9 Md€ des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne). Avec une nouvelle dégradation du solde des comptes spéciaux (-2,1 Md€[14]), le déficit de l'État était de nouveau revu à la hausse de 76,4 Md€.

c) La troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020

Le projet de troisième loi de finances rectificatives a été déposé à l'Assemblée nationale le 10 juin 2020, après la sortie du premier confinement, à une date où la crise sanitaire était moins aiguë mais où ses conséquences tant sociales qu'économiques se poursuivaient. Cette loi de finances rectificative a prolongé les dispositifs d'urgence et prévu d'autres interventions pour soutenir les personnes en difficulté et les secteurs d'activité les plus touchés.

Sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, le dispositif de soutien à l'activité partielle a été abondé de 3,3 Md€[15], et le fonds de solidarité a bénéficié d'une ouverture de crédits supplémentaires de 1,2 Md€. Par ailleurs, un nouveau programme a été créé, le programme 360 - *Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire*, doté de crédits à hauteur de 3,9 Md€.

Des plans d'aides sectoriels ont été mis en place, au bénéfice notamment des secteurs du tourisme, de l'automobile, de l'aéronautique et de la culture.

---

[13] Haut conseil des finances publiques, *Avis n° HCFP-2020-2 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour l'année 2020 et au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020*, 14 avril 2020.

[14] Ce montant recouvre une nouvelle avance de 0,7 Md€ au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, un abondement de 0,9 Md€ du Fonds de développement économique et social pour financer par des prêts la restructuration financière et commerciale des entreprises dont les perspectives de redressement sont avérées, et 0,5 Md€ d'avances à des PME (50 à 250 salariés) fragiles ou en difficulté.

[15] 5 Md€ au total avec la contribution de l'Unédic.

Des aides aux collectivités territoriales ont également été prévues, visant à compenser les pertes de recettes fiscales. Quatre nouveaux prélèvements sur recettes exceptionnels ont mis été en place, à destination respectivement des collectivités du bloc communal, des régions d'outre-mer, de la collectivité de Corse et des collectivités d'outre-mer. Les montants versés devaient compenser les pertes sur un panier de recettes constatées en 2020 par rapport à la moyenne sur la période 2017-2019. Par ailleurs, un nouveau programme du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* a été créé pour permettre le versement d'avances (à hauteur de 2 Md€ en 2020) aux départements dont la situation financière était fragilisée par la perte de recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en 2020. Ces avances seront remboursables par prélèvements de douzième de fiscalité sur une période de trois ans à compter du moment où la recette de DMTO aura dépassé son niveau de 2019.

Dans le projet de loi, le Gouvernement a de nouveau dégradé sa prévision d'évolution du PIB, désormais fixée à - 11 %. Dans son avis[16], le Haut conseil des finances publiques a considéré que cette prévision était prudente.

En lien avec la révision du scénario macroéconomique, la prévision de recettes fiscales était de nouveau revue à la baisse, de 23,1 Md€, et le rendement de l'ensemble des recettes était abaissé de 24,5 Md€, notamment du fait des nouveaux prélèvements sur recettes. Les dépenses étaient révisées à la hausse de 12,7 Md€. Avec une nouvelle dégradation du solde des comptes spéciaux (-2,4 Md€[17]), le déficit de l'État était revu à la hausse, de 39,7 Md€.

d) La quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020

Dans le contexte de l'instauration d'un second confinement à compter du 29 octobre 2020, le Gouvernement a présenté le 4 novembre 2020 un quatrième projet de loi de finances rectificative. Il visait à organiser la fin de gestion mais comportait aussi de nouvelles mesures de réponse à la crise sanitaire, en complément des trois premières lois de finances rectificatives.

[16] Haut conseil des finances publiques, *Avis n° HCFP-2020-4 relatif au troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020*, 8 juin 2020.
[17] Dont -2,0 Md€ sur le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales.*

Les crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ont été de nouveau revus à la hausse : les crédits pour la prise en charge du dispositif d'activité partielle ont été accrus de 2,1 Md€, l'enveloppe du fonds de solidarité a été augmentée de 10,8 Md€ afin, selon le projet de loi, de tenir compte de l'évolution de la crise et des extensions consécutives de ses critères d'éligibilité ; les crédits pour la compensation par l'État à la sécurité sociale des nouvelles exonérations de cotisations sociales ont été majorés de 4,3 Md€.

Ces ouvertures de crédits sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, de 17,2 Md€, étaient justifiées selon le Gouvernement par l'incertitude sur les conséquences de la deuxième vague de la covid 19 et l'ampleur des mesures d'aide à apporter en réponse. Ces ouvertures de crédits apparaissaient néanmoins particulièrement élevées, quelle que soit l'incertitude, dès lors que la loi de finances rectificative a été adoptée le 30 novembre et qu'il ne restait donc qu'un mois pour effectuer des dépenses. Dans les faits, un montant très important de crédits est resté non utilisé en fin d'année, et a été reporté sur l'année 2021.

Au total, les ouvertures de crédits sur le budget général s'élevaient à 18,7 Md€. Hors mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, ces ouvertures concernaient principalement la mission *Cohésion des territoires* (+ 2,1 Md€) pour les aides au logement[18] ainsi que des dépenses d'hébergement d'urgence. La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI), dotée de 1,6 Md€ dans la deuxième loi de finances rectificative, était mobilisée pour financer la prime de soutien aux personnes précaires (1,1 Md€), le soutien exceptionnel aux secteurs de la culture et du sport (0,3 Md€), les achats de masques et de vaccins (0,3 Md€).

[18] En raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement et du report de la réforme des APL « en temps réel » au 1er janvier 2021.

Dans ce projet de quatrième loi de finances rectificative, la prévision d'évolution du PIB en 2020 était de - 11 %, comme dans la troisième loi de finances rectificative[19]. La prévision de recettes a été toutefois nettement réévaluée, à hauteur de 23,2 Md€, dont 22,0 Md€ pour les recettes fiscales[20]. Cette amélioration faisait plus que compenser les ouvertures de crédits (18,7 Md€) et la nouvelle dégradation du solde des comptes spéciaux[21] (-2,7 Md€). Le déficit du budget de l'État était ainsi légèrement revu à la baisse, de 1,8 Md€.

⁂

Les quatre lois de finances rectificatives ont ainsi apporté de très importantes modifications à la programmation de la loi de finances initiale :

- les mesures de soutien aux ménages et aux entreprises ont vu leur poids augmenter au cours de l'année : les crédits ouverts sur le budget général ont ainsi été augmentés de 75,7 Md€ entre la loi de finances initiale et la quatrième loi de finances rectificative, dont 69,6 Md€ sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ;
- la prévision de recettes fiscales a été sensiblement revue à la baisse, de 65,8 Md€ dans la troisième loi de finances rectificative par rapport à la loi de finances initiale, cette dégradation étant ramenée à 43,8 Md€ dans la quatrième loi de finances rectificative ;
- le déficit prévu des comptes spéciaux, quasi nul en loi de finances initiale, a été progressivement augmenté jusqu'à 9,9 Md€ dans la quatrième loi de finances rectificative.

Au total, la prévision de déficit a été accrue de 130,1 Md€ par rapport à la loi de finances initiale, pour atteindre 223,3 Md€.

[19] Entre ces deux textes, la prévision d'évolution du PIB en 2020 avait été ramenée à - 10 % dans le projet de loi de finances pour 2021 présenté le 28 septembre 2020.
[20] Dont 16,9 Md€ sur le seul impôt sur les sociétés.
[21] Du fait notamment d'avances au profit d'Île-de-France Mobilités (1,2 Md€), des autres autorités organisatrices de la mobilité (0,8 Md€) et du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (0,2 Md€).

Tableau n° 2 : solde budgétaire de l'État dans la loi de finances initiale et les quatre lois de finances rectificatives de 2020 (Md€)

	LFI 2020	LFR1 2020	LFR2 2020	LFR3 2020	LFR4 2020	*Écart LFR4 - LFI*
Recettes fiscales nettes	293,0	282,3	250,3	227,2	249,2	*-43,8*
Recettes non fiscales	14,4	17,9	15,7	15,4	16,3	*1,9*
PSR au profit de l'Union européenne	-21,5	-21,5	-23,4	-23,4	-23,7	*-2,2*
PSR au profit des collectivités territoriales	-41,2	-41,2	-41,3	-42,3	-41,7	*-0,5*
Fonds de concours et att. de produits	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	*0,0*
Recettes nettes du budget général	**250,7**	**243,5**	**207,4**	**182,9**	**206,1**	***-44,6***
Dépenses nettes du budget général	**343,7**	**350,0**	**388,0**	**400,7**	**419,4**	***75,7***
Solde du budget général	**-93,1**	**-106,5**	**-180,6**	**-217,8**	**-213,3**	***-120,3***
Solde des budgets annexes	**0,0**	**0,0**	**-0,2**	**-0,2**	**-0,1**	***-0,1***
Solde comptes spéciaux	**-0,1**	**-2,6**	**-4,7**	**-7,1**	**-9,9**	***-9,8***
Solde général	**-93,1**	**-109,0**	**-185,5**	**-225,1**	**-223,3**	***-130,1***

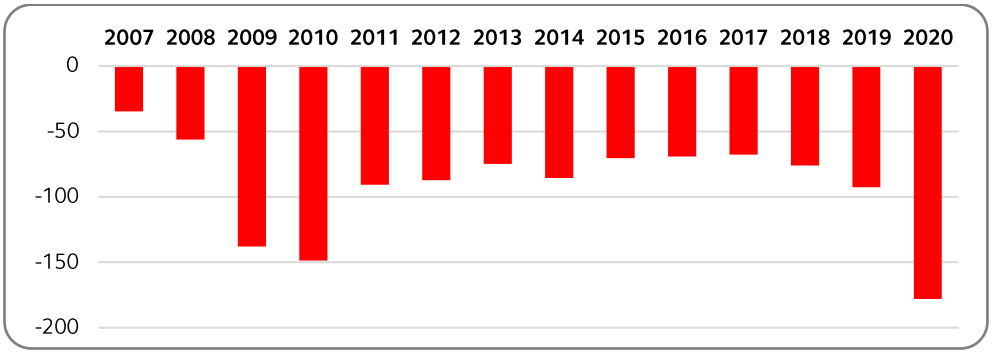
Source : Cour des comptes - données direction du budget
PSR : prélèvements sur recettes

3 - Un déficit constaté très supérieur aux niveaux observés lors de la crise de 2008

a) Une dégradation du solde budgétaire aussi forte qu'en 2009, un niveau du déficit plus élevé

Après avoir lentement régressé entre les années 2010 et 2017, le déficit budgétaire de l'État avait connu deux augmentations successives en 2018 (+ 8,3 Md€) et en 2019 (+ 16,7 Md€), cette dernière hausse étant en grande partie liée à des facteurs temporaires (cf. *supra*). La progression du déficit budgétaire en 2020 est d'une ampleur bien supérieure, puisqu'il s'accroît de 85,3 Md€, passant de 92,7 Md€ en 2019 à 178,0 Md€ en 2020. Il s'agit de la plus forte augmentation depuis celle constatée en 2009 (+ 81,8 Md€), lors de la crise financière de 2008. À cette date, le déficit s'était élevé à 138,0 Md€.

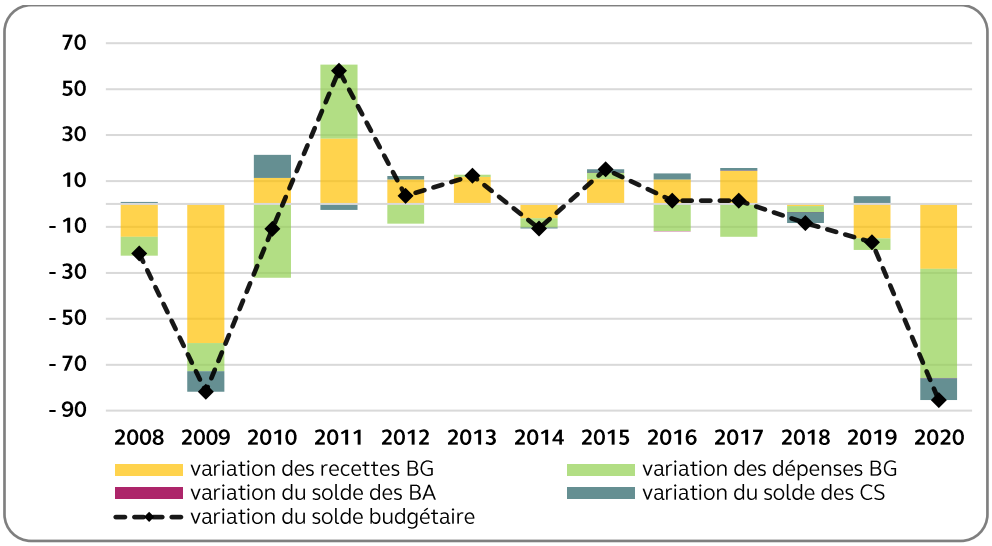
Graphique n° 1 : solde budgétaire de l'État 2007-2020 (Md€)



Source : lois de règlement pour 2007 à 2019 ; données direction du budget pour 2020

Si l'ampleur de l'augmentation du déficit est comparable en 2009 et en 2020, les facteurs qui en sont à l'origine ne sont pas les mêmes. Alors qu'en 2009, l'augmentation du déficit provenait aux trois quarts d'une diminution des recettes, en 2020 l'augmentation des dépenses explique plus de la moitié (54 %) de la dégradation du solde budgétaire.

Graphique n° 2 : décomposition de l'évolution du solde budgétaire 2008-2020 (Md€)



Source : lois de règlement de 2008 à 2019 ; données direction du budget pour 2020
BG : budget général ; BA : budgets annexes ; CS : comptes spéciaux
Note : le graphique montre l'effet de chaque composante sur la variation du solde budgétaire ; une augmentation des recettes a un effet positif sur le solde ; c'est l'inverse pour les dépenses, un effet positif sur le solde résulte de leur diminution.

b) Un quasi doublement du déficit par rapport à la LFI

Le déficit budgétaire de l'État constaté en 2020 s'élève à 178,0 Md€, en augmentation de 84,9 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (93,1 Md€). Toutes les composantes du solde budgétaire contribuent à cet écart. Le solde du seul budget général est dégradé de 79,6 Md€[22] et celui des comptes spéciaux de plus de 5 Md€. Au sein du budget général, les dépenses sont supérieures de 45,9 Md€ à ce qui était prévu, dont 41,8 Md€ sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, et le rendement des recettes fiscales s'est établi 37,0 Md€ en dessous de ce qui était prévu initialement.

Le déficit budgétaire est toutefois en retrait de 45,3 Md€ par rapport à la prévision de la quatrième loi de finances rectificative. Les dépenses du budget général sont inférieures de 29,8 Md€, les ouvertures de crédits sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ayant été très supérieures à la réalité des besoins de l'exercice. Les recettes fiscales atteignent un niveau légèrement supérieur à la prévision de la quatrième loi de finances rectificative (+ 6,7 Md€). Selon l'estimation publiée par l'Insee à la fin du mois de février 2021[23], le recul du PIB en 2020 aurait été moins prononcé (- 8,2 %) que prévu dans la quatrième loi de finances rectificative (- 11 %).

Tableau n° 3 : solde budgétaire de l'État dans la loi de finances initiale et en exécution en 2020 (Md€)

	LFI 2020	LFR4 2020	Exécution 2020	*Écart exécution - LFI*	*Écart exécution - LFR4*
Recettes fiscales nettes	293,0	249,2	256,0	*-37,0*	*6,7*
Recettes non fiscales	14,4	16,3	14,8	*0,4*	*-1,5*
PSR au profit de l'Union européenne	-21,5	-23,7	-23,7	*-2,2*	*0,0*
PSR au profit des collectivités territoriales	-41,2	-41,7	-42,0	*-0,8*	*-0,3*
Fonds de concours et att. de produits	6,0	6,0	12,0	*5,9*	*5,9*
Recettes nettes du budget général	**250,7**	**206,1**	**217,0**	***-33,7***	***10,9***
Dépenses nettes du budget général	**343,7**	**419,4**	**389,7**	***45,9***	***-29,8***
Solde du budget général	**-93,1**	**-213,3**	**-172,7**	***-79,6***	***40,7***
Solde des budgets annexes	**0,0**	**-0,1**	**0,1**	***0,1***	***0,2***
Solde comptes spéciaux	**-0,1**	**-9,9**	**-5,4**	***-5,4***	***4,4***
Solde général	**-93,1**	**-223,3**	**-178,0**	***-84,9***	***45,3***

Source : Cour des comptes - données direction du budget
PSR : prélèvements sur recettes

[22] Le montant des recettes en exécution bénéficie d'une forte augmentation des fonds de concours par rapport à la prévision initiale (+ 5,9 Md€), notamment du fait d'un rattachement intervenu en fin d'année, d'un montant de 4 Md€. Or la dépense correspondant à ce fonds de concours n'a pas été réalisée en 2020. Ce décalage temporel induit une amélioration artificielle du solde budgétaire de l'État en 2020, qui aura pour contrepartie une dégradation du solde budgétaire de 2021 à 2023, années au cours desquelles il est prévu de dépenser ces crédits (*cf. infra*).
[23] Insee, *Informations rapides* n° 051, 26 février 2021.

4 - Le résultat de l'État en comptabilité nationale et en comptabilité générale

a) Le résultat de l'État en comptabilité nationale

En 2020, le déficit de l'État au sens de la comptabilité nationale, utilisée notamment pour l'application des règles budgétaires européennes (et qui contrairement à la comptabilité budgétaire est en « droits constatés »[24]), s'établit à 182,0 Md€, une valeur supérieure de 3,9 Md€ au déficit en comptabilité budgétaire.

L'enregistrement en comptabilité nationale d'opérations qui n'ont pas de traduction dans le budget de l'État dégrade le solde en comptabilité nationale de 14,9 Md€ par rapport au solde budgétaire[25].

Les « corrections en droits constatés » améliorent le solde en comptabilité nationale de 3,8 Md€, sous l'effet de plusieurs opérations de sens contraires[26].

[24] La comptabilité en droits constatés prend en compte une opération lorsqu'intervient son fait générateur, indépendamment du moment où interviennent les encaissements ou les décaissements.

[25] La reprise par l'État d'une partie de la dette de SNCF Réseau, pour 25 Md€ en 2020, est comptabilisée en dépense en comptabilité nationale. À l'inverse, l'enregistrement des charges d'intérêts en droits constatés améliore le solde de 10,6 Md€.

[26] L'enregistrement des dépenses de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi au moment de la reconnaissance de la créance par l'administration, et non au moment de son utilisation par les entreprises, améliore le résultat en comptabilité nationale de 6,5 Md€ par rapport au solde budgétaire. Par ailleurs, les dépenses ou recettes de contentieux ne sont enregistrées en comptabilité nationale qu'au moment de l'épuisement des voies de recours, ce qui conduit à ces écarts en recettes et en dépenses entre les deux comptabilités. S'agissant des dépenses de crise dont le décaissement se fait avec un décalage dans le temps, leur coût en 2020 est plus élevé en comptabilité nationale : + 4,5 Md€ pour les aides versées par le fonds de solidarité, + 4,0 Md€ pour les compensations des exonérations de cotisations sociales, et + 0,6 Md€ pour les allocations d'activité partielle.

Enfin, le traitement en opérations financières (donc sans influence sur le solde en comptabilité nationale) de certaines opérations budgétaires améliore le solde en comptabilité nationale de 7,2 Md€[27].

b) Le résultat de l'État en comptabilité générale

Le résultat de l'État en 2020 en comptabilité générale (qui fait l'objet d'une certification par la Cour des comptes et qui, comme la comptabilité nationale, est en droits constatés) s'établit à - 165,6 Md€**.** La différence de 12,5 Md€ avec le solde budgétaire (- 178,1 Md€[28]) résulte d'écarts de sens contraires :

- certaines dépenses et recettes budgétaires ont une traduction comptable uniquement dans le bilan de l'État, pas dans le compte de résultat ; ces différences de comptabilisation améliorent le résultat comptable de 34,3 Md€[29] par rapport au solde budgétaire ;
- certaines opérations sont prises en compte dans les deux résultats mais pas la même année (en raison d'un décalage de « fait générateur »)[30] ; ces différences améliorent le résultat comptable de 15,0 Md€ par rapport au solde budgétaire ;
- certaines opérations de comptabilité générale n'ont pas d'impact en comptabilité budgétaire : il s'agit des opérations d'inventaire qui dégradent le résultat comptable de 10,8 Md€[31], et d'« autres opérations à impact patrimonial » qui pèsent sur le résultat comptable pour 26,0 Md€, dont 25,0 Md€ du fait de la reprise par l'État d'une partie de la dette de SNCF Réseau.

[27] Il s'agit notamment du prêt accordé au groupe Air France-KLM (3,0 Md€), des avances à Île-de-France Mobilités (1,1 Md€), de la souscription d'obligations émises par EDF (1,0 Md€), de la dotation de 1,9 Md€ au fonds pour l'innovation et l'industrie.
[28] Solde budgétaire mentionné dans le compte général de l'État, très légèrement différent de la valeur définitive (-178,0 Md€).
[29] Dont 12,1 Md€ au titre des acquisitions d'immobilisations incorporelles et corporelles, dont 16,0 Md€ au titre des opérations sur immobilisations financières et 6,2 Md€ pour les opérations sur comptes de tiers.
[30] Le compte général de l'État enregistre notamment en produits un montant de 11,4 Md€ au titre des restes à recouvrer sur les produits de l'année courante qui, par nature, n'ont pas constitué des recettes budgétaires en 2020.
[31] Les dotations et reprises sur provisions, amortissements et dépréciations diminuent le résultat comptable de 12,6 Md€.

B - Des recettes du budget général nettement inférieures à la prévision initiale

En 2020, les recettes du budget général (y compris fonds de concours) se sont élevées à 217,0 Md€, un niveau inférieur de 33,7 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale, et en retrait de 22,2 Md€ par rapport à 2019. La crise sanitaire a pesé sur les recettes fiscales et non fiscales, et s'est traduite par une hausse des prélèvements sur recettes. Hors effets de la crise, les recettes ont bénéficié de quelques recouvrements exceptionnels, notamment en termes de versements de fonds de concours et d'amendes, mais en sens inverse ont pâti d'une hausse significative du coût des contentieux fiscaux.

Tableau n° 4 : les recettes du budget général de l'État en 2020 (Md€)

	Exéc. 2019	**LFI 2020**	**Exéc. 2020**	***Écart exéc. - LFI 2020***	***Écart exéc. 2020 - 2019***
Recettes fiscales nettes	281,3	293,0	256,0	*-37,0*	*-25,3*
Recettes non fiscales	14,0	14,4	14,8	*0,4*	*0,8*
Recettes fiscales et non fiscales	**295,3**	**307,4**	**270,7**	***-36,6***	***-24,5***
PSR au profit de l'Union européenne	-21,0	-21,5	-23,7	*-2,2*	*-2,7*
PSR au profit des collectivités territoriales	-40,9	-41,2	-42,0	*-0,8*	*-1,1*
Fonds de concours et att. de produits	5,8	6,0	12,0	*5,9*	*6,2*
Recettes nettes, après PSR, y compris fonds de concours et attributions de produits	**239,2**	**250,7**	**217,0**	***-33,7***	***-22,2***

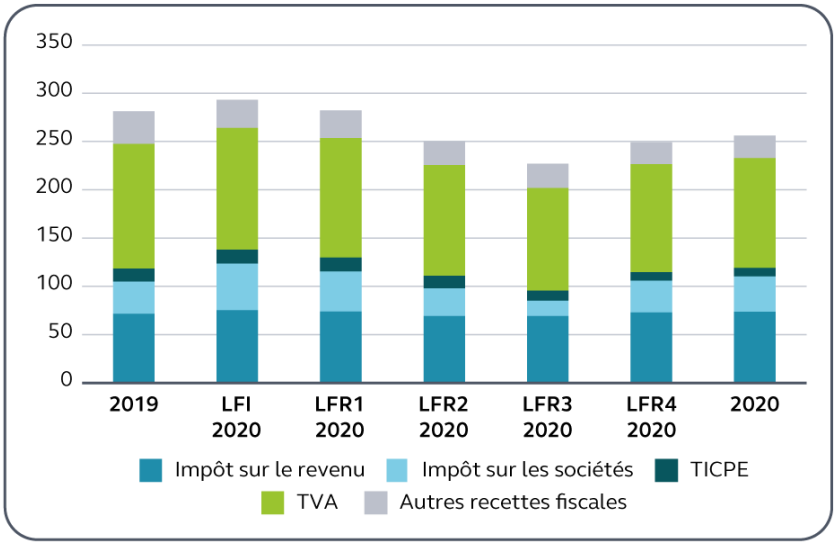
Source : Cour des comptes - données direction du budget

1 - Des recettes fiscales qui ont fortement reculé avec la crise

Les recettes fiscales de l'État en 2020 se sont élevées à 256,0 Md€ en 2020, soit 37,0 Md€ en dessous de la prévision initiale et en retrait de 25,3 Md€ par rapport à 2019.

Au cours de l'année, du fait du ralentissement de l'activité économique, les prévisions de recettes fiscales ont été sensiblement modifiées : elles ont été révisées à la baisse dans les trois premières lois de finances rectificatives, jusqu'à 65,8 Md€ en deçà de la prévision initiale (- 22,5 %), la moitié de cette baisse portant sur l'impôt sur les sociétés. Les prévisions ont ensuite été revues à la hausse dans la quatrième loi de finances rectificative (+ 22,0 Md€ par rapport à la loi précédente), l'exécution se situant finalement légèrement au-dessus de cette dernière prévision (+ 6,7 Md€).

Graphique n° 3 : prévisions et exécution des recettes fiscales en 2020 (Md€)



Source : lois de finances, direction du budget

En réponse à la crise, plusieurs mesures ont été prises pour soulager la trésorerie des entreprises. Des délais ont été accordés pour les paiements des échéances de plusieurs impôts (impôt sur les sociétés, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, cotisation foncière des entreprises et taxe sur les salaires), à hauteur de 3 Md€ lors de la première vague de l'épidémie. Les services fiscaux ont accéléré le remboursement des créances détenues par les entreprises (crédits d'impôts à l'impôt sur les sociétés et crédits de TVA), à hauteur d'environ 14 Md€. Ces mesures de soutien de la trésorerie des entreprises ont seulement modifié les dates de versement en cours d'année.

L'évolution des recettes fiscales au cours de l'année 2020 a été marquée par d'importantes mesures nouvelles, dont l'effet global s'élève à - 2,4 Md€. La poursuite de la réduction du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi et la montée en charge du prélèvement à la source ont eu un effet positif sur les recettes de plus de 20 Md€. Mais ces marges ont été pour l'essentiel recyclées dans de nombreuses mesures nouvelles qui ont pesé négativement sur les recettes fiscales. Les principales concernent la réforme du barème de l'impôt sur le revenu (- 5 Md€), la dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers (- 3,7 Md€) et un nouveau transfert de TVA à la sécurité sociale en compensation de l'élargissement des exonérations de sécurité sociale (- 6,6 Md€).

Sous l'effet de la conjoncture économique, les recettes fiscales ont connu une baisse « spontanée » (c'est-à-dire hors effets des mesures nouvelles) de 8,2 %, soit 1,3 fois plus rapide que le PIB. Cette élasticité est légèrement supérieure à l'élasticité moyenne des recettes fiscales nettes au PIB depuis 2001 (1,03). Cette évolution d'ensemble masque toutefois des disparités fortes entre impôts : certains ont été particulièrement sensibles à la crise, comme l'impôt sur les sociétés (avec notamment un 5ème acompte très inférieur à son niveau de 2019) et la TICPE (sous l'effet des restrictions de circulation) ; la TVA a connu une évolution spontanée proche de celle du PIB ; à l'inverse l'impôt sur le revenu a été peu affecté par la crise, notamment du fait des mesures de soutien au revenu des ménages.

Enfin, l'année 2020 a été marquée par d'importants coûts pour l'État résultant de contentieux anciens, pour un montant supérieur de près de 5 Md€ à ce qui était prévu initialement[32].

En considérant qu'hormis ces contentieux, la perte de rendement des recettes fiscales par rapport à la loi de finances initiale est attribuable à la crise, l'incidence de cette dernière sur les recettes fiscales nettes peut être estimée à un peu plus de 32 Md€.

2 - Des recettes non fiscales proches de la prévision initiale grâce à des encaissements exceptionnels

Avec un rendement de 14,8 Md€ en 2020, les recettes non fiscales s'établissent à un niveau proche de la prévision initiale (14,4 Md€), et légèrement supérieur à celui de 2019 (14,0 Md€).

Cette apparente stabilité masque en réalité des évolutions de sens contraires : un effet négatif de la crise, évalué à - 2,2 Md€, qui provient notamment de la réduction des dividendes en provenance des entreprises non financières ainsi que de la baisse de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations ; en sens inverse, l'année 2020 a bénéficié de plusieurs encaissements exceptionnels, pour un montant total de 3,7 Md€, issus d'une convention judiciaire d'intérêt public signée par Airbus et de plusieurs amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence, qui permettent finalement aux recettes non fiscales de dépasser la prévision initiale de 0,4 Md€[33] .

[32] cf. Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire des recettes fiscales en 2020, avril 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.
[33] cf. Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire des recettes non fiscales, avril 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

3 - Des prélèvements sur recettes en hausse du fait de la crise

Les prélèvements sur recettes de l'État se sont élevés globalement à 65,7 Md€, soit 3 Md€ de plus que ce qui était prévu en loi de finances initiale. Ce surcoût s'explique pour l'essentiel par la crise sanitaire.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne a été augmenté de 2,2 Md€ pour permettre à titre principal à l'Union européenne de venir en aide aux économies européennes frappées par la crise sanitaire et de compenser les pertes de ressources propres, notamment de droits de douane du fait du ralentissement des flux commerciaux avec les pays hors Union européenne.

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales sont supérieurs de 0,8 Md€ à la prévision initiale. Sur ce montant, 0,6 Md€ résulte de nouveaux prélèvements décidés en cours d'année pour compenser au profit de certaines collectivités territoriales les pertes de recettes induites par la crise sanitaire.

C - Des dépenses en forte augmentation et une exécution complexe, sous l'effet de la crise

Les dépenses nettes du budget général[34] ont très fortement augmenté en 2020, principalement sous l'effet de la crise sanitaire. Elles s'élèvent à 389,7 Md€[35], y compris fonds de concours et attributions de produits, contre 337,4 Md€ en 2019 à champ constant[36], soit une hausse de 52,3 Md€ (+ 15,5 %). En 2020, près de la moitié (45,7 %) des dépenses nettes du budget général sont financées par le recours à l'endettement et non par des recettes publiques.

Dans le contexte de crise, quatre lois de finances rectificatives ont été votées pour accroître les crédits disponibles de près de 76 Md€. L'exécution se conclut cependant par une sous-consommation des crédits du budget général (hors fonds de concours et attributions de produits) de 31,6 Md€ par rapport à la LFR de fin de gestion.

[34] Les dépenses sont nettes des remboursements et dégrèvements. Ce périmètre est retenu pour l'ensemble de la sous-partie.
[35] Les fonds de concours et les attributions de produits sont compris dans le périmètre de comparaison d'exécution à exécution.
[36] Le montant des dépenses du budget général en 2019, 336,1 Md€, est corrigé du montant des mesures de périmètre et de transfert intervenues en 2020, + 1,3 Md€.

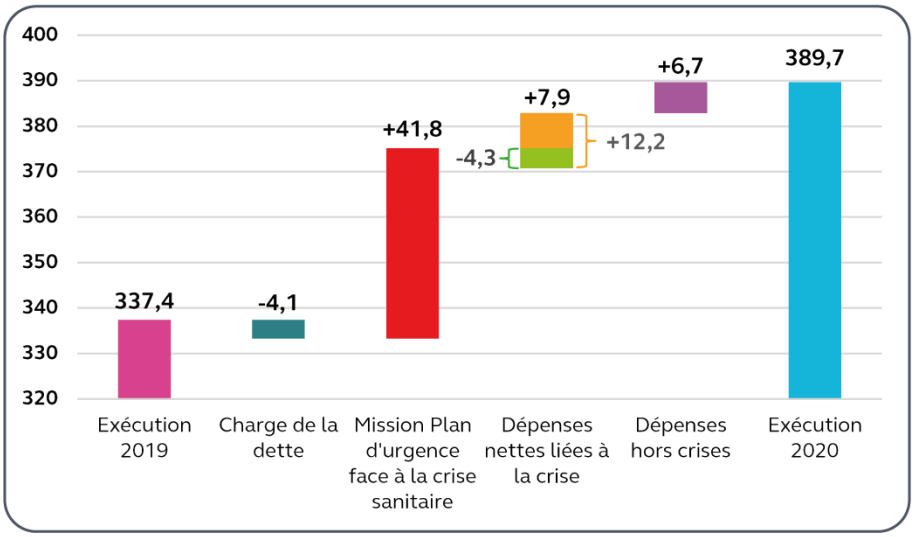
1 - Une augmentation considérable des dépenses

La hausse des dépenses a principalement été portée par la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, créée par la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020. La consommation de crédits sur cette mission à vocation temporaire s'est élevée à 41,8 Md€ en 2020[37].

La Cour estime que la crise sanitaire s'est accompagnée de 12,2 Md€ de dépenses supplémentaires financées par les autres missions budgétaires (voir chapitre III). Parallèlement, elle évalue à 4,3 Md€ les économies spontanées résultant du contexte sanitaire. Les dépenses nettes sur les autres missions du budget général atteindraient ainsi 7,9 Md€ (voir Annexe n° 7 :).

Au total, les mesures d'urgence et de soutien décidées en réponse à la crise sanitaire, en partie compensées par des économies spontanées, s'élèvent à 49,7 Md€.

Graphique n° 4 : évolution des dépenses du budget général entre 2019 et 2020 (y compris fonds de concours et attributions de produit)



Source : Cour des comptes (données Chorus). L'exécution 2019 est présentée à champ constant

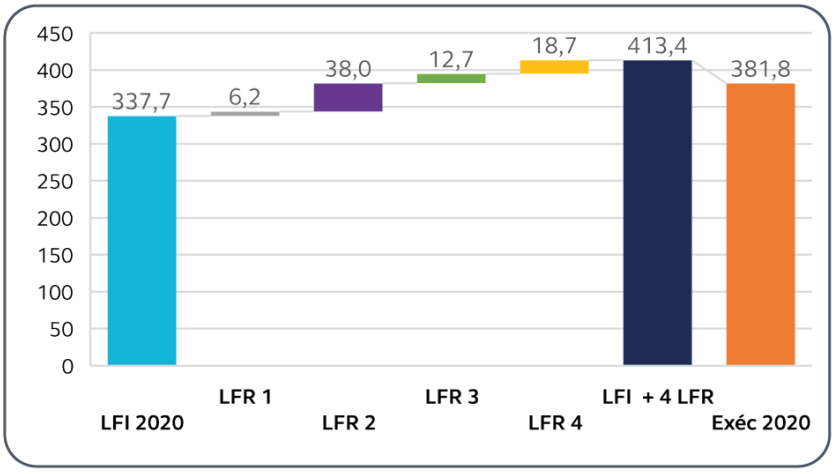
[37] Ce total recouvre les quatre programmes de la mission : le financement du dispositif exceptionnel d'activité partielle (17,8 Md€) ; le fonds de solidarité pour les entreprises, d'abord au bénéfice des plus petites d'entre elles (11,8 Md€) ; des prises de participations financières de l'État dans quelques entreprises (8,2 Md€) ; la compensation à la sécurité sociale d'allègements de prélèvements pour les entreprises touchées par la crise sanitaire (3,9 Md€).

Hors effet de la crise, la progression des dépenses de l'État a été ralentie par la poursuite de la baisse de la charge d'intérêts (- 4,1 Md€ par rapport à 2019, voir *infra*). Hors de cette économie de constatation, les dépenses « ordinaires » de l'État augmentent de 6,7 Md€, soit une dynamique de croissance des dépenses proche de celle de 2019 (+ 7,3 Md€) mais bien supérieure à celle de 2018 (+ 1,5 Md€).

2 - Une exécution rendue complexe en raison de la crise sanitaire, une sous-consommation inédite en fin de gestion

Depuis 1958, seules six années ont connu quatre lois de finances rectificatives : 1969, 1975, 1981, 2010, 2011 et 2020. L'exercice budgétaire de 2020 se caractérise par une ouverture inédite de crédits en cours de gestion à hauteur de 75,7 Md€, faisant passer les crédits du budget général (hors fonds de concours et attributions de produits) de 337,7 Md€ dans la loi de finances initiale à 413,4 Md€ dans la quatrième loi de finances rectificative.

Graphique n° 5 : prévision et exécution des dépenses budgétaires en 2020 (crédits de paiement, en Md€)



Source : Cour des comptes (données Chorus)

En exécution, la consommation de crédits sur le budget général (hors fonds de concours et rétablissements de crédits) s'est établie à 381,8 Md€[38], soit une sous-consommation de crédits de 31,6 Md€ par

[38] Voir Annexe n° 11 : pour la justification de ce montant.

rapport à la prévision de la loi de finances rectificative de fin de gestion, promulguée le 30 novembre 2020. Un tel écart est sans précédent, alors que depuis 2009, la moyenne annuelle de sous-consommation par rapport à la dernière LFR s'élève à 0,9 Md€[39].

En dépit d'une accélération de 50,4 % de la consommation de crédits en décembre 2020 par rapport au même mois de 2019 et de 2018, la sous-exécution des crédits de la LFR de fin de gestion représente 8,3 % des dépenses nettes du budget général. Sans méconnaître les incertitudes liées à la situation sanitaire de l'automne, la budgétisation associée à la quatrième LFR publiée un mois avant la fin de l'exécution, dont l'ampleur ne peut se justifier par le seul motif de prudence, était peu réaliste.

Cette surbudgétisation s'accompagne de 30,8 Md€ de reports de crédits de 2020 sur 2021, un montant inégalé depuis 1958 (voir chapitre III). Le contexte de la crise sanitaire ne suffit pas à justifier un tel montant de reports puisque, comme chaque année, l'ouverture des crédits jugés nécessaires par le Gouvernement en 2021 était possible par voie législative en loi de finances initiale[40]. La Cour relève à cet égard que le recours excessif aux reports de crédits n'est pas conforme au principe d'annualité budgétaire.

3 - Hors impact de la crise, une progression des dépenses pilotables bien supérieure à la trajectoire pluriannuelle

Pour 2020, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 avait fixé le plafond de l'« objectif de dépenses totales de l'État » (Odete) à 446,8 Md€[41], objectif qui a été dépassé de 43,1 Md€, notamment en raison des dépenses relatives à la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire.*

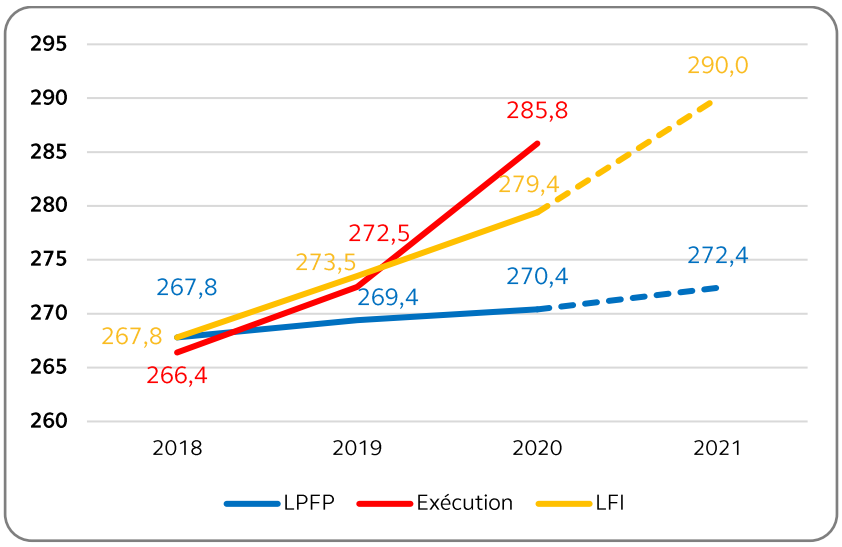
Pour les « dépenses pilotables » qui recouvrent principalement les crédits des ministères (voir Annexe n° 3 :) et excluent la mission *Plan d'urgence*, la LPFP avait fixé un plafond pour l'année 2020 de 270,4 Md€[42]. Dès la LFI pour 2020, la programmation de crédits sur ce périmètre a dépassé ce plafond, puisqu'elle s'établissait à 279,4 Md€, soit 9 Md€ au-dessus de la LPFP.

[39] Les exercices 2010 et 2013 sont exclus du calcul en raison de leur sur-exécution.
[40] Les crédits non consommés en 2020 auraient été annulés en loi de règlement.
[41] Chiffre à périmètre 2020. La LPFP pour 2018-2022 avait fixé l'objectif de dépenses totales de l'État pour 2020 à 438,7 Md€, à périmètre 2018.
[42] Chiffre à champ constant. La LPFP prévoyait, à champ courant, que la « *norme de dépenses pilotables de l'État et ne peut dépasser […] 260,5 milliards d'euros en 2020* ». Cette trajectoire est corrigée des mesures de périmètre.

Cet écart s'explique principalement par une augmentation des dépenses relatives aux missions *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+ 3,5 Md€ de dépenses supplémentaires prévues en LFI pour 2020 par rapport à l'objectif de la LPFP pour cette même année, à champ constant), et *Écologie, développement et mobilité durables* (+ 1,1 Md€). Ce surcroît de dépenses résulte pour partie des mesures décidées en décembre 2018, notamment de la revalorisation de la prime d'activité (+ 4 Md€ en 2019 par rapport à 2018).

Les dépenses pilotables ont finalement atteint 285,8 Md€. Elles s'établissent ainsi 6,4 Md€ au-dessus de l'objectif initial fixé par la LFI pour 2020 et excèdent de 15,4 Md€ celui de la LPFP. Cette forte augmentation des dépenses par rapport à la LPFP, indépendamment de la crise sanitaire, traduit une hausse structurelle des dépenses que les mesures de réponse à la crise risquent de renforcer, si certaines d'entre elles étaient pérennisées.

Graphique n° 6 : les dépenses pilotables de l'État entre 2018 et 2021 : prévisions et exécution (à champ constant, Md€)



LPFP : loi de programmation des finances publiques de janvier 2018. LFI : loi de finances initiale
Source : Cour des comptes. Toutes les données sont affichées à périmètre constant de 2020

D - Une forte dégradation du solde des comptes spéciaux

Si le solde des budgets annexes en 2020 est resté proche de l'équilibre prévu en loi de finances initiale, celui des comptes spéciaux s'est fortement dégradé (- 5,4 Md€).

Tableau n° 5 : solde des budgets annexes et des comptes spéciaux

	Exéc. 2019	LFI 2020	LFR1 2020	LFR2 2020	LFR3 2020	LFR4 2020	Exéc. 2020	Écart exéc. - LFI 2020	Écart exéc 2020 - 2019
Solde des budgets annexes	**0,2**	**0,0**	**0,0**	**-0,2**	**-0,2**	**-0,1**	**0,1**	**0,1**	**-0,1**
Solde des comptes d'affectation spéciale	3,4	1,2	-0,8	-0,8	-0,9	-1,7	0,1	-1,1	-3,3
Solde des comptes de concours financiers	0,6	-1,4	-1,9	-4,0	-6,4	-8,2	-5,6	-4,2	-6,2
Solde des comptes de commerce	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
Solde comptes d'opérations monétaires	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Solde comptes spéciaux	**4,1**	**-0,1**	**-2,6**	**-4,7**	**-7,1**	**-9,9**	**-5,4**	**-5,4**	**-9,5**

Source : Cour des comptes – données direction du budget

Ces écarts sont en grande partie attribuables à la crise.

S'agissant des comptes d'affectation spéciale, le compte *Participations financières de l'État* explique l'essentiel de l'écart à la prévision initiale, 0,8 Md€ sur un total de 1,1 Md€. La prévision de la loi de finances initiale supposait une recette provenant de la privatisation d'Aéroports de Paris, qui n'a pas été réalisée. Les recettes propres du CAS n'ont ainsi pas suffi à couvrir ses dépenses (pourtant revues à la baisse), en particulier le reversement au Fonds pour l'innovation et l'industrie de 1,9 Md€[43] perçu en 2019 à la suite de la cession de participations dans la Française des jeux. En 2020, le compte spécial a par ailleurs enregistré d'importantes opérations de soutien à des entreprises touchées par la crise sanitaire. Ces opérations sont quasi sans impact sur le solde du CAS puisqu'elles ont été financées par un versement du budget général en provenance de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (programme 358).

[43] La loi de finances initiale supposait un versement de 7 Md€ au fonds pour l'innovation et l'industrie.

En ce qui concerne les comptes de concours financiers, deux comptes expliquent l'écart à la prévision initiale (- 4,2 Md€) :

- le solde du compte *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* a été dégradé de 2,5 Md€ en cours d'année, car il a été sollicité pour apporter d'importantes avances à des opérateurs en difficulté : 1,2 Md€ au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, 0,3 Md€ aux exploitants d'aérodromes et 1,2 Md€ à Île-de-France Mobilités ;
- le solde du compte *Avances aux collectivités territoriales*, en principe équilibré, a finalement été déficitaire de 2,7 Md€, en raison de moindres recouvrements de recettes.

En sens inverse, le compte *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* a bénéficié de deux recettes non prévues en loi de finances initiale, pour un montant total de 0,7 Md€.

En intégrant quelques effets sur d'autres comptes, l'effet global de la crise sur le solde des comptes spéciaux est ainsi estimé à -5,7 Md€.

La forte dégradation du solde des comptes spéciaux par rapport à 2019 (-9,5 Md€) s'explique, outre les effets de la crise en 2020, par le niveau élevé et inattendu du solde en 2019 : + 4,1 Md€. Ce résultat était notamment lié à la recette de cession de la Française des jeux (1,9 Md€, perçu en 2019 mais reversé en 2020) et à un excédent inexpliqué du compte d'avances aux collectivités territoriales (+0,8 Md€).

E - Un coût budgétaire majeur de la crise sanitaire et des mesures adoptées pour y répondre

1 - Un coût global en 2020 évalué à plus de 90 Md€

Les évaluations de l'incidence de la crise sanitaire sur les différentes composantes du budget de l'État conduisent à estimer qu'elle aurait pesé pour 92,7 Md€ sur le solde budgétaire en 2020.

Tableau n° 6 : estimation de l'incidence de la crise sanitaire sur le solde budgétaire de l'État en 2020 (Md€)

Dépenses nettes du budget général	+ 49,7
dont : *- mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire* *- dont autres missions*	 *+ 41,8* *+ 7,9*[44]
Recettes du budget général	-37,3
dont : *- recettes fiscales* *- recettes non fiscales* *- PSR-UE* *- PSR-CT*	 *-32,3* *-2,2* *-2,2* *-0,6*
Solde du budget général	-87,0
Solde des budgets annexes	0,0
Solde des comptes spéciaux	-5,7
Solde budgétaire de l'État	**-92,7**

Source : Cour des comptes

L'évaluation du coût de la crise à 92,7 Md€ est supérieure de près de 8 Md€ à la dégradation de 84,9 Md€ du solde budgétaire par rapport à la loi de finances initiale car certaines opérations ont amélioré le solde par rapport à la prévision initiale : l'encaissement de fonds de concours pour 5,9 Md€ de plus que prévu[45], des encaissements de recettes non fiscales exceptionnelles (+3,7 Md€[46]), une économie sur la charge de la dette (2,4 Md€). En sens inverse, le coût des contentieux sur les recettes fiscales a excédé de 4,7 Md€ la prévision retenue en LFI.

L'incidence de la crise de 2020 sur le solde budgétaire (92,7 Md€) est plus forte que celle de la crise de 2009, dont l'effet était évalué à 62,6 Md€[47]. En 2009, la baisse des recettes du budget général (- 40,6 Md€) expliquait les deux tiers de l'effet total, alors qu'en 2020 elle n'en représente que 40 %[48]. En 2020, compte tenu du fort ralentissement de

[44] Ce montant net se décompense en 12,2 Md€ de dépenses supplémentaires et 4,3 Md€ d'économies spontanées résultant du contexte sanitaire. Voir chapitre III.

[45] Dont 4,1 Md€ en provenance de la SNCF (programme 203 - *Infrastructures et services de transports*), 0,9 Md€ des régions et des compagnies d'assurance pour le fonds de solidarité (programme 357 - *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire*), 0,7 Md€ de Santé publique France pour l'achat de masques (programme 204 - *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins*).

[46] Il s'agit de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) conclue début 2020 avec Airbus (+2,1 Md€) et des décisions rendues en 2019 par l'Autorité de la concurrence (+1,6 Md€).

[47] Cour des comptes, *Résultats et gestion budgétaire de l'État exercice 2009*, mai 2010 disponible sur www.ccomptes.fr.

[48] Par ailleurs, les dépenses supplémentaires du budget général comptent pour 54 % dans l'incidence de la crise, et la dégradation du solde des comptes spéciaux pour 6 %.

l'activité économique, les mesures décidées en réponse à la crise ont principalement reposé sur des dépenses supplémentaires de soutien des revenus aux ménages et à la trésorerie des entreprises.

2 - Des effets de la crise sanitaire au-delà de 2020

La crise sanitaire aura des effets sur les finances publiques au-delà de 2020. Comme évoqué *supra*, en raison d'importantes ouvertures de crédits dans la quatrième loi de finances rectificative, les crédits non consommés en 2020 atteignent un montant très élevé et se traduisent par des reports de crédits sur 2021 d'un montant inédit (30,8 Md€).

Au-delà des crédits reportés, la gestion de la crise sanitaire devrait continuer à peser sur les prochains exercices budgétaires, pour plusieurs raisons : la nécessité de prolonger certaines mesures de soutien aux ménages et aux entreprises, les risques de mobilisation de la garantie de l'État accordée sur de nombreux prêts, les incertitudes sur la reprise de l'activité économique avec le risque d'une croissance modérée des recettes de l'État.

La forte progression de la dette de l'État en 2020 (+ 180 Md€) se traduit par une hausse du même montant des sommes à refinancer au cours des dix prochaines années et accroît l'exposition de la France au risque de remontée des taux d'intérêt. Les remboursements des avances accordées par l'État en 2020 à différents acteurs économiques sont également exposés à des risques, compte tenu de l'incertitude sur la capacité de certains de ces acteurs à restaurer leur capacité de remboursement.

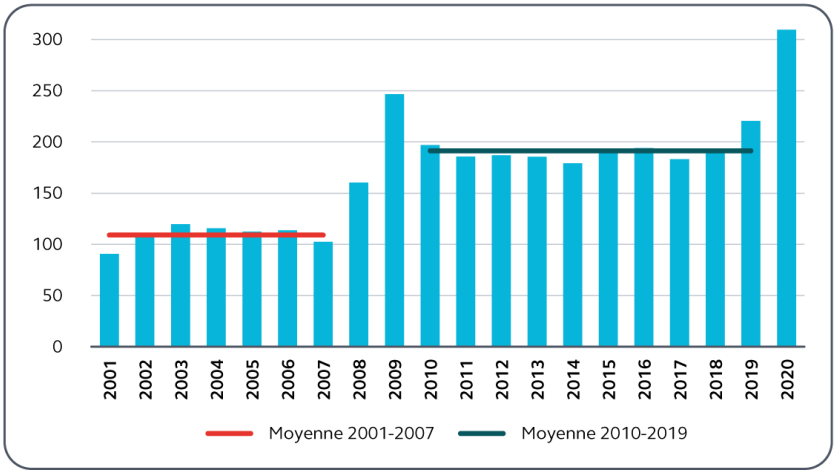
II - La situation financière de l'État

A - Un besoin de financement en très forte augmentation

Au terme de l'année 2020, la dette de l'État a dépassé la barre symbolique des 2 000 Md€, en hausse de 178 Md€ par rapport à 2019. Au cours des dix dernières années, l'augmentation annuelle de la dette s'était située entre 44 Md€ et 84 Md€. Depuis 2010, l'encours de dette a progressé de 63 %.

Le besoin de financement de l'État s'est situé en 2020 à un niveau exceptionnellement élevé (309,5 Md€), en très forte hausse (+ 89,0 Md€) par rapport à 2019. Entre 2010 et 2019, il avait assez peu varié, en s'établissant en moyenne à 191 Md€ au cours de cette période. Le besoin de financement se situe en 2020 à un niveau nettement supérieur à celui atteint lors de la crise de 2009 (246,4 Md€). Il a été fortement révisé à la hausse par rapport à celui prévu en LFI (230,5 Md€).

Graphique n° 7 : besoin de financement de l'État (en Md€)



Source : Cour des comptes – données Agence France Trésor
Nota bene : la présentation du tableau de financement a été modifiée en 2014. La série au nouveau format a été approximativement reconstituée avant 2006 si bien qu'il existe une rupture de série, mais faible, en 2006.

En 2020, près de 57 % de ce besoin de financement découle de la nécessité de financer le déficit courant, le solde s'expliquant par le remboursement de titres arrivés à échéance. Cette situation est sensiblement différente de celle qui prévalait en 2019, quand le besoin de financement ne découlait de la nécessité de financer le déficit qu'à hauteur de 40 %.

Tableau n° 7 : tableau de financement de l'État

	Exécution 2018	Exécution 2019	LFI 2020	Exécution 2020
Besoin de financement (Md€)				
Amortissement de la dette à moyen et long terme	*116,6*	*130,2*	*136,4*	*136,1*
Déficit à financer	*76*	*92,8*	*93,1*	178,1
Autres besoins de trésorerie	-0,6	-2,5	-1,3	-4,7
Total	**191,9**	**220,5**	**230,5**	**309,5**
Ressources de financement (Md€)				
Émissions de dette à moyen et long terme nettes des rachats	*195*	*200*	*205*	*260*
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	-13,6	-6	10	54,7
Variation des dépôts des correspondants	9,8	11,5	6,4	27,8
Primes et décotes	10,8	19,9	3,0	30,1
Autres ressources de trésorerie	1	0,8	3,5	-0,3
Contribution du solde du compte du Trésor (1)	-11,1	-5,7	3,6	-63,4
Total	**191,9**	**220,5**	**236,6**	**309,5**

Source : Cour des comptes – données Agence France Trésor
Nota bene : (1) un signe négatif traduit une hausse de la trésorerie de l'État.

En exécution, le besoin de financement a été nettement plus élevé (de 85 Md€) que prévu en LFI, principalement en raison d'un déficit budgétaire beaucoup plus important qu'attendu initialement (178,1 Md€ contre 93,1 Md€ prévu en LFI).

En cours d'année 2020, les ressources de financement ont en conséquence dû être fortement revues à la hausse par rapport à la LFI. La hausse du besoin de financement a été principalement couverte par une hausse des émissions de dette, répartie entre la dette de court terme (BTF) et la dette de moyen et long terme (OAT). En particulier, le programme d'émission de moyen-long terme prévu en LFI a été revu à plusieurs reprises : l'évaluation du montant des émissions de dette à moyen et long termes nettes des rachats est passée de 205 Md€ en LFI à 210 Md€ en LFR 1, 245 Md€ en LFR 2 puis 260 Md€ en LFR 3. Ce montant d'émission de dette à moyen et long termes n'a pas été révisé au moment de la LFR 4.

Le surcroît de besoin de financement a également été financé par une forte émission de titres d'État de court terme : l'encours prévu de bons du Trésor à taux fixe (BTF)[49] devait augmenter de 82,9 Md€ en LFR 2 (contre une hausse de 10 Md€ envisagée en LFI). L'augmentation a été révisée à la baisse en LFR 4 à 54,7 Md€ du fait de ressources de financement plus élevées que prévu en provenance de la variation des dépôts des correspondants et des autres ressources de trésorerie.

Finalement, les émissions de dette ont été calibrées sur la prévision de déficit de la LFR 3 (225,1 Md€), qui s'est révélée nettement plus élevée que le déficit constaté en exécution. Il en est résulté une forte augmentation de la trésorerie de l'État en 2020 (63,4 Md€).

La croissance des dépôts des correspondants en 2020 (+ 27,8 Md€) s'explique par la progression de l'encours des établissements publics nationaux (+ 23,4 Md€) résultant de flux exceptionnels : accroissement des liquidités détenues par la Société du Grand Paris (SGP), qui s'est endettée sur des échéances de long terme au-delà de ce que nécessitaient ses stricts besoins de trésorerie afin de bénéficier des taux bas (+8 Md€) ; l'Agence de Services et de Paiement (ASP), opérateur gestionnaire notamment des crédits de l'activité partielle, a dégagé en 2020 un surcroît de trésorerie de 6 Md€ pour faire face aux dépenses à venir à ce titre ; enfin, le programme de financement de la Cades associé à la reprise de dette de la sécurité sociale organisée par la loi organique et la loi ordinaire du 7 août 2020 a conduit à un surcroît de trésorerie en fin d'année (+7 Md€).

Les dépôts des établissements publics de santé ont également contribué pour 2 Md€ à la hausse des dépôts des correspondants.

L'année 2020 a également été marquée par l'encaissement de 30,1 Md€ de primes à l'émission, du fait de la forte baisse des taux de moyen-long terme et de la réémission d'anciennes souches (cf. *infra*). Ce montant de primes à l'émission est plus élevé que celui enregistré en 2019 (19,9 Md€).

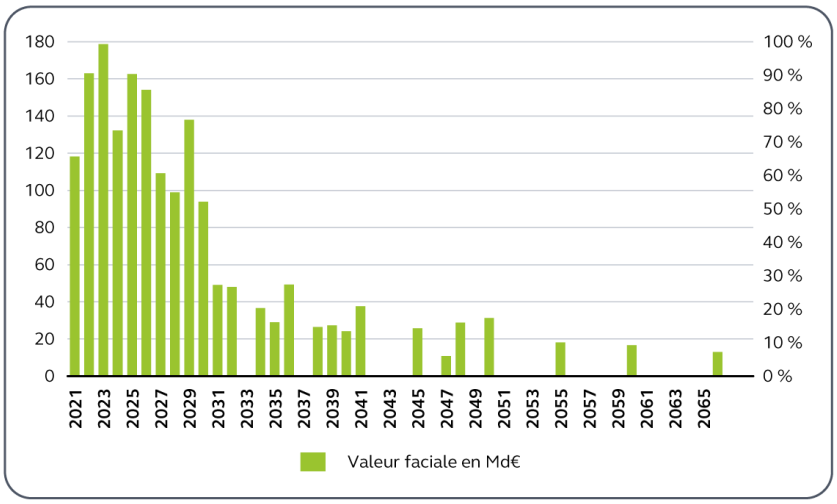
Par ailleurs, comme chaque année, l'Agence France Trésor (AFT) a procédé à des rachats de titres arrivant à échéance durant les deux années suivantes. En 2020, les conditions de marché ont permis à l'AFT de réaliser un montant important de rachats anticipés d'OAT (30,5 Md€, dont 1,0 Md€ de titres à échéance 2020, 22,8 Md€ de titres à échéance 2021 et 6,7 Md€ de titres à échéance 2022).

[49] Les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF) sont des titres assimilables du Trésor à court terme, de maturité initiale inférieure ou égale à un an (source : site internet de l'AFT).

Le volume de rachat a été moindre en 2020 qu'en 2019 (47,4 Md€) mais il est proche de celui observé au cours des années récentes : entre 2016 et 2018, ces rachats se sont établis à près de 30 Md€ en moyenne. Ces rachats sont neutralisés dans le tableau de financement et ne donnent pas lieu à un objectif en LFI. En ajoutant les émissions ayant financé le rachat de 29,5 Md€[50] de dette arrivant à échéance en 2021 et 2022, les émissions brutes totales de titres à moyen long terme ont atteint 289,5 Md€ en 2020.

Ces rachats permettent de lisser le programme de financement de l'État et, selon l'AFT, contribuent au bon fonctionnement du marché secondaire. D'ici 2024, près d'un tiers (32,5 %) de la dette à moyen et long terme devra être remboursé tandis que plus des trois quarts (74,1 %) arriveront à échéance à l'horizon 2030. Le montant de la dette à moyen et long terme qui arrivera à échéance entre 2021 et 2030 s'élève à 1 349 Md€, un montant en augmentation de près de 180 Md€ par rapport à celui calculé pour cette même période à la fin de l'année 2019.

Graphique n° 8 : dette de moyen-long terme arrivée à l'échéance par année



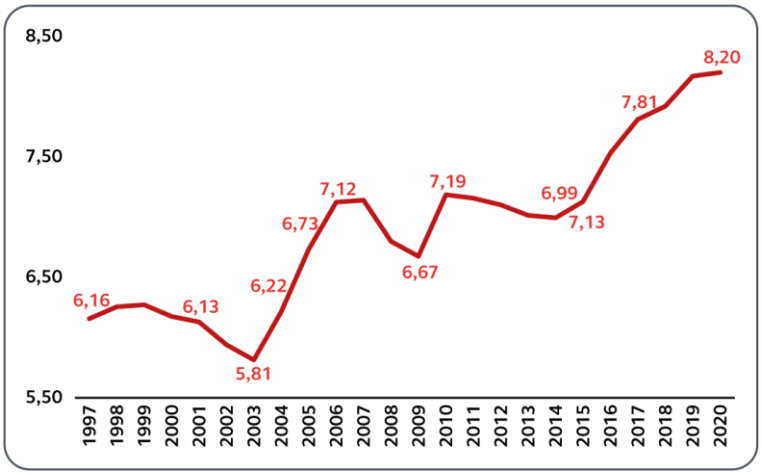
Source : Cour des Comptes à partir de données de l'Agence France Trésor
Lecture : le montant de la dette à moyen et long terme qui arrivera à échéance est de 163 Md€ en 2022 et de 178 Md€ en 2023. L'AFT n'a émis aucun titre arrivant à échéance en 2033.
Note : Les calculs sont basés sur la dette de moyen long-terme et excluent les encours de BTF pour l'année 2021.

[50] Sur un total de 30,5 Md€ de rachats y compris sur des titres à échéance de l'année en cours (2020).

Une durée de vie moyenne de la dette en augmentation au cours des cinq dernières années

À fin 2020, la durée de vie de la dette négociable de l'État est de 8 ans et 73 jours, un niveau proche de celui de la fin de l'année 2019. Elle est stable en 2020 sous l'effet, d'une part, de l'augmentation de l'encours de BTF (donc de la part des titres à court terme dans l'encours) et, d'autre part, de l'allongement de la maturité moyenne à l'émission de titres de moyen-long terme (MLT), à 11,5 ans en 2020. Elle s'élevait à 11,2 ans en moyenne sur la période 2016-2019 et à 8,5 ans en moyenne sur la période 2011-2015.

Graphique n° 9 : Durée de vie moyenne de la dette (en années)



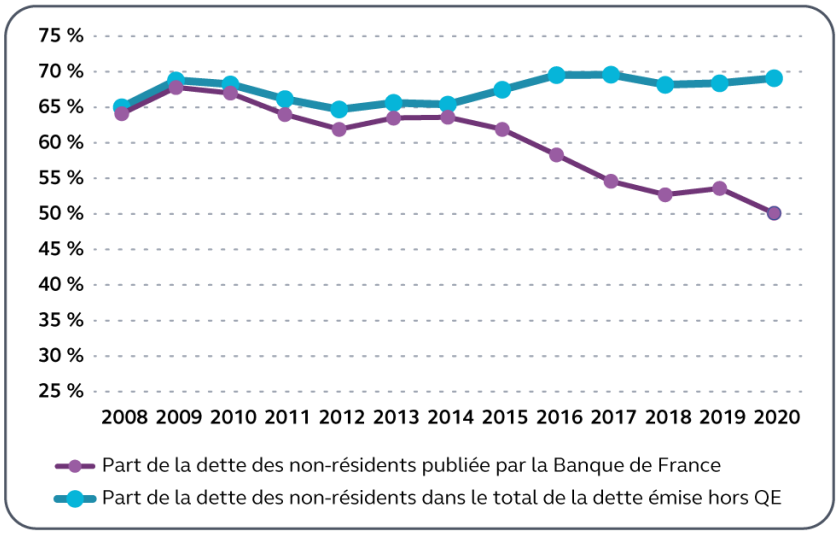
Source : Cour des comptes – données Agence France Trésor

La durée de vie de la dette française (8,2 ans) est supérieure à celle observée en Allemagne (6,7 ans), en Espagne (7,8 ans), en Italie (7 ans) et aux Pays Bas (7 ans et 3 mois). Elle est, en revanche, inférieure à celle de l'Autriche (10,1 ans) et du Royaume Uni (15,3ans).

En 2020, la part de la dette de l'État détenue par les non-résidents a diminué. En 2019, la réduction du programme d'achats nets de la BCE (*Quantitative Easing*) mis en œuvre par les banques centrales nationales dans le cadre de l'Eurosystème, puis son arrêt fin 2018 avant sa reprise en novembre 2019, conjugués au maintien d'une demande soutenue et variée de la part d'investisseurs internationaux, avaient contribué au relèvement

de cette part (55 %), après cinq années de diminution[51]. La mise en place du nouveau programme d'achats d'actifs (PEPP) a de nouveau fait reculer la part de la dette détenue par des non-résidents. Toutefois, corrigée des opérations de rachat de titres de la BCE, la proportion de détenteurs non-résidents est proche de 70 % et n'a pas connu de tendance baissière au cours des dernières années.

Graphique n° 10 : proportion de non-résidents dans l'encours total de la dette et dans l'encours hors opérations de rachats de la BCE



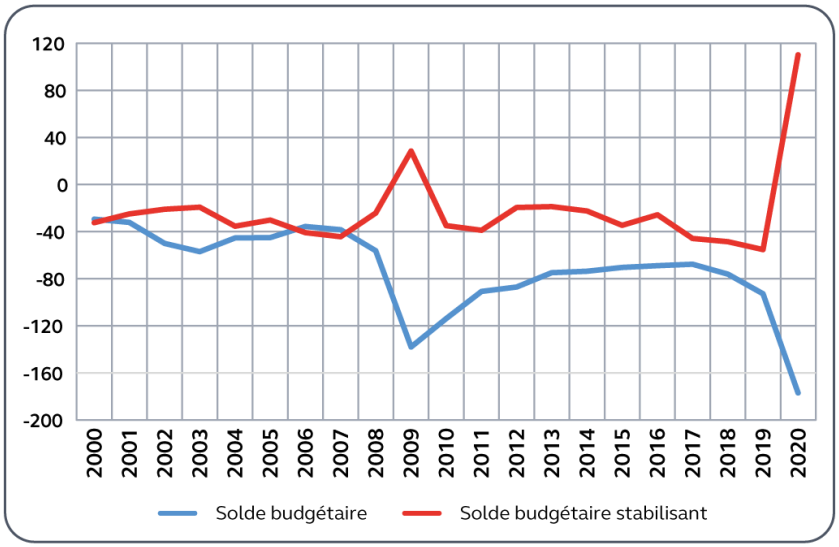
Source : Cour des comptes à partir de données de l'Agence France Trésor et de la Banque de France

Enfin, le déficit budgétaire a excédé de 287,1 Md€ (12,5 points de PIB) le déficit stabilisant le poids de la dette de l'État dans le PIB[52]. L'écart au solde stabilisant s'est accru de 249,7 Md€ par rapport à l'année précédente (37,5 Md€) et est très supérieur à son niveau de 2009 (166,6 Md€). Ce chiffre, nettement plus élevé que celui estimé pour l'année 2019 s'explique par la forte augmentation du déficit et par la diminution marquée du PIB nominal (- 6,1 %).

[51] La part de la dette détenue par la Banque de France dans le cadre des programmes d'achats de la BCE est classée dans la dette détenue par les résidents. Elle comprend des titres qui auparavant étaient détenus par des résidents ou des non-résidents. Les achats de dette par la Banque de France font donc mécaniquement diminuer la part détenue par des non-résidents.

[52] Le ratio de la dette de l'État rapporté au PIB est passé de 74,8 point de PIB en 2019 à 87,4 points en 2020.

Graphique n° 11 : solde budgétaire et solde budgétaire stabilisant le poids de la dette dans le PIB (Md€)



Source : Cour des comptes

La poursuite en 2020 de ses émissions d'obligations vertes maintient l'AFT dans sa position de première entités émettrices de « titres verts »

L'AFT émet depuis le 24 janvier 2017 des « obligations vertes », qui sont des titres de dette qui peuvent être associés à un ensemble de projets inscrits au budget de l'État ou au programme d'investissements d'avenir (PIA) ayant un effet favorable sur l'environnement. Les dépenses potentiellement éligibles sont soumises chaque année à la validation d'un comité de pilotage interministériel placé sous l'égide du Premier ministre.

En 2020, l'AFT a poursuivi ses émissions d'obligations vertes auxquelles elle avait procédé pour la première fois en 2017. Les trois émissions réalisées par adjudication en 2020, pour un montant de 6,7 Md€ ont porté le total de la « dette verte » à 27,375 Md€ à la fin de l'année 2020. Cela fait de la France la première entité débitrice de « titres verts », avant la Banque européenne d'investissement (BEI) dont l'encours a atteint 24,9 Md€ à la fin de l'année 2020 et un établissement de crédit public allemand, la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KFW), dont l'encours s'est établi à 23,3 Md€[53].

[53] Source : *Bloomberg.*

Ces émissions rencontrent une demande de la part des investisseurs et se sont donc faites dans des conditions de financement un peu plus favorables que celles de titres de dettes de maturité similaire. À l'occasion des 10 abondements, il est à noter un léger différentiel de taux en faveur de l'OAT verte, par rapport à ce qu'aurait été le taux théorique, pour une obligation de même maturité. Ainsi la banque HSBC dans une note récente[54] évalue une « prime verte » de l'ordre de 3 points de base pour les émissions réalisées par l'AFT, soit une économie sur la charge d'intérêts de l'ordre de 3 à 6 M€ pour l'année 2020.

B - Un montant très élevé de primes à l'émission en 2020

Les émissions de titres donnent lieu à l'encaissement de primes ou de décotes lorsque leur taux de coupon est différent du taux de marché. Ces primes et décotes compensent la différence, sur la durée de vie du titre, entre les montants des coupons versés et ceux qui l'auraient été dans le cas d'une émission au taux du marché. Les primes et décotes dépendent donc en pratique du poids des « souches anciennes », c'est-à-dire des titres déjà émis auparavant et dont on reprend toutes les caractéristiques à des fins de nouvelles émissions, et des évolutions des taux de marché.

En raison de la baisse tendancielle des taux d'intérêt au cours des dernières années, l'État a enregistré des montants importants de primes[55] (et versé des montants limités de décotes). Dans ce contexte de baisse des taux, l'émission de titres de souches anciennes se traduit en effet mécaniquement par des primes à l'émission, dans la mesure où le taux de coupon est supérieur au taux de marché actuel[56]. L'apparition de primes est également liée au contexte de taux négatifs : le taux de coupon ne pouvant être inférieur à zéro, les titres émis à taux négatifs génèrent mécaniquement des primes à l'émission, même lors de l'émission inaugurale d'un titre en 2020, car son taux de coupon est fixé à 0 %.

[54] Dominic Kini, « Green Bond Insights: Green bonds in 2020 – great deal more ? », *HSBC Global Research*, 27 janvier 2020.
[55] L'encaissement de primes par l'État a pour contrepartie une augmentation de la charge d'intérêts sur toute la durée de vie des obligations.
[56] Le taux de coupon du titre est déterminé à l'émission inaugurale, au plus près de l'environnement de marché existant. Comme ces taux de marché ont baissé au cours des dernières années, les taux de coupons des titres de souches anciennes sont plus élevés que les taux de marché qui ont prévalu en 2020.

En 2020, 30,9 Md€ de primes et 0,2 Md€ de décotes ont ainsi été enregistrés à l'émission de titres de moyen-long terme, pour un total net reçu de 30,7 Md€. Le nouveau recul des taux d'intérêt survenu en 2020 est à l'origine de la remontée des primes à l'émission.

Lors des réémissions de titres de référence[57], les taux de marché à l'émission ont été systématiquement inférieurs aux taux de coupon fixés à la création des souches d'OAT, générant un volume important de primes nettes de décotes (6,9 Md€ à l'émission de titres de référence en 2020, après + 7,8 Md€ en 2019). L'écart entre taux de coupon et taux de marché à l'émission sur les titres de référence s'est établi à un niveau quasiment identique en 2019 et en 2020 (36 points de base, cf. tableau ci-dessous).

Sur les souches anciennes réémises, le montant de primes nettes de décotes s'est élevé à 21,4 Md€ en 2020. Il est en forte hausse par rapport à 2019 (11,2 Md€), malgré une diminution de l'écart entre taux de coupon moyen et taux moyen à l'émission, en raison de l'augmentation du volume d'émission. En réponse à la demande des marchés, l'AFT a en effet réalisé en 2020 près de 40 % de ses émissions sur des souches anciennes, une proportion presque deux fois plus élevée qu'en 2019.

Sur les titres indexés, enfin, le volume des primes nettes des décotes s'est établi à 2,4 Md€, un niveau proche de celui observé en 2019.

Tableau n° 8 : répartition des titres émis

	Titres de référence		**Souches anciennes**		**Titres indexés**	
	Volume émis (Md€)	Écart de taux	Volume émis (Md€)	Écart de taux	Volume émis (Md€)	Écart de taux
2017	160,4	0,09%	32,8	2,16%	20,0	1,24%
2018	148,7	0,06%	54,3	1,41%	22,4	1,39%
2019	173,3	0,37%	55,0	2,05%	17,3	1,41%
2020	158,6	0,36%	110,8	1,77%	20,1	

Source : Cour des comptes – données Agence France Trésor

[57] Les émissions de référence sont celles réalisées à partir de souches nominales qui sont les dernières créées sur une des maturités de référence (2 ans, 5 ans, 10 ans, 15 ans, 20 ans, 30 ans et 50 ans).

De nouveau, le niveau de primes, nettes des décotes, sur les émissions et rachats a été très supérieur au montant inscrit dans le tableau de financement de la loi de finances initiale (30,7 Md€ contre 3 Md€). Cette prévision est toutefois délicate étant donné sa sensibilité à l'environnement de taux et aux caractéristiques des titres émis (taux de coupon et maturité).

Tableau n° 9 : primes nettes des décotes (Md€)

	2017	2018	2019	2020
LFI	4,0	3,0	3,0	3,0
Exécution	9,6	10,8	19,9	30,7

Source : Cour des comptes – données Agence France Trésor

La dette publique au sens du Traité de Maastricht[58]

La dette des administrations publiques au sens de Maastricht mesure l'ensemble des engagements financiers bruts des administrations publiques (APU), à l'exception des décalages de paiement de factures. Elle comprend non seulement la dette de l'État, mais également celle des collectivités locales, des administrations de sécurité sociale et de leurs agences. Il s'agit d'une dette brute, ce qui signifie que les avoirs financiers des APU (dépôts monétaires du Trésor auprès de la Banque de France, participations de l'État, placements en valeurs mobilières des caisses de retraite…) ne viennent pas en déduction de celle-ci. La dette au sens de Maastricht est mesurée en valeur nominale de remboursement et non en valeur de marché. Elle est consolidée, ce qui signifie qu'elle exclut les dettes contractées entre APU, notamment les dépôts des collectivités locales auprès du Trésor public.

Les primes et décotes résultent de l'attention accordée par l'AFT à la liquidité sur le marché secondaire des titres de l'État, une liquidité importante permettant de limiter les taux d'intérêt effectivement payés. Émettre sur des souches anciennes plutôt qu'émettre sur de nouveaux titres de référence permet ainsi d'accroître la liquidité de ces titres. Avec la baisse des taux observée au cours des dernières années, cette pratique a conduit à accroître les primes versées par les investisseurs lors de leur souscription. Un phénomène similaire est observé dans plusieurs pays européens. Avec ces primes nettes des décotes qui ont représenté 0,7 point de PIB en moyenne au cours des années 2015 à 2018, la France se situe à un niveau proche de l'Espagne (0,8 point de PIB) et du Royaume-Uni (0,7 point de PIB) mais au-dessus de la zone euro dans son ensemble (0,4 point de PIB).

[58] Encadré réalisé à partir d'informations de l'Insee et de l'AFT.

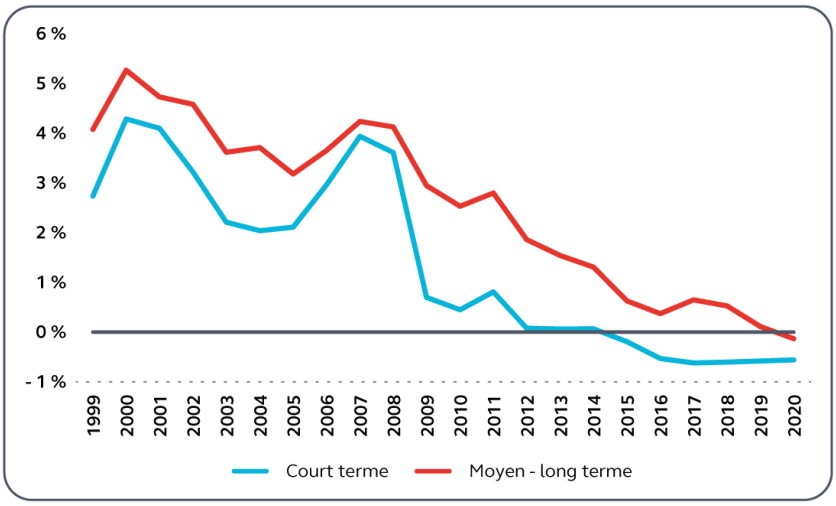
Le montant des primes et décotes représente, pour la seule année 2020, 1,3 point de PIB. À la fin 2020, l'ensemble des primes reçues par l'État depuis 2015 diminue l'encours de la dette publique d'environ 3,2 points de PIB.

C - La charge d'intérêts a poursuivi sa diminution en 2020 malgré la forte progression de l'endettement

1 - Une charge d'intérêts en diminution grâce à une nouvelle baisse des taux d'intérêt

Dans cet environnement de marché affecté transitoirement par la crise de la covid 19, l'Agence France Trésor a pu procéder à ses émissions dans de très bonnes conditions. Les émissions à court terme ont été réalisées à un taux (- 0,56 % en moyenne) très proche de celui des deux années précédentes (- 0,58 % en moyenne) tandis que les émissions à moyen et long terme, pourtant déjà réalisées à un taux très bas en 2019 (0,11 % en moyenne), ont été effectuées en 2020 à des conditions encore plus favorables (- 0,13 % en moyenne).

Graphique n° 12 : taux moyen à l'émission



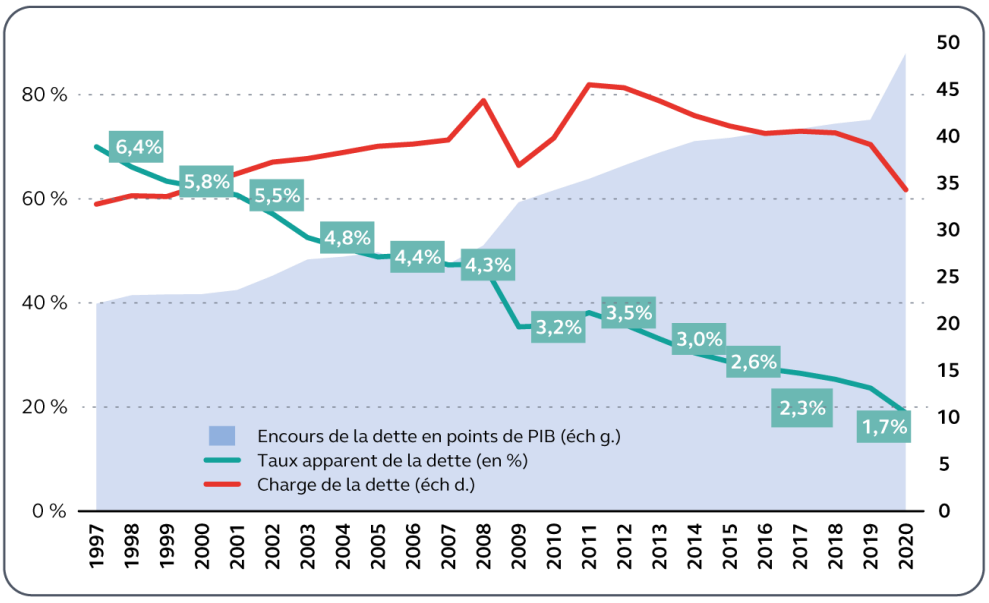
Source : Cour des comptes – données Agence France Trésor

La charge d'intérêts a de nouveau fortement diminué entre 2019 et 2020, passant de 39,1 Md€ à 34,3 Md€ (-4,8 Md€). Cette diminution est essentiellement liée à la poursuite de la baisse des taux d'intérêt (-2,7 Md€)

et à la diminution de l'inflation (-2,3 Md€). Ces effets ont plus que compensé l'impact de l'accroissement du volume de dette de l'État (+0,2 Md€), reflétant essentiellement l'augmentation de l'encours de dette à moyen et long terme.

De ce fait, le taux apparent de la dette, c'est-à-dire le rapport entre la charge totale d'intérêts versée et la dette totale émise par l'État, a de nouveau diminué en 2020 pour s'établir à 1,7 %.

Graphique n° 13 : encours de dette de l'État, charge d'intérêts et taux apparent associés



Source : Cour des comptes – données Agence France Trésor

Le solde des opérations de trésorerie a poursuivi sa dégradation en 2020 et est ainsi à nouveau déficitaire (-1,5 Md€, après -1,2 Md€ en 2019). Cette dégradation est essentiellement due à la diminution des taux d'intérêt (négatifs) à court terme : le coût pour l'État de la trésorerie qu'il dépose à la Banque de France est ainsi passé de 151 M€ en 2018 et 194 M€ en 2019 à 485 M€ en 2020.

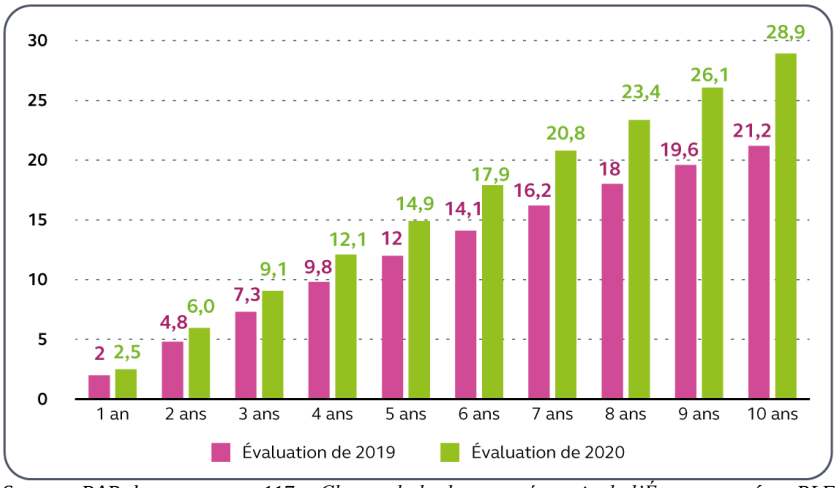
La charge totale de gestion de la dette et de la trésorerie, portée par la mission *Engagements financiers de l'État*[59], s'est ainsi élevée à 35,8 Md€ en 2020, en baisse de 4,5 Md€ par rapport à 2019.

[59] Programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État.*

2 - Une sensibilité accrue en cas de remontée des taux d'intérêt

La forte croissance de la dette de l'État le rend très vulnérable à une hausse des taux d'intérêt. La hausse de la dette constatée en 2020 a renforcé à nouveau cette sensibilité. L'AFT estime que, toutes choses égales par ailleurs, une hausse d'un point des taux d'intérêt renchérirait la charge d'intérêts de 2,5 Md€ la première année, 6,0 Md€ la deuxième année et 28,9 Md€ à l'horizon de 10 ans[60]. L'impact de ce choc à un horizon de 10 ans est ainsi nettement plus élevé que celui estimé fin 2019 (+21,2 Md€).

Graphique n° 14 : impact d'un choc de taux à la hausse de 1 % sur la charge d'intérêts maastrichtienne[61] de la dette de l'État (Md€)



Source : PAP du programme 117 – Charge de la dette et trésorerie de l'État - annexé au PLF pour 2020 et pour 2021

[60] Les rachats, par ailleurs nécessaires pour lisser les tombées d'échéances de souches de volume important, sont susceptibles d'accélérer légèrement l'effet affiché d'une hausse des taux sur la charge d'intérêts.

[61] La charge d'intérêts au sens de Maastricht diffère de la charge budgétaire sur la comptabilisation des intérêts versés (les charges sont enregistrées en continu et non au moment de leur décaissement), celle des primes et décotes qui font l'objet d'un étalement sur la durée de vie du titre quand la comptabilité budgétaire n'enregistre aucune écriture et, enfin, celle la charge d'indexation du capital des titres indexés.

_____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATION* _____

Le déficit budgétaire de l'État en 2020 s'élève à 178,0 Md€, en augmentation de 84,9 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, et de 85,3 Md€ par rapport à 2019.

L'exercice budgétaire 2020 a été fortement marqué par la crise sanitaire. Le Gouvernement a adopté d'importantes mesures pour soutenir les revenus des ménages et des entreprises. Quatre lois de finances rectificatives ont été votées. Elles ont ouvert des crédits pour financer les interventions de l'État, notamment au sein d'une nouvelle mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, pour des montants particulièrement élevés en fin d'année. Les lois de finances rectificatives ont également révisé les prévisions de recettes fiscales, pour tenir compte de la dégradation de la situation économique. En définitive, le déficit constaté est nettement moins dégradé (de 45,3 Md€) que celui prévu par la quatrième loi de finances rectificative du fait de dépenses moins élevées que prévu et de recettes un peu supérieures à la prévision.*

Selon l'évaluation que la Cour a pu réaliser, le coût budgétaire de la crise sanitaire s'élèverait à 92,7 Md€ en 2020. Même si ce chiffre est entouré d'une marge d'incertitude, il traduit l'ampleur de l'incidence de la crise sur les finances de l'État. Le montant de dépenses liées à la crise inclut celles de la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire *(41,8 Md€), mais aussi de dépenses supplémentaires sur d'autres missions (12,2 Md€), en partie compensées par des réductions d'autres dépenses du fait de la crise (4,3 Md€). Par ailleurs, la baisse inédite du PIB induite par la crise s'est traduite par une baisse des recettes de 37,3 Md€, dont 32,3 Md€ pour les recettes fiscales. Elle est également à l'origine d'une dégradation du solde des comptes spéciaux de 5,7 Md€.*

L'augmentation du déficit budgétaire par rapport à la prévision initiale (84,9 Md€) est inférieure à l'incidence de la crise (92,7 Md€), quelques éléments ayant joué favorablement : une moindre charge de la dette (2,4 Md€), des encaissements exceptionnels de recettes non fiscales (3,7 Md€), le rattachement de fonds de concours pour un montant particulièrement élevé (+5,9 Md€ par rapport à la prévision initiale).

En lien avec la diminution du PIB en 2020, les recettes fiscales ont connu une évolution spontanée négative (-22,7 Md€, soit - 8,2 %) qui explique l'essentiel de leur baisse par rapport à 2019. Les mesures nouvelles et de périmètre ont eu un effet limité en 2020 (- 2,4 Md€). Un surcoût important de remboursements d'impôts à la suite de décisions contentieuses par rapport à 2019 (environ 5 Md€) a toutefois pesé sur l'évolution des recettes fiscales.

Au-delà de la forte augmentation résultant de la crise, les dépenses ont connu une évolution dynamique en 2020. Les plafonds prévus par la loi de programmation des finances publiques sur les périmètres des normes de dépenses (dépenses pilotables, objectif de dépenses totales de l'État) ont été nettement dépassés. Les ouvertures de crédits des lois de finances rectificatives ont excédé les dépenses effectives dans des proportions très élevées (+31,6 Md€), ce qui donne lieu à des reports de crédits sur 2021 d'un montant inédit et en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire.

Du fait du niveau élevé du déficit budgétaire en 2020, l'endettement de l'État a fortement progressé en 2020, de 178 Md€. Le besoin de refinancement au cours des 10 prochaines années augmente de 180 Md€ par rapport à celui calculé pour cette même période à la fin de l'année 2019. Si les taux d'intérêt actuels, d'un niveau faible voire négatif, limitent l'impact de l'augmentation de la dette sur la charge d'intérêts, cette dernière pourrait significativement s'accroître en cas de remontée des taux. Enfin, le montant des émissions de dette en 2020 a été calibré en fonction de la prévision de déficit de la troisième loi de finances rectificative, nettement supérieur au déficit constaté en exécution. De ce fait, l'État dispose en fin d'année 2020 d'une trésorerie abondante.

Au total, la forte sous-consommation des crédits, notamment ceux ouverts en LFR 4, témoigne de prévisions budgétaires peu réalistes. Les importants reports de crédits qu'elle a entraînés conduisent à une certaine confusion des exercices budgétaires, en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire.

En conséquence la Cour formule la recommandation suivante :

1. *Conformément au principe d'annualité budgétaire, n'ouvrir en lois de finances initiale et rectificative que les crédits nécessaires à l'exercice en cours et, sauf exception dûment justifiée, se conformer strictement à la règle de plafonnement des reports de crédits à 3 % des crédits ouverts (article 15 de la LOLF) (recommandation nouvelle).*

Chapitre II

Les recettes du budget général de l'État

Les recettes du budget général de l'État en 2020 se sont établies à 217,0 Md€. Elles sont constituées des recettes fiscales de l'État, nettes des remboursements et dégrèvements (256,0 Md€) et des recettes non fiscales (14,8 Md€). Sont déduits de ces recettes les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne (23,7 Md€) et au profit des collectivités territoriales (42,0 Md€). Enfin, les fonds de concours et attributions de produits accroissent les recettes de l'État d'un montant particulièrement élevé en 2020 (12,0 Md€).

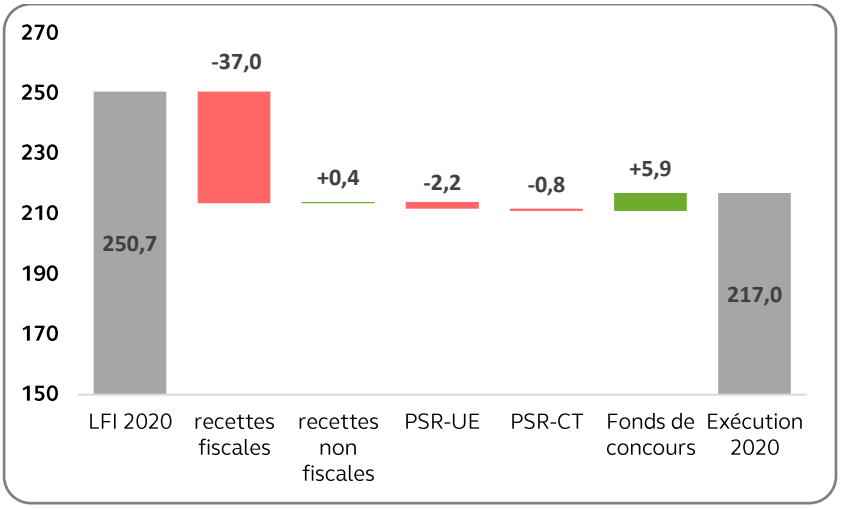
Tableau n° 10 : recettes du budget général de l'État en 2020 (Md€)

	Exéc. 2019	LFI 2020	Exéc. 2020	Écart exéc. - LFI 2020	Écart exéc. 2020 - 2019
Recettes fiscales brutes	421,4	433,8	407,0	-26,9	-14,4
R & D sur impôts d'État	-121,2	-117,7	-128,1	-10,4	-6,9
R & D sur impôts locaux	-18,9	-23,2	-22,9	0,2	-4,0
Recettes fiscales nettes	281,3	293,0	256,0	-37,0	-25,3
Recettes non fiscales	14,0	14,4	14,8	0,4	0,8
Recettes fiscales et non fiscales	295,3	307,4	270,7	-36,6	-24,5
PSR au profit de l'Union européenne	-21,0	-21,5	-23,7	-2,2	-2,7
PSR au profit des collectivités territoriales	-40,9	-41,2	-42,0	-0,8	-1,1
Fonds de concours et att. de produits	5,8	6,0	12,0	5,9	6,2
Recettes nettes, après PSR, y compris fonds de concours et attributions de produits	239,2	250,7	217,0	-33,7	-22,2

Source : Cour des comptes – données direction du budget

Les recettes du budget général de l'État en 2020 sont en retrait de 33,7 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale. Cet écart résulte de recettes fiscales moins élevées qu'attendu et d'un accroissement des prélèvements sur recettes. Ces évolutions, qui s'expliquent pour l'essentiel par la crise sanitaire, ont été partiellement compensées par des fonds de concours plus élevés que prévu.

Graphique n° 15 : recettes du budget général de l'État en 2020 – passage de la loi de finances initiale à l'exécution (Md€)

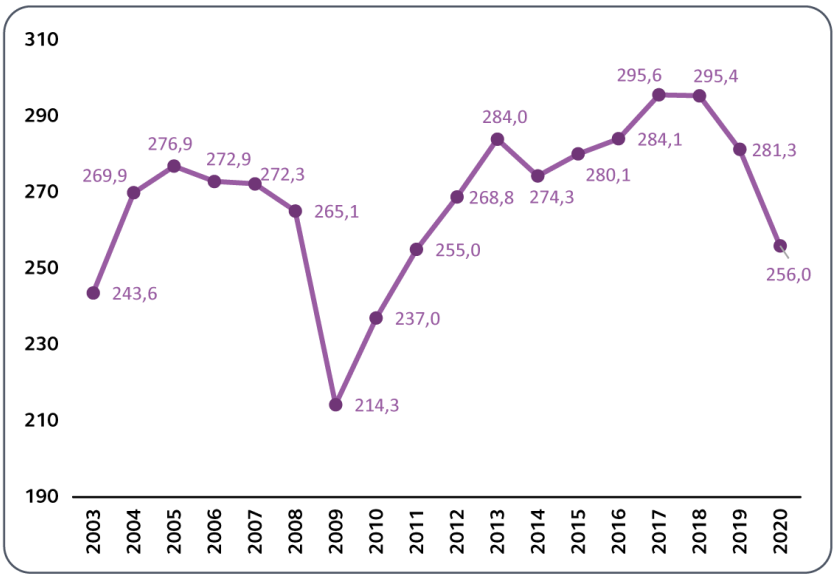


Source : Cour des comptes – données direction du budget

I - Des recettes fiscales en fort repli en raison de la crise sanitaire

Les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements se sont fortement contractées en 2020 (256,0 Md€ après 281,3 Md€ en 2019) en raison de la crise sanitaire. En dépit de ce repli, elles sont restées sensiblement au-dessus du niveau atteint en 2009.

Graphique n° 16 : recettes fiscales nettes de l'État (Md€)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance
Nota bene : le montant des recettes fiscales nettes de 2010 n'inclut pas le rendement de 16,6 Md€ des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là.

La détermination des recettes fiscales nettes de l'État

Les recettes fiscales nettes se calculent en déduisant des recettes fiscales brutes les remboursements et dégrèvements. Comme elle le fait depuis plusieurs années, la Cour a critiqué dans son récent rapport sur la gouvernance des finances publiques[62] la pratique consistant à déduire des recettes fiscales brutes l'intégralité des remboursements et dégrèvements, y compris ceux qui s'appliquent à des impôts locaux. La prise en charge par l'État des remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts locaux doit être considérée comme une dépense de l'État. La Cour reconduit donc sa recommandation, en la reformulant cette année, invitant à traiter les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux comme des dépenses de l'État et non comme de moindres recettes[63].

[62] Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, Rapport public thématique, novembre 2020 – disponible sur www.ccomptes.fr.
[63] cf. Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Remboursements et dégrèvements*, avril 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

La TVA est restée en 2020 la première ressource fiscale de l'État (44,5 %), bien qu'en forte baisse en raison de la crise sanitaire et de transferts successifs aux autres sous-secteurs des administrations publiques. Il faut remonter au début des années 2000 pour retrouver un niveau de TVA encaissé par l'État aussi faible.

Tableau n° 11 : recettes fiscales nettes de l'État en 2020 (Md€)

	Montant	Part
Impôt sur le revenu	74,0	28,9%
Impôt sur les sociétés	36,3	14,2%
TICPE	6,9	2,7%
Taxe sur la valeur ajoutée	113,8	44,5%
Autres	25,0	9,8%
Total	**256,0**	**100,0%**

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Les quatre lois de finances rectificatives votées en 2020 ont conduit à revoir très sensiblement les évaluations de recettes fiscales (A) qui ont finalement reculé spontanément plus vite que le PIB (B). Les différents impôts ont réagi de manière différente face à la crise (C) tandis que les restitutions à la suite de contentieux fiscaux ont pesé sur les recettes fiscales nettes (D).

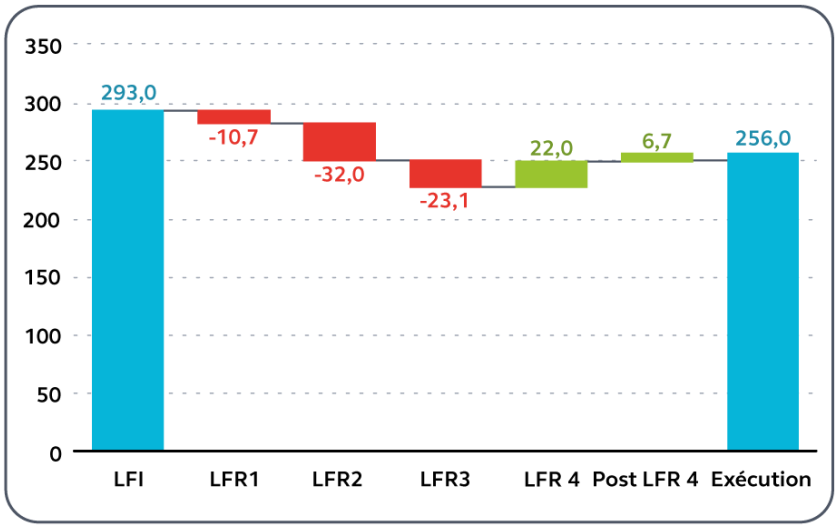
A - Des recettes fiscales fortement révisées en cours d'année

1 - Une prévision de recettes fiscales particulièrement dégradée en milieu d'année

Les prévisions de recettes fiscales ont été revues dans de fortes proportions par les quatre lois de finances rectificatives. D'abord révisée à la baisse par les trois premières lois de finances rectificatives pour atteindre une moins-value de 65,8 Md€ par rapport à la LFI, la prévision de recettes fiscales a été revue en hausse dans la quatrième loi de finances rectificative (22,0 Md€). L'exécution s'est finalement établie à un niveau supérieur de 6,7 Md€ à celui attendu par la dernière loi de finances rectificative.

La moins-value de recettes fiscales par rapport à la LFI a atteint 37,0 Md€ et le recul par rapport à 2019 s'est élevé à 25,3 Md€.

Graphique n° 17 : estimations successives des recettes fiscales nettes en 2020 (Md€)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Les prévisions de recettes fiscales ont surévalué les conséquences de la crise, principalement à l'occasion de la troisième loi de finances rectificative. Promulguée au *Journal Officiel* le 31 juillet 2020, elle tenait insuffisamment compte des informations disponibles sur les recouvrements à cette date.

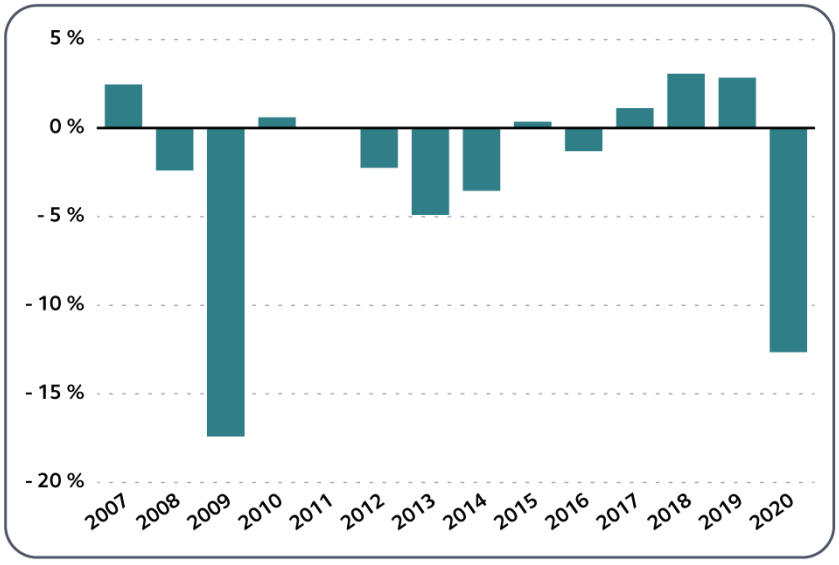
En particulier, les encaissements d'impôt sur les sociétés à la fin juin correspondaient déjà à la prévision de recettes révisée de LFR 3 pour l'ensemble de l'année (15,7 Md€ contre 48,2 Md€ en loi de finances initiale). La prévision de la LFR 3 revenait à supposer implicitement que les recettes d'impôt sur les sociétés seraient nulles durant le second semestre. Les prévisions de la troisième loi de finances rectificative pour cet impôt ont finalement été exécutées en plus-value de 139 % (recette finalement atteinte de 36,3 Md€).

Sans méconnaître le contexte d'incertitude qui a prévalu tout au long de l'année, ces aléas dans les prévisions de recettes fiscales renforcent l'intérêt d'une expertise distincte de celle du Gouvernement qui permette un examen *ex ante* du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses des administrations publiques dans les lois financières annuelles. Dans son

récent rapport sur la gouvernance des finances publiques[64], la Cour a ainsi recommandé d'élargir le mandat du Haut Conseil des finances publiques à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses.

S'il apparaît très élevé (37,0 Md€, soit 12,6 %), l'écart entre la loi de finances initiale et l'exécution est toutefois inférieur à celui relevé lors de la dernière récession en 2009 (45,1 Md€, soit 17,4 %) alors que le PIB a davantage reculé en 2020 (- 6,1 % en valeur contre - 2,8 %).

Graphique n° 18 : révision des recettes fiscales entre la LFI et l'exécution (en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

2 - Différentes mesures prises dans le champ fiscal pour soutenir la trésorerie des entreprises

Dans un contexte de crise qui a fragilisé les entreprises, l'État est intervenu pour soutenir leur trésorerie en autorisant des reports de versements et en accélérant le remboursement de créances fiscales.

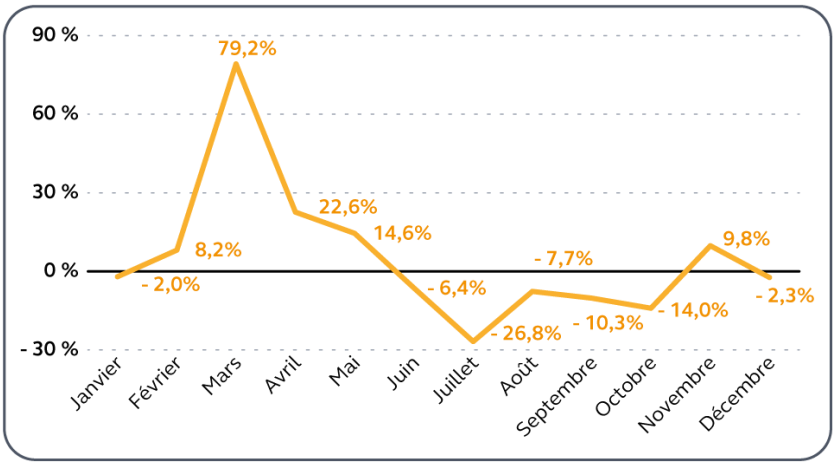
[64] Cour des comptes, *Rapport public thématique, Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020, 159 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Les échéances des obligations relatives à l'impôt sur les sociétés, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la cotisation foncière des entreprises et la taxe sur les salaires ont ainsi pu être différées. Tel n'a pas été le cas, en revanche, pour les versements de TVA et de prélèvements à la source d'impôt sur le revenu, taxes pour laquelle l'entreprise est collectrice pour le compte de l'État.

L'ensemble de ces possibilités de report mobilisées par les entreprises s'est élevé à 3,0 Md€ pour la première vague de l'épidémie. Ces dispositifs ont constitué des avances de trésorerie infra-annuelles.

Outre l'octroi de délais de paiements, les services fiscaux ont anticipé le remboursement des créances détenues par les entreprises. Ainsi, les remboursements des crédits d'impôt relatifs à l'impôt sur les sociétés et des crédits de TVA ont été accélérés en 2020. Pour cela, l'administration a allégé et ciblé ses contrôles préalables sur les seuls cas présentant des anomalies manifestes ou des suspicions de fraude.

Graphique n° 19 : évolution mensuelle des remboursements de crédits de TVA par rapport au même mois de 2019



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

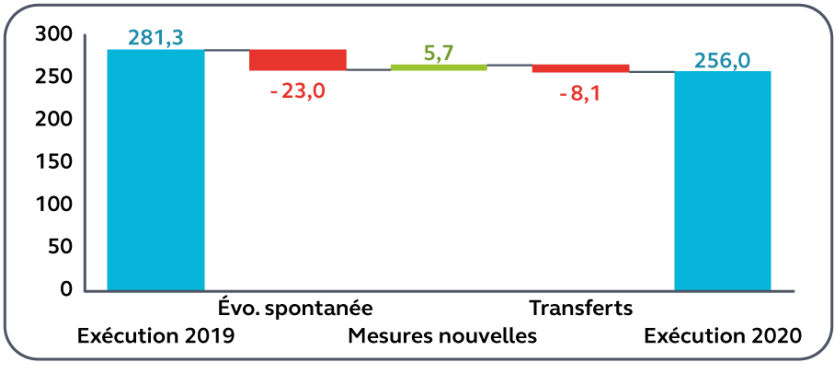
Les remboursements anticipés de crédits de TVA et d'impôt sur les sociétés ont représenté environ 14 Md€[65].

[65] Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2021.

B - Un repli spontané des recettes fiscales plus rapide que celui du PIB mais moins fort qu'en 2009

Les recettes fiscales nettes se sont contractées de 25,3 Md€ (- 9,0 %) en 2020 par rapport à 2019. Si la crise explique environ 90 % de cette baisse, le solde (- 2,4 Md€) provient de mesures nouvelles (+ 5,7 Md€) et de transfert (- 8,1 Md€).

Graphique n° 20 : décomposition de l'écart entre les recettes fiscales nettes de l'État en 2019 et en 2020 (Md€)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

À l'exception notable de la suppression du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi - CICE (+ 11,1 Md€ sur le champ de l'IS et de l'IR) et des conséquences du renforcement des allégements de cotisations sociales substitués au CICE sur l'assiette de l'IS et de l'IR (+ 5,9 Md€ de produit), la plupart des autres mesures nouvelles[66] et de transfert ont minoré les recettes de l'État en 2020. En particulier les mesures décidées pour alléger la fiscalité des ménages ont pesé sur les recettes d'impôt sur le revenu (baisse du barème pour 5 Md€), de même que la dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers (3,7 Md€) a accru le montant des dégrèvements venant en minoration des recettes brutes[67].

[66] Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire des recettes fiscales en 2020, la Cour note que des informations nouvelles sur la décomposition de l'évolution des recettes fiscales au cours de l'année révolue sont disponibles dans le projet de loi de règlement pour l'année 2019. Elle considère toutefois que les informations concernant les mesures nouvelles devraient être détaillées au niveau de chacune d'elles.

[67] Les dégrèvements portant sur des impôts locaux donnent lieu à une compensation par l'État des pertes de recettes des collectivités territoriales. Cette compensation est l'un des éléments déduits des recettes fiscales brutes lors du calcul des recettes fiscales nettes.

Tableau n° 12 : mesures nouvelles et de transfert dans le champ des recettes fiscales nettes (Md€)

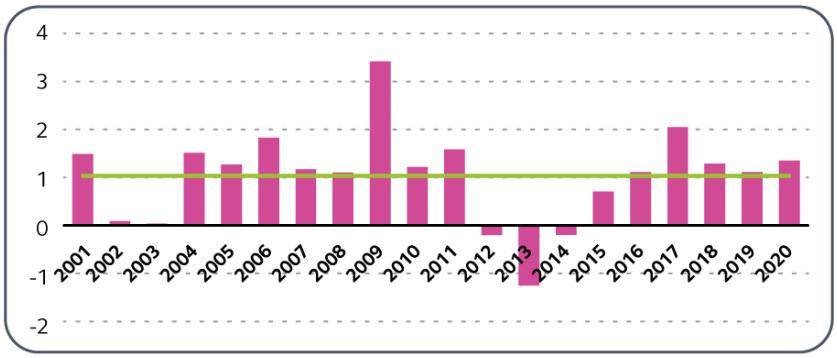
	Impôt	Mesure nouvelle	Montant
Recettes supplémentaires	IR/IS	Suppression du CICE	11,1
	IR/IS	Effet retour des allégements de cotisations	5,9
	IR	Instauration du PAS	1,5
Moindres recettes	IR	Réforme du barème de l'IR	-5,0
	R&D TH	Suppression progressive de la taxe d'habitation	-3,7
	IS	Baisse du taux d'IS	-2,5
	IS	Renforcement du 5ème acompte en 2019	-1,5
	IR	Défiscalisation des heures supplémentaires	-0,8
	IR	Retour IR transfert cotisations - CSG	-0,3
	TVA	Mesures bailleurs sociaux	-0,3
	TICPE	Avancement de remboursements pour les transporteurs routiers	-0,3
	Successions	Réforme des crédits de paiement sur les droits de succession	-0,3
Mesures de périmètre	TVA	Transfert à la sécurité sociale	-6,6
	TICPE	Transferts aux collectivités, CAS transition énergétique et AFITF	-2,2
	Malus auto	Budgétisation de la taxe additionnelle à l'immatriculation	0,6
	Autres		0,2
Mesures ponctuelles	IR	Contrecoup décalage comptable lié au PAS	5,1
	Divers	Contentieux de série	-3,2
	Autres		0,0
	Total		**-2,4**

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

En neutralisant ces mesures nouvelles, les recettes fiscales nettes se seraient repliées « spontanément[68] » de 8,2 %, soit 1,3 fois plus vite que le PIB. L'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB est beaucoup plus faible en 2020 qu'en 2009 (3,4), dernière année de recul du PIB. Cela s'explique par un recul spontané de l'IS moins rapide, et une progression spontanée de l'IR alors qu'il avait reculé en 2009.

L'élasticité des recettes fiscales au PIB est restée légèrement supérieure à sa moyenne depuis 2001, très proche de 1 (1,03).

Graphique n° 21 : élasticité des recettes fiscales nettes de l'État



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance, calculs Cour des comptes
Nota bene : le trait vert représente l'élasticité moyenne sur la période 2001-2020 (1,03).

C - Une réaction contrastée des différents impôts face à la crise

1 - Les produits de l'impôt sur les sociétés et de la TICPE particulièrement pénalisés par la crise

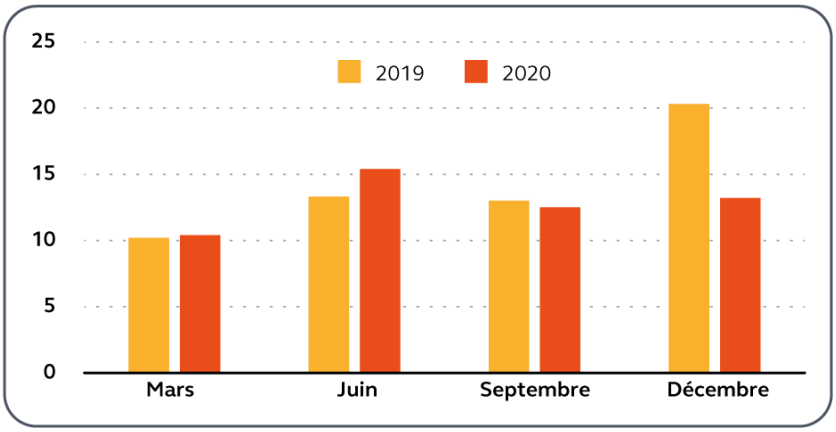
Si l'impôt sur les sociétés (IS) a progressé de 2,9 Md€ en 2020 pour s'établir à 36,3 Md€, il a été soutenu par un montant important de mesures nouvelles (12,2 Md€), notamment par la suppression du CICE (10,5 Md€) et le renforcement des allégements de cotisations sociales en 2019 qui, en élargissant son assiette, a majoré son produit de 5,6 Md€. En neutralisant ces mesures nouvelles, l'impôt sur les sociétés a reculé « spontanément » de 27,9 %, soit plus de quatre fois plus vite que le PIB (- 6,1 %).

[68] L'évolution spontanée des recettes fiscales désigne la part de leur évolution qui n'est pas liée à des mesures nouvelles ou de périmètre. L'élasticité se définit comme le rapport du taux de croissance spontanée au taux de croissance du PIB en valeur.

La dégradation spontanée du produit de l'impôt sur les sociétés a été moins forte qu'en 2009 (- 37,8 %) en dépit d'une contraction du PIB en valeur plus forte (- 6,1 % contre - 2,8 %). Lors de la crise financière de 2008-2009, les résultats fiscaux des entreprises avaient ainsi sensiblement diminué sous l'effet de la dégradation conjoncturelle et, pour certaines entreprises, de la comptabilisation d'importantes provisions pour dépréciations d'actifs. Cette baisse avait été particulièrement sensible pour le secteur des banques et assurances. Les résultats nets, qui servent à l'établissement de l'impôt sur les sociétés, des cinq premières banques et compagnies d'assurance françaises étaient en effet passés de 21 Md€ en 2007 à 3,7 Md€ en 2008 et 12,2 Md€ en 2009.

Le niveau de la recette d'IS en 2020 s'explique par une bonne tenue du bénéfice fiscal en 2019 qui a soutenu le solde de l'impôt versé en 2020 et le maintien du niveau des acomptes versés en mars, juin et septembre pour les entreprises dont la date de clôture des comptes est fixée à la fin de l'année. Seuls le quatrième et surtout le cinquième acompte, versés en décembre, ont été réduits par rapport à l'année 2019.

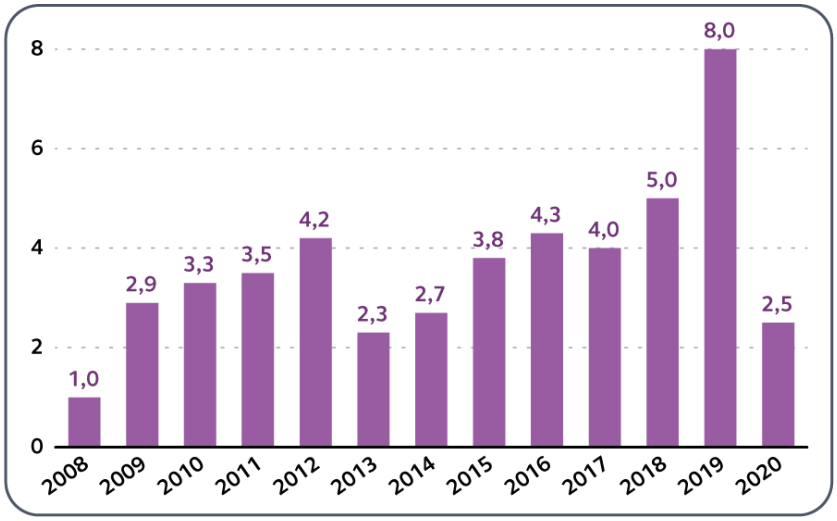
Graphique n° 22 : rythme d'encaissement de l'impôt sur les sociétés en 2019 et 2020 (Md€)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

La forte baisse de l'encaissement du cinquième acompte, réservé aux grandes entreprises, laisse entrevoir un fort repli des bénéfices fiscaux en 2020 qui pourrait avoir un impact sur le solde de l'imposition pour 2020 versé en 2021.

Graphique n° 23 : montant du cinquième acompte brut de l'IS (Md€)



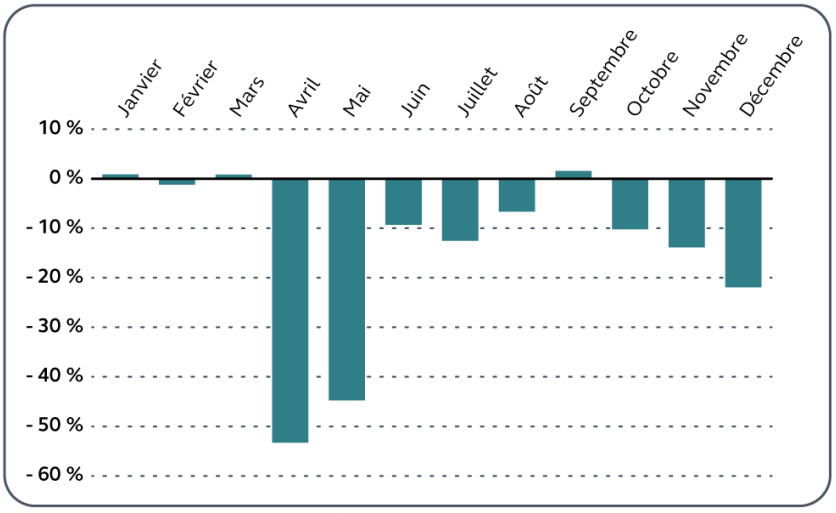
Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Trois effets ont également pesé sur les recettes d'impôt sur les sociétés en 2020 : la baisse du rendement du contrôle fiscal (- 2,0 Md€), une hausse des remboursements faisant suite à des contentieux (+ 1,0 Md€) et une plus forte utilisation du crédit d'impôt recherche (+ 1,1 Md€).

Les encaissements de TICPE, assise sur les volumes de consommation, ont été également particulièrement affectés par la crise. Le produit de l'impôt a reculé spontanément de 18,2 % pour s'établir à 6,9 Md€. Cette contraction, très supérieure à celle de 2009 (- 0,8 %), peut s'expliquer par la réduction de nombreux déplacements dans le contexte de lutte contre la pandémie.

Cette forte contraction des recettes de TICPE résulte de la conjugaison d'un recul très élevé des encaissements (- 14,6 %) et d'une baisse spontanée bien moins forte des remboursements (- 4,2 %). En particulier, les encaissements des mois de mars et avril ont fortement chuté (respectivement - 53,1 % et - 44,8 % par rapport au même mois de 2019) en raison des mesures strictes de confinement, le repli étant également sensible au dernier trimestre également affecté par des restrictions de déplacement.

Graphique n° 24 : évolution des recouvrements de TICPE brute en 2020 par rapport au même mois de 2019



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Enfin, un montant important de recettes de TICPE collectées en 2020 (375 M€) n'a pu être rattaché aux recettes budgétaires de cette même année en raison d'une incapacité du système d'information à calculer la fraction de la taxe revenant à l'État dans des délais compatibles avec ceux de l'exécution budgétaire.

2 - Un repli de la TVA dans des proportions voisines de celles du PIB

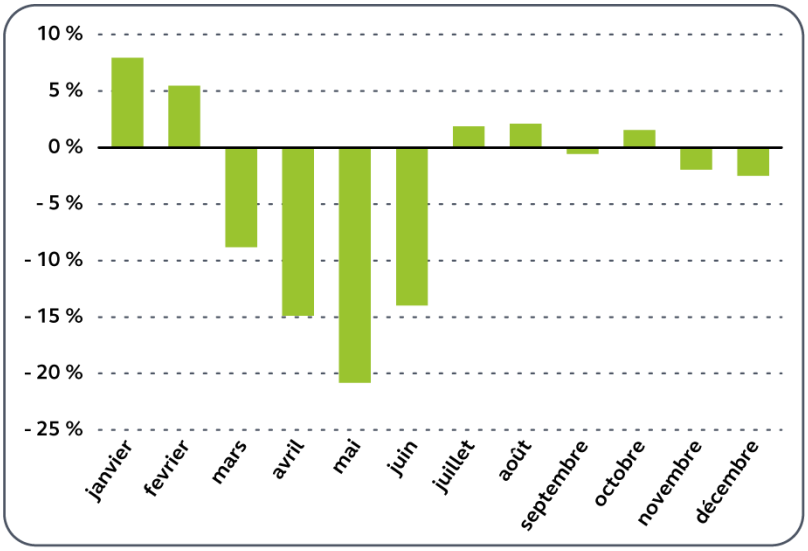
Première recette fiscale de l'État, la TVA s'est établie à 113,8 Md€[69], en recul de 15,2 Md€ en 2020 sous l'effet de la baisse de l'activité et de l'attribution à la sécurité sociale de fraction supplémentaire à hauteur de 6,6 Md€ pour compenser des allègements de cotisations sociales. Le recul spontané de la TVA a atteint 6,5 %, soit un rythme d'évolution proche de celui du PIB en valeur (- 6,1 %). En 2009 le recul spontané de la TVA (- 3,0 %) s'était également approché de celui du PIB (- 2,8 %).

[69] Les chiffres mentionnés ici sont obtenus sur le champ de la comptabilité budgétaire. Les résultats en comptabilité nationale, qui rattache à l'année N les recettes dont le fait générateur est la consommation ou l'investissement de l'année N, sont légèrement différents.

La baisse du produit de TVA nette est la conséquence de la réduction des encaissements (- 3,5 %) et de la hausse des remboursements de crédits (+ 5,6 %).

Les encaissements de TVA brute ont reculé au printemps 2020 (- 14,9 %[70] en avril et -20,8 % en mai) et, dans de moindres proportions, à la fin de l'année (- 2,0 % en novembre et - 2,5 % en décembre).

Graphique n° 25 : évolution des recouvrements de TVA brute en 2020 par rapport au même mois de 2019



Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Dans le même temps, la hausse des remboursements de crédits de TVA s'explique par trois raisons :

- au début de la crise, la TVA brute a chuté alors que les entreprises bénéficiaient encore de crédits de TVA relatifs à des achats effectués avant le début de la crise ;
- ensuite, le comportement des entreprises disposant de crédits de TVA a légèrement évolué : pouvant choisir entre le remboursement immédiat de leur créance ou bien leur imputation sur la TVA à reverser à l'État, elles ont plus massivement opté pour le remboursement ;

[70] Ce chiffre, ainsi que ceux qui suivent, est calculé en variation par rapport au même mois de l'année précédente.

- enfin, une partie de la hausse des remboursements de crédits s'explique par l'accélération de leur traitement par les services gestionnaires de la DGFiP, qui ont allégé les contrôles et les ont ciblés sur les cas présentant une anomalie manifeste ou une présomption de fraude.

3 - Une contraction d'autres impôts, de rendement plus modeste

D'autres produits fiscaux ont été pénalisés par la crise sanitaire. Les retenues à la source brutes sur les revenus distribués à des non-résidents et à des résidents sur des produits de source étrangère ont reculé en 2020 en raison de la chute, entre 2019 et 2020, des dividendes versés. Les recettes brutes des taxes intérieures sur les consommations finales d'électricité et de gaz naturel ainsi que celles assises sur le produit des jeux ont diminué en raison de la baisse de l'activité due à la pandémie.

Tableau n° 13 : autres recettes fiscales brutes touchées par la crise sanitaire

Libellé	2019	2020	Évolution	
			En Md€	En %
Retenues à la source sur certains bénéfices non commerciaux et de l'impôt sur le revenu	1,0	0,8	-0,3	-26,7 %
Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bons anonymes	4,7	3,2	-1,4	-30,9 %
Taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (TICGN)	2,4	2,2	-0,2	-9,5 %
Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)	7,8	7,4	-0,5	-6,2 %
Produits des jeux exploités par La Française des jeux (hors paris sportifs)	2,6	2,1	-0,5	-19,0 %
Prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos	0,8	0,5	-0,3	-40,3 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

4 - Une bonne résistance de l'impôt sur le revenu et des impôts assis sur le capital

Le produit d'autres impôts, assis sur les revenus d'activité et sur le capital, s'est maintenu en dépit de la crise. L'impôt sur le revenu, dont le produit s'est élevé à 74,0 Md€, a ainsi progressé de 2,3 Md€. Pesant à hauteur de 5,0 Md€, la baisse du barème a été plus que compensée par d'autres effets et notamment par la comptabilisation de 12 mois d'acomptes prélevés à la source contrairement à l'année 2019, première année de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif, lors de laquelle seulement 11 mois de prélèvements avaient été comptabilisés.

En neutralisant les mesures nouvelles, l'impôt sur le revenu progresse toujours de 1,0 Md€ (soit + 1,4 %). Cette augmentation en dépit de la contraction de l'activité s'explique par plusieurs raisons. D'abord, des dispositifs massifs ont été mis en place pour soutenir les revenus des salariés (activité partielle et indemnités journalières). Ensuite, une partie des revenus a été peu affectée par la crise (traitement des agents publics, pensions de retraite, revenus fonciers). Enfin, l'application aux sommes collectées à la source, en l'absence de modulation, de taux d'imposition calculés à partir des revenus 2018 et 2019 a probablement conduit à différer une partie des effets de la crise sur les recettes d'impôt sur le revenu.

Pour leur part, les impôts assis sur le capital n'ont pas significativement réagi à la crise.

Tableau n° 14 : produit des impôts non affectés par la crise sanitaire

	2019	2020	Évolution	
			Md€	%
Impôt sur la fortune immobilière	2,1	2,0	-0,1	-4,2 %
Prélèvement de solidarité	10,6	10,8	0,1	1,2 %
Droits de donation	3,0	2,5	-0,5	-17,0 %
Droits de succession	12,3	12,6	0,3	2,5 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

L'impôt sur la fortune immobilière, assis sur la valeur des biens immobiliers des assujettis au 1er janvier 2020 n'a, ainsi, que peu varié. Les droits de succession, assis sur la valeur du capital transmis, ont progressé de 0,3 Md€ sous l'effet de deux évolutions contraires : la réforme des crédits de paiement accordés par l'État a réduit de 0,3 Md€ les montants

collectés ; à l'inverse, la surmortalité observée en 2020 en raison de la pandémie de covid 19 a accru le nombre des successions et le montant des droits collectés. Le prélèvement de solidarité assis sur les revenus et plus-values du capital a, pour sa part, légèrement progressé.

D - D'importants contentieux fiscaux coûteux pour l'État

Les remboursements à des contribuables de sommes indues à la suite de décisions de justice pèsent sur les recettes fiscales nettes[71].

En 2020, des décaissements massifs, plus élevés qu'en 2019 et que ce qui était attendu en LFI pour 2020, ont réduit les recettes fiscales nettes. Les principaux contentieux (et notamment les contentieux de série concernant les OPCVM et le précompte) ont ainsi minoré les recettes d'environ 6 Md€, soit près de 5,5 Md€ de plus qu'en 2019 et 4,7 Md€ de plus qu'attendu en LFI. Ces sommes incluent la restitution des droits indus et le versement d'intérêt moratoires qui, en raison de l'ancienneté des affaires, ont été particulièrement élevés (1,6 Md€).

⁂

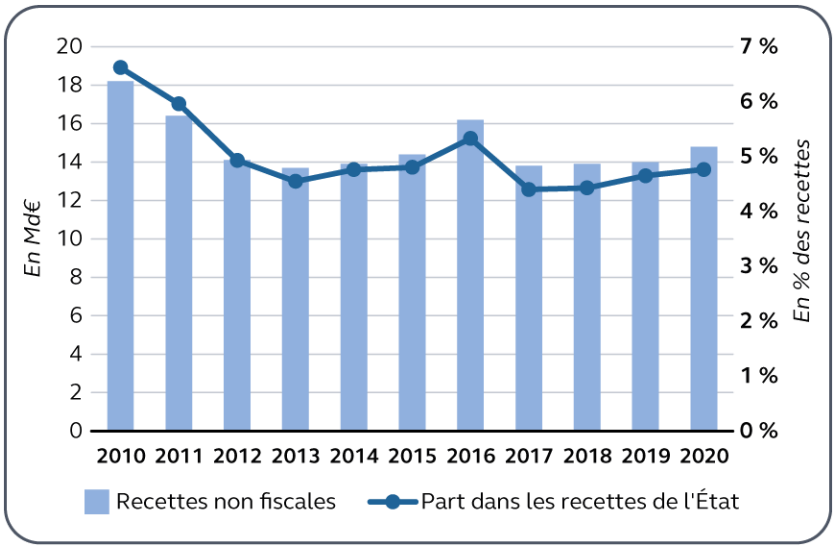
S'il n'a pas été aussi massif qu'en 2009, l'effet de la crise sur les recettes fiscales de l'État est élevé. Ces dernières sont, en effet, inférieures de 37 Md€ à la prévision de la LFI. Après prise en compte des remboursements liés aux contentieux fiscaux (4,7 Md€), qui ont pesé sur l'exécution budgétaire, l'impact de la crise sanitaire sur les recettes fiscales peut être estimé à 32,3 Md€.

II - Des recettes non fiscales globalement stables

Après avoir nettement diminué au début de la décennie 2010, les recettes non fiscales ont, par la suite, connu une certaine stabilité, sauf en 2016, année marquée par d'importants reversements consécutifs à la réforme des procédures de soutien financier au commerce extérieur.

[71] Les versements de l'État à des contribuables à la suite de contentieux font partie des « remboursements et dégrèvements », qui sont déduits des recettes fiscales brutes lors du calcul des recettes fiscales nettes.

Graphique n° 26 : évolution des recettes non fiscales de l'État



Source : Cour des comptes

A - Une évaluation initiale à la portée limitée

Si le montant global des recettes non fiscales en 2020 est très proche de celui prévu en loi de finances initiale (LFI), le détail de l'exécution fait apparaître d'importants écarts à la prévision initiale, résultant largement des effets de la crise sanitaire.

Tableau n° 15 : comparaison des prévisions de recettes non fiscales des différentes lois de finances et de l'exécution pour 2020

En Md€	LFI 2020	LFR 1 (mars 2020)	LFR 2 (avril 2020)	LFR 3 (juillet 2020)	LFR 4 (nov. 2020)	Exécution 2020
Recettes non fiscales	**14,4**	**17,9**	**15,7**	**15,4**	**16,3**	**14,8**
Dividendes et recettes assimilées	6,1	5,7	4,4	4,4	4,6	4,5
Produits du domaine de l'État	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5	1,5
Produits de la vente de biens et services	1,8	2,0	1,5	1,5	1,7	1,7
Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	1,2	1,2	1,2	1,2	0,5	0,4
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	1,6	5,4	5,4	5,4	6,0	5,0
Divers	2,3	2,4	2,0	1,7	2,0	1,7

Source : Cour des comptes

Ainsi la crise sanitaire a eu pour conséquences, notamment :

- l'absence de versement de dividendes par plus de la moitié des entreprises non financières qui en avaient distribué en 2019 (- 1,2 Md€) et la diminution de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés versée par la Caisse des dépôts et consignations (- 0,4 Md€) ;
- un produit plus faible qu'attendu des amendes forfaitaires de circulation (- 0,2 Md€), compte tenu des restrictions mises en place en 2020, et des procédures de soutien au commerce extérieur (- 0,1 Md€) ;
- l'absence de recettes au titre des prélèvements sur le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations (- 0,4 Md€) ;
- le niveau moins élevé qu'envisagé des produits de chancellerie diplomatiques et consulaires (- 0,2 Md€), suite à la réduction des déplacements internationaux.

La crise, à l'inverse, a conduit à des recettes plus élevées au titre de la rémunération de la garantie par l'État des prêts accordés par les établissements bancaires dans le cadre de la crise sanitaire (+ 0,3 Md€).

Par ailleurs, des encaissements non prévus par la LFI pour 2020 ont accru les recettes non fiscales. Tel est le cas pour les produits de la convention judiciaire d'intérêt public[72] conclue début 2020 avec Airbus (+ 2,1 Md€) et des décisions rendues en 2019 par l'Autorité de la concurrence à l'encontre d'Apple (+ 1,2 Md€)[73] et de quatre entreprises pour pratiques de cartel sur le marché des titres-restaurant (+ 0,4 Md€)[74].

Plusieurs recettes se sont avérées moins importantes que prévu, telles que les dividendes des entreprises financières (- 0,1 Md€), les ventes d'actifs carbone (- 0,2 Md€), les retours financiers des investissements d'avenir (- 0,2 Md€) ou encore les intérêts des prêts à des banques et à des États étrangers (- 0,1 Md€).

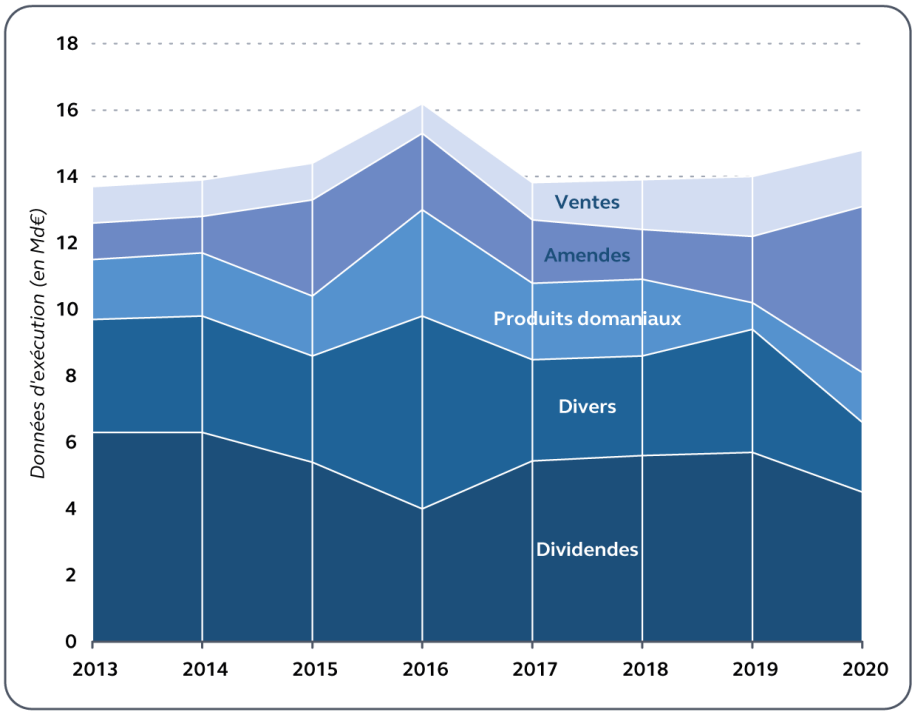
Enfin, le changement d'imputation comptable du reversement à l'État d'une partie de la facilité de refinancement accordée à la société OSEO dans le cadre du PIA 1, finalement comptabilisé sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » à réduit de 0,5 Md€ les recettes non fiscales attendues.

[72] Convention du 29 janvier 2020 entre le Parquet national financier et Airbus. L'article 41-1-2 du code de procédure pénale permet au procureur de la République de conclure, avec une personne morale mise en cause ou mise en examen pour certaines infractions, une convention comprenant une ou des obligations déterminées (notamment des amendes) dont l'exécution éteint l'action publique.
[73] Décision n° 20-D-04 du 16 mars 2020.
[74] Décision n° 19-D-25 du 17 décembre 2019.

B - Un niveau stable de recettes non fiscales qui masque des variations importantes

En 2020, les recettes non fiscales sont en progression par rapport à 2019 (+ 5,7 %). Cette évolution masque cependant de fortes variations entre catégories de recettes, ainsi que l'illustre le graphique suivant.

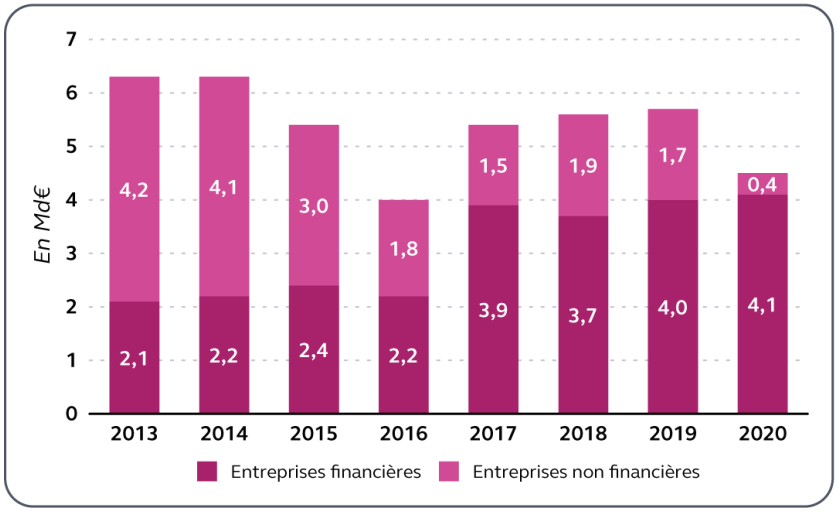
Graphique n° 27 : évolution des recettes non fiscales depuis 2013



Source : Cour des comptes, à partir de Chorus

Ainsi les dividendes, en baisse de plus de 20 %, ont été particulièrement affectés par la crise sanitaire et, pour la première fois depuis 2016, ils ne constituent plus la première catégorie de recettes non fiscales. Cette baisse a été en partie compensée par la forte progression du produit des amendes (+3 Md€).

Graphique n° 28 : évolution des dividendes et recettes assimilées



Source : Cour des comptes, à partir de Chorus

Alors que, en 2013, les entreprises financières n'étaient à l'origine que d'un tiers des produits des participations financières de l'État, leur part s'établit à près de 90 % d'entre eux en 2020.

1 - Les dividendes des entreprises financières

Les dividendes des entreprises financières se sont élevés à 4,1 Md€, un niveau quasi stable par rapport à 2019.

La Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) sont, respectivement, à l'origine de 82 % et de 16 % des dividendes versés à l'État en 2020 par les entreprises financières (au nombre de six, au total).

La Banque de France a payé à l'État un dividende de 3,6 Md€[75], montant supérieur à celui versé en 2019 (3,3 Md€) et à ce qui était prévu en LFI (2,2 Md€). Cette hausse résulte, notamment, de la modification de la clef de répartition[76] du résultat entre l'État et la Banque de France.

Le dividende versé par la CDC (0,7 Md€) a été moins important que prévu (0,9 Md€), mais il s'est néanmoins établi à un niveau proche de celui de 2019 (0,8 Md€).

Outre son dividende, la CDC verse également à l'État une « contribution représentative de l'impôt sur les sociétés » (CRIS). Depuis plusieurs exercices, la Cour relevait le caractère contestable, en comptabilité budgétaire[77], du classement de cette contribution au sein des recettes non fiscales de l'État. À compter de la loi de finances pour 2021, elle est traitée comme une recette fiscale, conformément à la recommandation de la Cour.

2 - Les dividendes des entreprises non financières

En 2020, dans le contexte particulier de la crise sanitaire, les dividendes des entreprises se sont effondrés, passant de 1,7 Md€ en 2019 à 0,4 Md€ en 2020. Seules 21 entreprises non financières, contre 47 en 2019, ont payé en numéraire des dividendes à l'État parmi lesquelles Orange (214 M€), Naval Group (76 M€) et la Française des jeux (18 M€).

Dans le cas particulier d'EDF, l'État a choisi, à compter de 2015, de recevoir en actions une partie de ses dividendes, puis la totalité[78] à partir de 2016 et jusqu'en 2022[79].

Cela a eu une incidence significative sur les recettes non fiscales dans la mesure où l'entreprise a été, pendant longtemps, la plus importante en termes de dividendes distribués et payés en numéraire, comme le montre le graphique suivant.

---

[75] Dont 0,1 Md€ transférés au compte d'affectation spéciale (CAS) *Participation de la France au désendettement de la Grèce*.

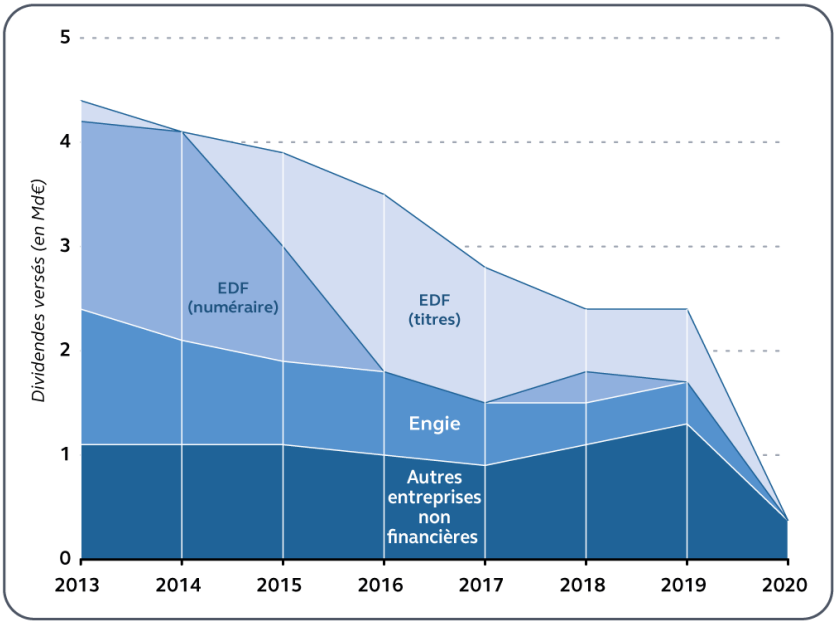
[76] Elle était auparavant de 70 % pour l'État et de 30 % pour la Banque de France afin que celle-ci puisse abonder son fonds de réserve des retraites et atteindre un montant équivalent à celui de ses engagements de retraite. L'objectif fixé ayant été rempli, l'État bénéficie désormais de 90 % du résultat de la Banque. Cf. séance du 19 juin 2020 du conseil général de la Banque de France.

[77] Il en va de même en comptabilité générale. Cf. Cour des comptes, *Acte de certification des comptes de l'État – Exercice 2019*, avril 2020, § 127.

[78] À l'exception d'un acompte de 0,3 Md€ sur les dividendes au titre des résultats de 2018, payé en numéraire en décembre 2018.

[79] EDF, *Communiqué de presse sur les résultats financiers annuels de 2020*, 18 février 2021.

Graphique n° 29 : évolution des dividendes des entreprises non financières



Source : Cour des comptes, à partir de Chorus

C - La traçabilité insuffisante des recettes liées aux investissements d'avenir

Il est attendu de la mise en œuvre des programmes d'investissements d'avenir (PIA) des retours financiers pour l'État qui, pour certains, entrent dans le champ de ses recettes non fiscales. Tel est le cas pour :

- le remboursement du financement[80] apporté par l'État sous la forme de prêts[81], d'avances et d'autres créances immobilisées ;
- le produit de certains actifs : dividendes des participations, intérêts des prêts et avances ;
- la rémunération de droits concédés : redevances sur chiffre d'affaires et royalties.

[80] Les cessions de titres de participation et les plus ou moins-values constatées à cette occasion, sont retracées par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État*.
[81] Uniquement pour ceux d'entre eux qui n'entrent pas dans le champ d'un compte de concours financier ou du CAS précité.

Les données d'exécution de ces retours financiers sont publiées depuis le PLF 2015 dans le document d'information (« jaune ») relatif aux investissements d'avenir. Il s'agit toutefois des retours enregistrés chez les opérateurs concernés (133 M€ en 2020, 649 M€ depuis 2011) et non par l'État auquel ces derniers, qui agissent en tant qu'intermédiaires, les reversent ensuite.

Dès lors, cette présentation ne donne pas une image fidèle de la réalité du montant des recettes effectivement encaissées par l'État au titre des PIA (129 M€ en 2020, au total 823 M€ depuis 2011). Elle empêche, par ailleurs, de détailler les retours par support budgétaire (budget général, compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, comptes de concours financier) ou de les isoler parmi les recettes, prévisionnelles ou réalisées, mentionnées dans les autres documents budgétaires (voies et moyens, projets et rapports annuels de performances).

Dans la mesure où les retours financiers des PIA n'ont, pour l'essentiel, pas encore été constatés (environ 4,6 Md€ supplémentaires attendus d'ici 2024), cette situation doit être corrigée[82].

III - Un montant très élevé de fonds de concours et attributions de produits en 2020

En 2020, le montant des recettes des fonds de concours et attributions de produits constaté en cours d'année s'est élevé à 12,0 Md€, un montant supérieur de 5,9 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale. Cet écart s'explique par un petit nombre d'opérations non anticipées.

Le fonds de solidarité, porté par la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, a bénéficié de cofinancements des régions (0,5 Md€) et des compagnies d'assurance (0,4 Md€).

Certaines dépenses de la mission *Santé* en réponse à la crise sanitaire (acquisition de masques, d'appareils respiratoires et de tests virologiques) ont bénéficié d'une contribution de Santé Publique France (0,7 Md€).

Enfin, le programme 203 - *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* a bénéficié d'une recette de fonds de concours de 4 Md€ en provenance de la SNCF, destinée à être reversé à SNCF Réseau pour des travaux d'entretien du réseau. Cette opération, initiée par un versement de l'État en vue de la recapitalisation de la SNCF est examinée dans le chapitre III.

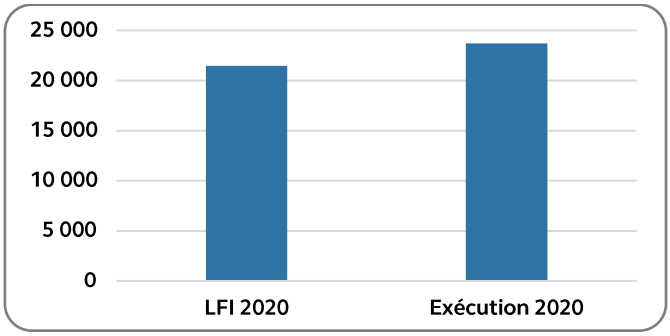
[82] La Cour formule une recommandation à ce sujet dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire des recettes non fiscales en 2020.

IV - Les prélèvements sur recettes

A - Un relèvement significatif du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

Le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) a atteint 23,7 Md€ en 2020, soit 2,2 Md€ de plus que la prévision en LFI et 2,7 Md€ de plus qu'en 2019. En ajoutant les droits de douane collectés par la France et reversés à l'UE au titre de ses ressources propres, la contribution financière totale de la France au budget de l'UE est de 25,3 Md€, niveau jamais connu dans le passé.

Graphique n° 30 : le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne en 2020 – en M€



Source : direction du budget

1 - Une exécution supérieure de 2,2 Md€ à la prévision en raison principalement de la pandémie

Après un accroissement modéré en 2018 et en 2019, l'exécution 2020 a été marquée par la situation sanitaire et économique exceptionnelle et par son impact sur le budget de l'UE.

Le budget de l'UE a subi tout au long de l'année des ajustements quasiment permanents qui ont conduit à un ajustement symétrique des contributions basées sur le revenu national brut (RNB) des États membres. Le budget européen a fait l'objet de neuf budgets rectificatifs en 2020 (huit en 2019) : d'une part pour ouvrir les crédits nécessaires au soutien apporté par l'UE aux économies européennes frappées par la crise ; d'autre part, pour compenser les pertes de ressources propres et, notamment, de droits de douane du fait de l'impact de la pandémie sur les flux commerciaux avec les pays hors UE. La hausse des paiements, phénomène logique en fin de programmation financière, a joué un rôle secondaire dans la gestion 2020.

Les moyens mis en œuvre par l'UE en réponse à la pandémie expliquent en fait l'essentiel de l'écart de 2,2 Md€ constaté entre la prévision initiale de PSR-UE et son exécution.

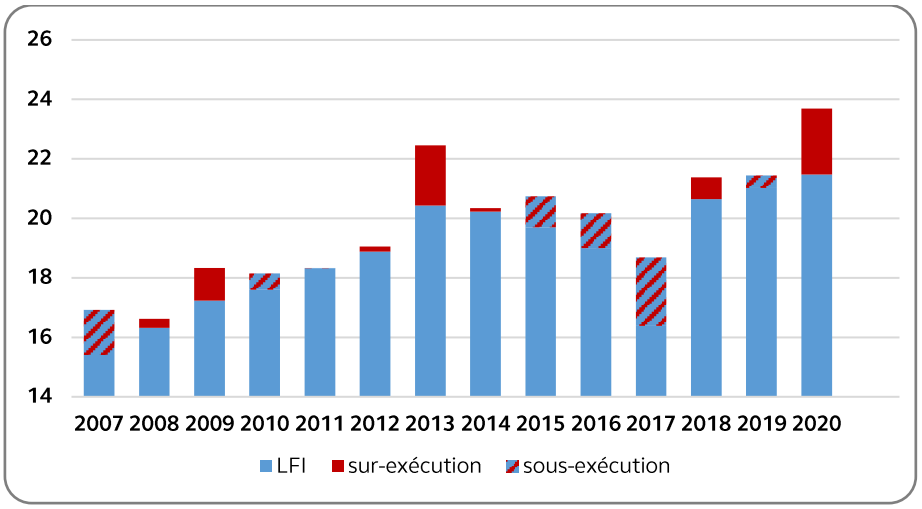
D'autres facteurs ont influé sur les recettes ou les dépenses dans des sens parfois opposés mais qui se sont globalement compensés : solde reporté de 2019 plus élevé que prévu, ce qui diminue les appels de fonds adressés aux États membres, corrections sur exercices antérieurs de la ressource RNB et de la ressource TVA, produit des amendes supérieur aux prévisions, prise en compte en 2020 de l'actualisation (à la baisse) des bases de contributions RNB, TVA, ressources propres traditionnelles (RPT) et de la correction britannique qui n'avait pu être intégrée en 2019 du fait de la non-adoption des deux derniers budgets rectificatifs de cet exercice.

De 2015 à la LFI 2020, le PSR-UE a représenté en moyenne 6,9 % des recettes fiscales nettes de l'État. En 2020, du fait de la baisse du PIB et des recettes fiscales, ce ratio est passé de 7,3 % en LFI à 9,3 % en exécution. En 2021, avec la mise en place de la nouvelle programmation financière pluriannuelle 2021-2027 et la hausse sensible qui en résultera pour le PSR-UE, il devrait atteindre 10,5 %.

2 - Un palier franchi vers une hausse sensible à partir de 2021

Sur longue période, l'exercice 2020 s'inscrit dans une tendance à la hausse des dépenses qui s'observe généralement à chaque fin de programmation financière pluriannuelle.

Graphique n° 31 : le PSR-UE prévu et exécuté de 2007 à 2020 (en Md€)



Source : Cour des comptes

Alors que le PSR-UE a habituellement tendance à diminuer après un pic lors de la dernière année d'une programmation financière pluriannuelle, comme on l'a constaté après 2013, les années 2020 et 2021 marqueront une rupture nette, mais à la hausse. Pour des raisons structurelles, le montant annuel du PSR-UE va en effet s'accroître en moyenne de 8 Md€ dans la nouvelle programmation 2021-2027.

Cette inflexion majeure résulte principalement de deux facteurs : d'une part, la sortie définitive du Royaume-Uni de l'UE qui fait passer la quote-part de la France dans le financement du budget européen de 15,7 % à 19 %, la France devenant désormais le deuxième contributeur net ; d'autre part, la mise en œuvre du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 qui implique un accroissement de dépenses par rapport à la programmation précédente. Le plafond de dépenses est relevé de 1,23 % à 1,46 % du RNB européen en engagements et de 1,20 % à 1,40 % en paiements, et de nouvelles règles concernant les contributions nationales des États membres sont instituées.

De plus, le niveau élevé du stock de restes à liquider (RAL) sur les engagements du CFP 2014-2020 (303 Md€) engendrera pour plusieurs années un besoin important de crédits de paiement (CP) qui pèsera sur le PSR-UE.

3 - Le plan de relance européen, un financement par emprunt sans conséquence à court terme sur le PSR-UE

Le plan de relance européen intitulé *Next Generation EU* a été adopté le 14 décembre 2020. Il servira à financer des actions inscrites dans les politiques du cadre financier pluriannuel, sous forme soit de subventions, soit de prêts. Le total des moyens financiers qui seront à la disposition de l'UE pour financer ses politiques dépasseront 1 800 Md€ sur sept années, soit 1,84 % du produit intérieur brut moyen[83] de l'UE à 27.

Ce plan est couvert par une capacité d'emprunt sur les marchés de capitaux conférée à la Commission européenne à hauteur de 750 Md€. Le remboursement de ces emprunts, lorsqu'il interviendra, a vocation à être assuré grâce au produit de nouvelles ressources propres, qui restent à instituer et sur lesquelles la Commission doit faire des propositions en 2021. Un relèvement temporaire du plafond de ressources propres de 0,6 point de RNB est institué pour couvrir, si nécessaire, les engagements de l'Union résultant de ces emprunts.

[83] Sur la base d'un PIB de l'UE-27 à 13 964 Md€ en 2019 (source : Eurostat).

La décision ressources propres (DRP) 2021-2027[84], adoptée le même jour que le plan, dispose que le remboursement des fonds empruntés est financé par le budget de l'Union. Afin de garantir que celle-ci sera toujours en mesure de remplir ses obligations juridiques à l'égard de tiers, des règles spéciales autorisent la Commission européenne à appeler en dernier ressort les États membres à mettre provisoirement à disposition des liquidités correspondantes. Cette décision prévoit par ailleurs que si un État membre n'honore pas à temps un appel, la Commission est autorisée de manière provisoire à effectuer des appels supplémentaires auprès d'autres États membres. La nature et la portée financière de l'engagement de la France afin de garantir que l'Union puisse remplir ses obligations de remboursement d'emprunts ainsi que son traitement budgétaire et comptable au regard de la loi organique relative aux lois de finances appellent une clarification.

Les relations financières avec le Royaume-Uni après le Brexit

Le règlement définitif de la sortie du Royaume-Uni ne remet pas en cause le cadrage des relations financières entre ce dernier et l'UE à partir de 2021 tel qu'il avait été arrêté en 2017. Le Royaume-Uni continuera d'honorer ses engagements concernant les restes à liquider relatifs aux engagements de la période 2014-2020, ce qui représente en 2021 une contribution de 6,9 Md€. Par ailleurs, la correction britannique est supprimée, ce qui allège la contribution de la France d'environ 1,0 Md€ par an. En revanche, le maintien de différentes corrections en faveur de l'Allemagne, de l'Autriche, du Danemark, des Pays-Bas et de la Suède, et le relèvement des frais de collecte des droits de douane de 20 à 25 %, représentent un coût supplémentaire pour la France[85].

[84] Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335 (UE, Euratom), approuvée par la loi n° 2021-127 du 8 février 2021.

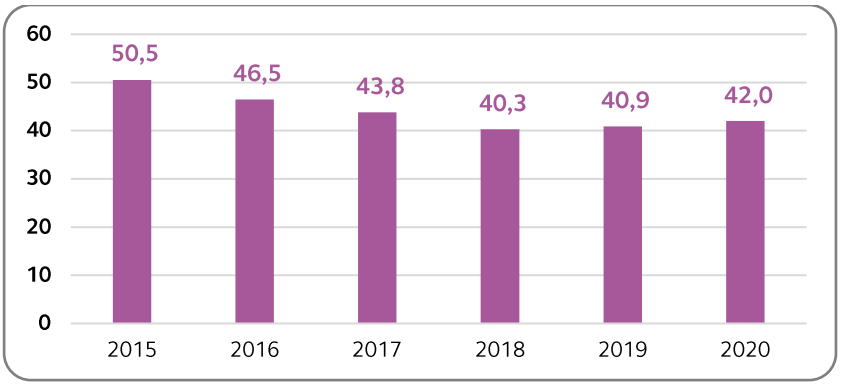
[85] Le relèvement des frais de collecte favorise les États membres, comme l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique, qui sont les principaux points d'entrée sur le territoire de l'Union des importations en provenance de pays tiers, alors que la France n'est un point d'entrée que pour 8 % d'entre elles. La perte nette qui en résultera pour le budget européen devra être compensée par les contributions nationales, ce qui pénalise la France compte tenu de sa quote-part dans le budget européen.

B - Les prélèvements sur les recettes au profit des collectivités territoriales

1 - Une nouvelle hausse résultant pour partie des mesures exceptionnelles de soutien aux collectivités face à la crise

Les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales, qui regroupaient 22 dispositifs en début d'exercice, ont de nouveau progressé en 2020 pour atteindre 42,0 Md€, soit 1,1 Md€ de plus que l'exercice précédent et 0,8 Md€ de plus que la LFI.

Graphique n° 32 : prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales 2015-2020 (Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Jusqu'en 2018, les PSR à destination des collectivités territoriales avaient connu une baisse substantielle en raison de la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre 2014 et 2017 dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, puis, en 2018, du remplacement de la DGF des régions par le transfert d'une part de TVA. En 2019, les PSR avaient augmenté de 0,6 Md€, principalement au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) en raison du dynamisme de l'investissement local.

La hausse observée en 2020 résulte à nouveau de la croissance des dépenses de FCTVA (6,4 Md€ contre 5,9 Md€ en 2019) en fin de cycle d'investissement local, en partie anticipée en loi de finances initiale. En dépit des incertitudes relatives à la fin d'exercice, la sous-budgétisation de la LFI pour 2020 aurait pu être ajustée par les LFR 3 et 4 sur la base des données alors disponibles sur l'investissement local.

Les mesures exceptionnelles de soutien aux collectivités ont également contribué à la hausse des dépenses en 2020 (+ 0,6 Md€). En effet, la crise sanitaire a conduit à la mise en place de plusieurs dispositifs de soutien aux collectivités territoriales. La troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 (LFR 3) a ainsi créé quatre PSR exceptionnels à destination respectivement des collectivités du bloc communal, des régions d'outre-mer, de la collectivité de Corse et des collectivités d'outre-mer.

Ces dispositifs visaient à la compensation, pour chaque collectivité concernée, des pertes observées sur un panier de recettes en 2020 au regard de la moyenne de ces mêmes recettes sur la période 2017-2019. Ce mécanisme nécessitant de connaître les comptes définitifs des collectivités, la LFR 3 prévoyait le versement d'acomptes dès 2020, sur la base d'une estimation des pertes de recettes subies au cours de cet exercice.

L'évolution de la conjoncture économique au cours de l'année 2020 a conduit à revoir à la baisse les crédits de ce « filet de sécurité » budgétaire. Du fait d'une meilleure résilience des finances des collectivités qu'anticipé, son montant, initialement estimé à 1,1 Md€, a été révisé à 0,7 Md€ en quatrième loi de finances rectificative.

Le montant exécuté, 0,6 Md€ en 2020, s'avère sensiblement inférieur aux prévisions initiales. L'établissement des compensations définitives, sur la base des comptes 2020, bien qu'évalué à 0,4 M€ en LFI 2021, ne devrait donc pas faire peser de risque budgétaire significatif sur l'État. Toutefois, un amendement au projet de loi de finances pour 2021 a prolongé le dispositif de filet de sécurité du bloc communal pour les seules recettes fiscales[86].

2 - La poursuite de la progression des transferts de l'État aux collectivités territoriales

Les prélèvements sur recettes ne représentent que moins de la moitié des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Ces derniers incluent en particulier les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, les subventions d'autres ministères, des contreparties de dégrèvements et des transferts de fiscalité.

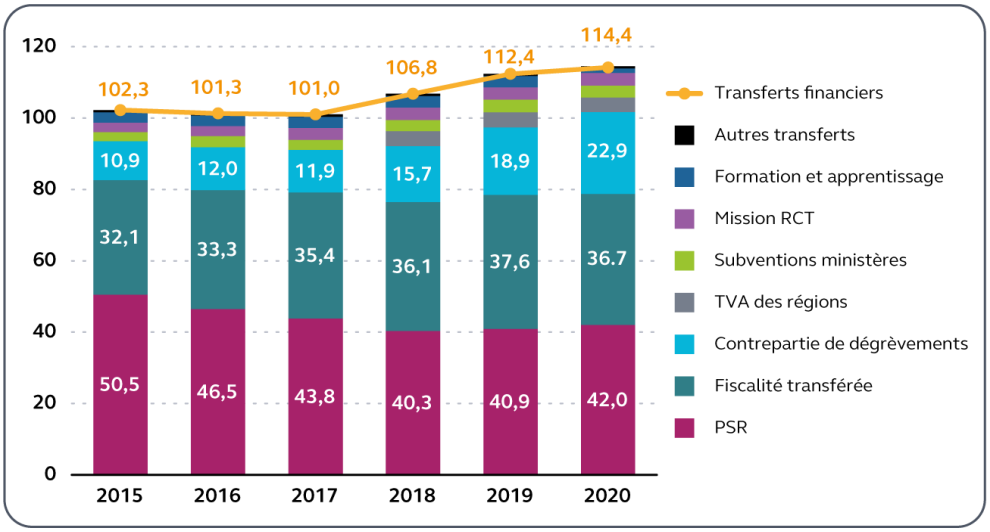
Les transferts financiers de l'État à destination des collectivités territoriales se sont accrus de 2 Md€ en 2020 pour atteindre 114,4 Md€, poursuivant la hausse observée en 2018 (+ 5,8 Md€) et 2019 (+ 5,6 Md€).

[86] Article 74 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021. Le montant prévisionnel reste modéré, avec une avance estimée à 80 M€ en 2021 et 80 M€ en 2022. La principale perte de recette attendue porte sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et devrait être compensée par le rebond des autres recettes fiscales.

Si la progression des prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales (+ 1,1 Md€) explique en partie cette tendance, celle-ci est avant tout la conséquence de la hausse du coût pour l'État de la compensation des dégrèvements d'impôts locaux, consécutive à la suppression progressive de la taxe d'habitation sur la résidence principale pour 80 % des ménages. En 2020, la compensation de la perte de recettes pour les collectivités s'est traduite par une dépense supplémentaire de l'État de 4 Md€ par rapport à 2019.

Hors effets de périmètre liés en particulier à la réforme de l'apprentissage (- 2,0 Md€), les autres transferts de l'État présentent des variations moins substantielles.

Graphique n° 33 : transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2015 et 2020 (en Md€)



Source : Cour des comptes

3 - Une fragmentation des transferts financiers aux collectivités préjudiciable à la lisibilité d'ensemble de ces financements

Dans un récent rapport consacré au cadre organique et à la gouvernance des finances publiques[87], la Cour soulignait la fragmentation marquée des finances publiques nationales, source de liens financiers croisés et croissants entre administrations publiques, préjudiciable à l'appréhension et au contrôle par les parlementaires et les citoyens des moyens alloués aux différentes politiques publiques.

Ce constat s'applique en particulier aux prélèvements sur recettes, composés de contributions de natures diverses et qui ne se distinguent pas fondamentalement des crédits budgétaires tels que ceux de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

À défaut d'une suppression du PSR CT, la Cour a proposé de faire figurer l'ensemble des transferts financiers de l'État au bénéfice des collectivités territoriales au sein d'une nouvelle mission budgétaire conservant le nom de l'actuelle mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Sans attendre cette modification de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les prélèvements de faible montant concernant un nombre limité de bénéficiaires pourraient être supprimés, en inscrivant, le cas échéant, les crédits correspondants dans une mission existante du budget de l'État.

[87] Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*. La Documentation française, novembre 2020, 159 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

_____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATION* _____

Les recettes fiscales de l'État se sont élevées à 256,0 Md€ en 2020, un niveau inférieur de 37,0 Md€ à la loi de finances initiale. En cours d'année, le ralentissement de l'activité économique a conduit à réviser sensiblement la prévision de recettes fiscales dans les lois de finances rectificatives, le point le plus bas ayant été atteint dans la troisième loi de finances rectificative avec 227,2 Md€. La prévision a ensuite été revue à la hausse et l'exécution s'est située près de 29 Md€ au-dessus de ce point bas.

Les recettes fiscales sont en retrait de 25,3 Md€ par rapport à 2019 De nombreuses mesures nouvelles et de périmètre sont intervenues en 2020, dont l'effet global atteint -2,4 Md€ : la poursuite de la réduction du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi et la fin de la montée en charge du prélèvement à la source ont augmenté les recettes fiscales de plus de 20 Md€, mais plusieurs mesures ont contribué à les diminuer, notamment la réforme du barème de l'impôt sur le revenu (- 5,0 Md€), la dernière étape de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers (- 3,7 Md€), et un nouveau transfert de TVA à la sécurité sociale (- 6,6 Md€).

C'est essentiellement l'évolution « spontanée » (c'est-à-dire hors effets des mesures nouvelles) des recettes fiscales qui est à l'origine de leur diminution par rapport à 2019 : elles ont en effet connu dans leur ensemble une baisse « spontanée » de 8,2 %, soit 1,3 fois plus forte que le PIB. L'évolution spontanée est toutefois assez variable suivant les impôts : certains ont été particulièrement sensibles à la crise, comme l'impôt sur les sociétés (avec notamment un 5ème acompte très inférieur à son niveau de 2019) et la TICPE (sous l'effet des restrictions de circulation) ; la TVA a connu une évolution spontanée proche de celle du PIB ; à l'inverse l'impôt sur le revenu a été peu affecté par la crise, notamment du fait des mesures de soutien au revenu des ménages.

En neutralisant le surcoût des principaux contentieux par rapport à la LFI (4,7 Md€) la perte de rendement des recettes fiscales attribuable à la crise peut être estimée à un peu plus de 32 Md€.

Les recettes non fiscales se sont établies à 14,8 Md€ en 2020, un niveau proche de la prévision initiale (14,4 Md€) et légèrement supérieur à celui de 2019 (14,0 Md€). Ce rendement global résulte d'un ensemble d'évolutions à la baisse dues à la crise (-2,2 Md€), plus que compensées par plusieurs encaissements exceptionnels, pour un montant total de 3,7 Md€, issus d'une convention judiciaire d'intérêt public signée par Airbus et d'amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'est élevé à 23,7 Md€, soit 2,2 Md€ au-dessus de la prévision initiale. Cet écart correspond à une augmentation du financement de l'Union européenne pour ses mesures d'intervention en réponse à la crise sanitaire.

Enfin les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales se sont établis à 42,0 Md€ en 2020, en hausse de 0,8 Md€ par rapport à la prévision initiale. Sur ce montant, 0,6 Md€ résulte de nouveaux prélèvements décidés en cours d'année pour compenser à certaines collectivités territoriales les pertes de recettes induites par la crise sanitaire.

S'agissant de la détermination des recettes nettes de l'État, la Cour maintient sa critique sur la comptabilisation des dégrèvements d'impôts locaux en moindres recettes alors qu'il s'agit en fait d'une dépense de l'État, et reconduit en conséquence sa recommandation de l'année dernière, en la reformulant.

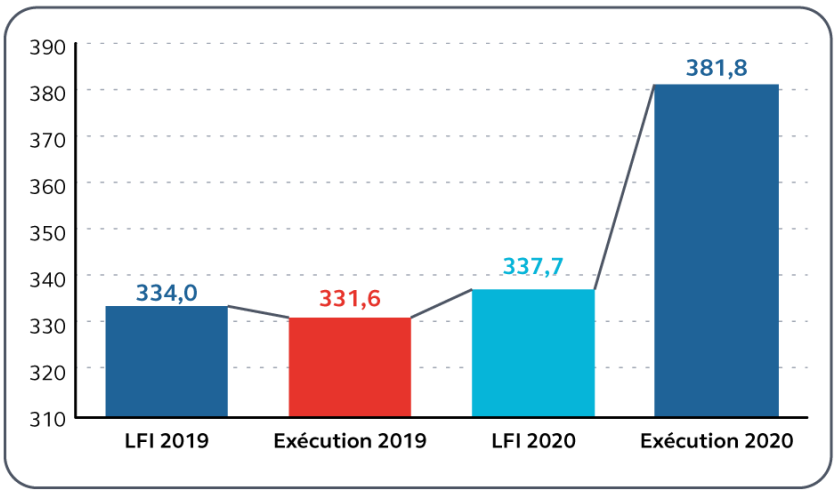
2. *Comptabiliser les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux en dépenses budgétaires de l'État (recommandation reformulée)*

Chapitre III

Les dépenses du budget général de l'État

Les dépenses nettes du budget général[88], hors fonds de concours et attributions de produits, ont atteint 381,8 Md€[89] en 2020. À champ constant, c'est-à-dire en neutralisant l'impact des mesures de périmètre et de transfert, la hausse des dépenses par rapport à 2019 s'établit à 50,2 Md€ (+ 15,1 %).

Graphique n° 34 : dépenses du budget général (hors fonds de concours et attributions de produit)



Source : Cour des comptes. L'exercice 2019 est indiqué à périmètre constant de 2020

[88] Les dépenses sont nettes des remboursements et dégrèvements. Ce périmètre est retenu pour l'ensemble du chapitre III.
[89] cf. Annexe n° 11 :.

Cette forte augmentation du niveau global de dépenses s'explique principalement par les mesures de soutien mises en œuvre au cours de la crise sanitaire dans le cadre de quatre lois de finances rectificatives. Les dépenses s'établissent ainsi à un niveau supérieur de 44,1 Md€ à la loi de finances initiale pour 2020, qui prévoyait une hausse des dépenses de 3,7 Md€ à champ constant par rapport à la loi de finances initiale pour 2019.

Tableau n° 16 : dépenses nettes du budget général (Md€)

En Md€	Exec. 2019	2019 format 2020	Exec. 2020	2019-2020	
				en Md€	en %
Titre 1 : Pouvoirs publics	1,0	1,0	1,0	0,0	-0,2 %
Titre 2 : Personnel	131,6	131,6	133,0	1,4	1,1 %
Titre 3 : Fonctionnement de l'État	24,5	24,8	35,2	10,4	42,1 %
Titre 3 : Subventions charges de service public	29,0	28,9	29,7	0,8	2,7 %
Titre 4 : Charges de la dette	40,3	40,3	36,2	-4,1	-10,2 %
Titre 5 : Investissement	12,4	12,8	13,6	0,8	6,5 %
Titre 6 : Intervention	95,8	96,7	139,3	42,6	44,1 %
Titre 7 : Opérations financières	1,5	1,4	1,7	0,3	21,5 %
Total	**336,1**	**337,4**	**389,7**	**52,3**	**15,5 %**
dont fonds de concours et att. de produits	*5,8*	*5,8*	*7,9*[90]	*2,1*	36,5 %
Total hors fonds de concours et att. de produits	**330,3**	**331,6**	**381,8**	**50,2**	**15,1 %**

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

L'ensemble des dépenses, incluant en particulier celles financées par fonds de concours et attributions de produits, s'établit à 389,7 Md€ en 2020 (+ 15,5 %). La forte augmentation des transferts au profit des ménages et des entreprises (titre 6), ainsi que des dépenses de fonctionnement (titre 3), est notamment due aux dépenses nettes résultant de la crise (estimées à 49,7 Md€), principalement portées par la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (41,8 Md€).

Les dépenses sans lien avec la crise, que l'on peut qualifier de « hors crise » ou « ordinaires », demeurent dynamiques. Si l'on neutralise l'économie constatée sur la charge de la dette (- 4,1 Md€[91]), ces dépenses ordinaires ont augmenté, selon l'estimation de la Cour, de 6,7 Md€ entre 2019 et 2020.

[90] Le montant de fonds de concours et d'attributions de produits ici retenu exclut l'opération singulière de soutien financier au groupe SNCF (4,05 Md€). L'opération et la méthode de calcul sont décrites par l'Annexe n° 11 :.

[91] Cette moindre dépense recouvre une économie de 4,5 Md€ sur la charge de la dette de l'État, en partie compensée par une charge de 0,4 Md€ liée à la reprise de dette de SNCF Réseau.

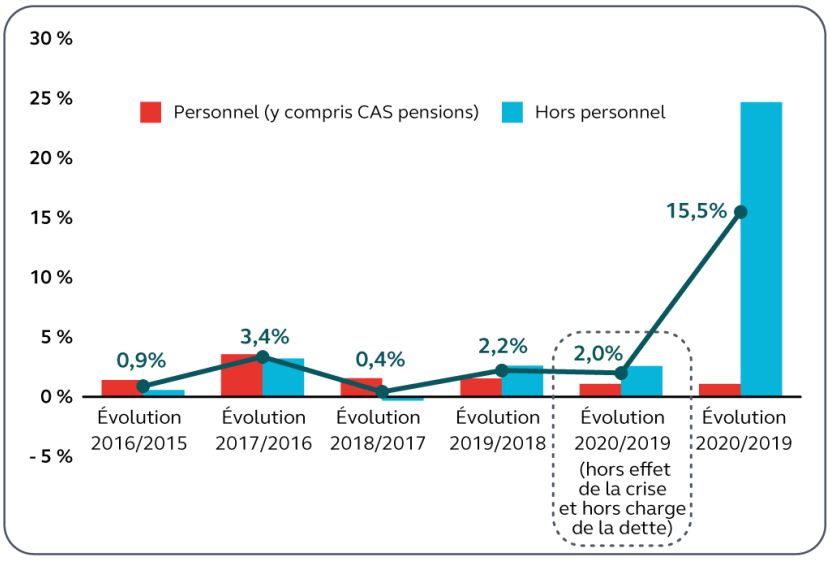
Sous l'effet de la crise sanitaire mais aussi d'autres dépenses dynamiques, les crédits exécutés ont connu une augmentation inédite en 2020 (I). Cette évolution varie selon la nature des dépenses, les dépenses d'intervention enregistrant notamment une hausse considérable (II). L'exécution 2020 s'est achevée par d'importantes sous-consommations de crédits dont les reports sur 2021 atteignent un niveau inédit (III).

I - Une hausse inédite des dépenses, qui ne s'explique pas uniquement par la crise sanitaire

Les dépenses nettes du budget général, y compris fonds de concours et attributions de produits, ont progressé nettement plus rapidement en 2020 qu'en 2019, principalement sous l'effet des mesures prises en réponse à la crise sanitaire. À champ constant, la progression des dépenses est de 15,5 %, après + 2,2 % en 2019.

Hors effet de la crise et économies constatées sur la charge de la dette (- 4,1 Md€), la hausse des dépenses s'établit à 2,0 % (6,7 Md€). Cette augmentation des dépenses « ordinaires » est proche de celle constatée en 2019 (+ 7,3 Md€) mais bien supérieure à celle de 2018 (+ 1,5 Md€).

Graphique n° 35 : taux d'évolution des dépenses du budget général (y compris fonds de concours et attributions de produit)



Source : Cour des comptes (données direction du budget)
Note de lecture : taux de variation des dépenses d'une année sur l'autre, à périmètre constant n/n-1, sans retraitement des dépenses exceptionnelles.

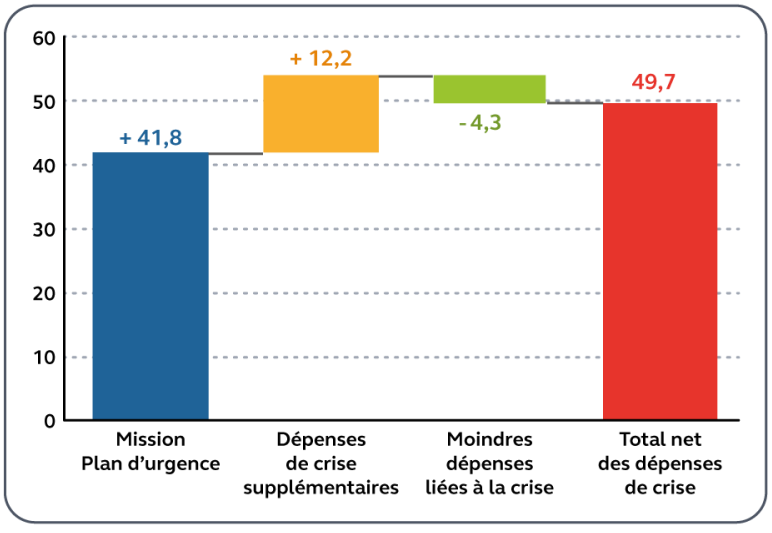
La hausse de l'ensemble des dépenses est avant tout portée par les dépenses d'urgence décidées dans le contexte de crise sanitaire (A). Les dépenses ordinaires poursuivent néanmoins leur hausse à un rythme relativement soutenu, ce qui se traduit par des dépenses « pilotables » excédant la programmation pluriannuelle, même en neutralisant les effets de la crise (B).

A - Près de 50 Md€ de dépenses budgétaires liées aux mesures prises en réponse à la crise

La mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (41,8 Md€ en 2020), créée au printemps pour porter la majeure partie des dépenses exceptionnelles, ne représente pas à elle seule l'ensemble des crédits consommés en raison de la crise. En effet, chacune des missions du budget général a contribué au financement de mesures de crise (achat de masques, soutien à certains secteurs d'activité, etc.).

La Cour a estimé, pour chacune des missions du budget général (voir Annexe n° 7 : 7)[92], la part des dépenses des missions budgétaires attribuable au contexte de crise sanitaire, calculées comme le coût brut des mesures d'urgence décidées en réponse à la crise minorées des économies résultant de la situation sanitaire. Au total, les dépenses nettes liées à la crise sont estimées à 49,7 Md€, dont 41,8 Md€ relevant de la mission *Plan d'urgence* et 12,2 Md€ répartis sur les autres missions, en partie compensés par 4,3 Md€ d'économies spontanées résultant du contexte sanitaire.

Graphique n° 36 : décomposition des dépenses liées à la crise (Md€)



Source : Cour des comptes

[92] Il est rendu compte de cette démarche dans les notes d'exécution budgétaire.

1 - Une nouvelle mission budgétaire à caractère exceptionnel, pour soutenir l'activité et les revenus

a) Une mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire créée dès le mois de mars

La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19 a conduit le Gouvernement à prévoir des mesures de grande ampleur. La nouvelle mission, *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, à vocation temporaire[93], créée en première loi de finances rectificative (LFR), avait pour objectif de rassembler au sein d'un support budgétaire unique les dépenses d'urgence de soutien aux entreprises et aux ménages pendant la crise.

La mission comportait à sa création deux programmes destinés à financer le dispositif exceptionnel d'activité partielle (programme 356) et le fonds de solidarité à destination des entreprises (programme 357). Deux programmes complémentaires de soutien aux entreprises ont été par la suite institués : le programme 358 visant à financer les prises de participation exceptionnelles de l'État (deuxième LFR) et le programme 360 créé pour compenser les exonérations exceptionnelles de cotisations sociales accordées à certaines entreprises touchées par la crise (troisième LFR).

Tableau n° 17 : crédits ouverts et exécutés de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (en CP et Md€ en 2020)

Mission : Plan d'urgence face à la crise sanitaire	Crédits ouverts en 2020	Crédits consommés en 2020
Programme 356 " Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire"	22,6	17,8
Programme 357 " Fonds de solidarité pour les entreprises suite à la crise sanitaire"	18,8	11,8
Programme 358 " Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire"	20,0	8,3
Programme 360 " Compensation à la sécurité sociale des allègements de de prélèvements pour les entreprises touchées par la crise sanitaire"	8,2	3,9
Total	**69,6**	**41,8**

Source : Cour des comptes, à partir de données Chorus

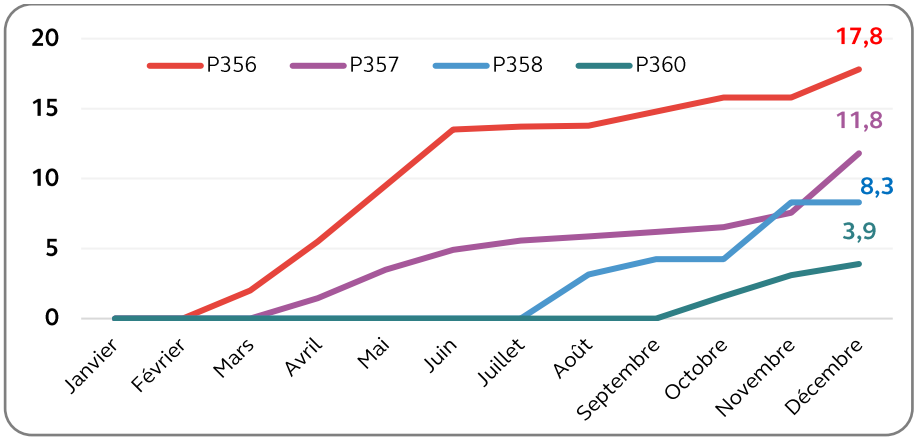
[93] La mission est maintenue par la loi de finances pour 2021.

Les dépenses de la mission se sont établies à 41,8 Md€. Elles correspondent pour 33,5 Md€ à des dépenses d'intervention liées au fonds de solidarité, aux exonérations de cotisations et aux dépenses d'activité partielle. La mission comporte également des crédits de fonctionnement du programme 358, destinés à abonder le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*[94] (ces dépenses sont donc *in fine* des opérations financières).

b) Une mise en œuvre d'ampleur des différents dispositifs, associée à une importante ouverture de crédits

La consommation de crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a débuté dès le mois de mars 2020. En cours d'année, le rythme des dépenses a évolué selon la situation épidémique et les amendements apportés aux mesures de soutien bénéficiant aux entreprises. La moyenne des dépenses s'établit à 4,6 Md€ par mois entre mars et juin, tirées par le financement de l'activité partielle, fortement sollicité lors du premier confinement), avant de diminuer à 2,4 Md€ par mois entre juillet et octobre, puis d'atteindre 6,8 Md€ par mois entre novembre et décembre, dans le contexte du deuxième confinement et de l'accroissement des aides apportées par le fonds de solidarité.

Graphique n° 37 : dépenses mensuelles cumulées des programmes de la mission *Plan d'urgence* (en Md€, en crédits de paiement)



Source : Cour des comptes, à partir de données Chorus
P 356 : Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire
P 357 : Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire
P 358 : Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire
P 360 : Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire

[94] En application de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances pour 2006, l'intégralité des prises de participation de l'État doit être inscrite sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

En effet, le rythme des dépenses du fonds de solidarité, qui consistent en une aide directe aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire, est principalement lié à l'évolution des restrictions d'activité et aux décisions prises quant au montant unitaire des aides versées et au périmètre des entreprises éligibles. Ainsi, dans un contexte de forte augmentation du périmètre des entreprises éligibles comme des montants unitaires versés, les dépenses ont nettement augmenté en fin d'année, atteignant 4,3 Md€ au mois de décembre.

Le fonds de solidarité

Le fonds de solidarité a été créé par l'ordonnance du 25 mars 2020 et le décret n° 2020-371 du 30 mars 2020, doté d'une enveloppe financière initiale de 1 Md€. Il constitue l'une des principales mesures de soutien aux entreprises mises en œuvre à compter de mars 2020 afin de lutter contre les conséquences économiques de la crise sanitaire.

Dans un premier temps, ce dispositif a permis le versement (i) d'une aide directe, dans la limite de 1 500 € par mois, renouvelable chaque mois et (ii) d'une aide spécifique de renforcement de la trésorerie, réservées aux très petites entreprises (TPE), aux micro-entrepreneurs, aux indépendants et aux professions libérales qui ont fait l'objet d'une mesure de fermeture administrative ou connu une baisse importante de leur chiffre d'affaires en raison du confinement.

Aux 750 M€ initialement prévus pour la part de l'État[95] (LFR1), se sont ajoutés 5,5 Md€ dans la LFR 2 du 25 avril 2020, puis 1,7 Md€ dans la LFR 3 du 30 juillet 2020, ainsi qu'un abondement de 100 M€ de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI), soit un total de 8,05 Md€, sans compter les contributions des régions et des sociétés d'assurance (0,9 Md€). Entre mars et septembre 2020, 4,9 millions d'aides mensuelles ont été distribuées à 1,7 million d'entreprises pour un montant total de 6,8 Md€.

À partir d'octobre, les nouvelles mesures de restriction d'activité ont entraîné des changements substantiels dans les modalités d'attribution des aides du fonds. Le plafond des aides a notamment été accru à 10 000 € par mois, puis 200 000 € en décembre. La LFR4 a ouvert des crédits supplémentaires à hauteur de 10,8 Md€, portant l'enveloppe totale du fonds de solidarité à 19,7 Md€, dont 18,8 Md€ financés par l'État.

Toutes périodes confondues, la consommation totale de crédits du dispositif s'élève, au 31 décembre 2020, à 11,8 Md€, avec en décembre une dépense de 4,3 Md€.

[95] Du 17 mars au 30 septembre 2020, les dépenses du fonds de solidarité ont ainsi représenté 6,6 Md€ pour des ressources totales de 9 Md€, dont 8 Md€ financés par l'État, 467 M€ par les régions et 398 M€ par les sociétés d'assurance.

Les importantes ouvertures de crédits dans les lois de finances rectificatives ont accompagné la montée en charge des dispositifs. Au total, les quatre LFR de l'année ont ouvert 69,6 Md€ de crédits sur la mission, dont 60 % ont été réellement consommés en cours d'année. À titre d'illustration, la mise en place très rapide du dispositif d'activité partielle s'est accompagnée d'une ouverture totale de 22,6 Md€ de crédits, pour 17,8 Md€ consommés.

L'activité partielle

Les mesures restrictives mises en œuvre afin de lutter contre la crise sanitaire ont entraîné, dès le premier confinement de mars 2020, une réduction voire une suspension temporaire de l'activité de nombreuses entreprises.

À cet effet, un dispositif exceptionnel d'activité partielle a été mis en place en avril 2020 pour toutes les entreprises. Jusqu'en juin 2020, le dispositif a ainsi pris en charge l'intégralité du chômage partiel des salariés, soit 70 % du salaire brut et 84 % du salaire net en moyenne, et ce jusqu'à 4,5 SMIC.

À compter de juin 2020, à la suite du déconfinement et de la reprise progressive de l'activité économique, le dispositif a été aménagé. La prise en charge du chômage partiel est passée de 100 % à 85 %, conduisant à un reste à charge de 15 % pour les entreprises sauf pour les secteurs protégés (tourisme, hôtellerie, restauration, culture, sports, événementiel, transports) ou encore affectés par les décisions administratives de fermeture, dont le taux de prise en charge reste de 100 %.

Le coût total du dispositif en 2020 est estimé à 26 Md€, dont près de 18 Md€ ont été financés par crédits budgétaires. Le financement est en effet assuré par l'État aux deux tiers, et par le régime de l'assurance chômage (Unédic) pour un tiers.

En 2020, le programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire » a été mobilisé pour effectuer quatre opérations financières[96] au bénéfice de la SNCF (4,1 Md€), d'Air France KLM (3 Md€), d'EDF (1 Md€) et d'un fonds de soutien à la filière aéronautique (7 M€[97]).

[96] Ces opérations sont examinées dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* en 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

[97] Ce fonds, dont la gestion a été confiée à la société ACE Management et qui s'est vu nommé Ace Aéro Partenaires, doit atteindre une taille totale de 630 M€ à l'issue de sa première levée de fonds, soit 150 M€ de fonds apportés par l'État, 50 M€ par Bpifrance, et 430 M€ par des grands industriels donneurs d'ordres de la filière et Tikehau Capital.

Enfin, les dépenses liées aux dispositifs d'exonération de cotisations sociales patronales et d'aide au paiement des cotisations, portées par le programme 360, se sont élevées à 3,9 Md€. L'État a ainsi procédé à la compensation intégrale des moindres recettes des administrations de sécurité sociale induites par ces deux dispositifs[98].

2 - Une diversité d'autres dépenses d'urgence, minorées par des économies spontanées liées à la crise

Toutes les missions du budget général ont été concernées, à des degrés divers, par la crise sanitaire qui s'est accompagnée de surcroîts de dépenses mais aussi d'économies spontanées.

a) Des dépenses de crise diverses, portées par l'ensemble des missions du budget général

Selon l'estimation réalisée par la Cour, le surcroît total de dépenses liées à la crise portées par les missions budgétaires – hors la mission *Plan d'urgence* – s'établit à 12,2 Md€. Les trois quarts de ces coûts supplémentaires sont portés par six missions.

Tableau n° 18 : estimation des principales dépenses supplémentaires de crise en 2020 (crédits de paiement, en Md€)

Missions	Dépenses de crise estimées	Exécution totale en 2020	Part des dépenses de crise
Solidarité, insertion et égalité des chances	2,4	29,0	*8,4 %*
Cohésion des territoires	2,0	17,7	*11,4 %*
Travail et emploi	1,5	14,7	*10,4 %*
Défense	1,1	46,7	*2,3 %*
Écologie, développement et mobilité durable	1,0	16,7	*5,8 %*
Économie	0,8	2,9	*27,9 %*

Source : Cour des comptes, à partir des notes d'exécution budgétaires. Données Chorus pour l'exécution en 2020

[98] En application des dispositions combinées des articles L.131-7 et LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, toute mesure d'abattement, d'exonération ou de réduction de cotisations ou de contributions sociales donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application, à moins qu'une loi de financement de la sécurité sociale déroge à cette obligation. En l'espèce, la LFSS pour 2021 n'a pas prévu de dérogation.

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* porte 2,4 Md€ de crédits de crise, tenant principalement à l'aide exceptionnelle de solidarité (2 Md€, voir ci-dessous). Par ailleurs, les dépenses liées à la crise sont également portées par la mission *Cohésion des territoires* (2 Md€), en raison notamment d'une contribution majorée au fonds national d'aide au logement (Fnal, 1,6 Md€) du fait du report de la réforme du calcul des aides personnelles au logement[99], de la baisse du produit des cotisations employeurs au Fnal et de la hausse des allocations générée par l'impact social de la crise.

L'aide exceptionnelle de solidarité

Afin de faire face à l'urgence sociale provoquée par le premier confinement, une aide exceptionnelle de solidarité a été créée en mai par décret[100] à destination des ménages les plus précaires. Cette aide s'articule autour de trois volets.

D'une part, une allocation de 150 € a été versée, pour le mois d'avril ou de mai, aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de la prime forfaitaire pour reprise d'activité, de l'allocation équivalent retraite (AER) ou du revenu de solidarité (RSO). D'autre part, simultanément, une allocation de 100 € par enfant à charge de moins de 20 ans a été attribuée à ces bénéficiaires ainsi qu'aux ménages titulaires des allocations logement. Ces mesures ont concerné 4,2 millions de foyers, comprenant 5 millions d'enfants. Par ailleurs, une aide forfaitaire de 200 € a été versée en juin à destination des jeunes de moins de 25 ans, non étudiants (sauf apprentis et salariés) et bénéficiaires d'une aide au logement.

Lors du second confinement, l'aide exceptionnelle de solidarité a été reconduite à l'identique mais étendue à tous les jeunes de moins de 25 ans titulaires d'une allocation logement sauf les étudiants non-salariés et aux bénéficiaires de l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle engagés dans un parcours de sortie de la prostitution. Cette seconde aide a bénéficié à 4,3 millions de foyers (donnée provisoire).

Ce dispositif a été financé par des ouvertures de crédits pour un montant de 2 027 M€, complété par un redéploiement interne à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* de 9,3 M€, soit au total 2 036,3 M€. Le taux de consommation des crédits est de 99,5 %.

La mission *Travail et emploi* (1,5 Md€) inclut notamment les moyens alloués à l'aide exceptionnelle à l'apprentissage (0,6 Md€), aux fonds de soutien aux structures de l'insertion par l'activité économique et aux entreprises adaptées (0,4 Md€), à la prise en charge des coûts pédagogiques de salariés en activité partielle par le fonds national de l'emploi (0,2 Md€) et à l'aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans (0,2 Md€).

[99] Le coût du report du 1er avril 2020 au 1er janvier 2021 est imputé à la crise sanitaire. En revanche, le report de la réforme entre le 1er janvier 2020 et le 31 mars 2020 n'est pas attribué à la crise, car il était prévu avant son déclenchement.
[100] Décret n° 2020-519 du 5 mai 2020 portant attribution d'une aide exceptionnelle de solidarité liée à l'urgence sanitaire aux ménages les plus précaires.

La mission *Défense* (1,1 Md€) porte en particulier des dépenses supplémentaires de soutien aux industriels, notamment par des accélérations de paiement et des anticipations de commandes (0,8 Md€).

Les dépenses de crise de la mission *Écologie, développement et mobilité durable* (1,0 Md€) sont principalement liées aux dispositifs de soutien à la demande en véhicules dits propres du « plan automobile » (bonus écologique et prime à la conversion, 0,5 Md€) et au soutien financier accordé à l'agence de financement des infrastructures de transports de France (Afitf) dont les recettes ont diminué (0,4 Md€).

La mission *Économie* (0,8 Md€) a consacré des crédits à l'acquisition de masques (0,4 Md€) et à divers plans de relance sectoriels (0,3 Md€).

Plan de relance : 4,3 Md€ décaissés par l'État dès 2020

Dans la continuité des mesures d'urgence et de soutien engagées pour faire face à la crise sanitaire, le Gouvernement a présenté, le 3 septembre 2020, le plan « France Relance » qui vise à soutenir la reprise de l'activité économique, à moyen et long terme.

Au total, selon la présentation du Gouvernement, le plan mobiliserait 100 Md€ échelonnés sur plusieurs années, dont 86 Md€ financés par l'État[101]. À cet égard, la loi de finances pour 2021 a porté création d'une nouvelle mission temporaire, *Plan de relance,* et de trois nouveaux programmes budgétaires relatifs aux principales orientations portées par le Gouvernement : l'écologie (programme 362), la compétitivité (programme 363) et la cohésion (programme 364).

En 2020, le plan de relance a représenté 4,3 Md€ de dépenses ou de moindres recettes (le montant est ici retraité de l'opération singulière au profit de la SNCF, voir Annexe n° 11 :). Dix missions du budget général ont porté la consommation de crédits budgétaires, pour un total de 2,1 Md€, tandis que 2,2 Md€ ont été mobilisés par compte spécial ou prélèvement sur recettes. En outre, les administrations de sécurité sociale ont réalisé 0,5 Md€ de dépenses au titre du plan de relance. Au total, le plan de relance a été exécuté à hauteur de 4,8 Md€ en 2020.

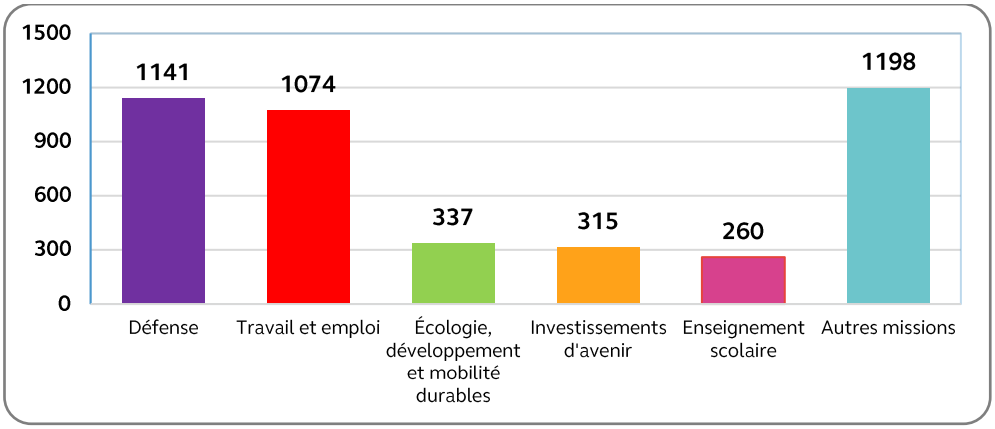
Pour 2021, les crédits ouverts au titre de cette mission s'élèvent à 22 Md€ dont 6,6 Md€ au titre du programme 362, 4 Md€ pour le programme 363 et 11,4 Md€ au titre du programme 364.

[101] La part État se décompose de crédits budgétaires à hauteur de 64 Md€, d'une baisse de 20 Md€ d'impôts de production et d'une mesure de garantie de 2 Md€ relative à l'octroi de prêts participatifs. Le reste du plan de relance (14 Md€) serait mis en œuvre par les administrations de sécurité sociale, la Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance.

b) De moindres dépenses spontanées liées au contexte de crise

Parallèlement aux dépenses supplémentaires décidées au cours de la crise, le contexte sanitaire a entraîné de moindres dépenses pour la quasi-totalité des missions budgétaires. La Cour estime à 4,3 Md€ ces économies de constatation, qui viennent diminuer le coût net des mesures liées à la crise.

Graphique n° 38 : estimation a minima des économies de constatation liées à la crise (crédits de paiement, en M€)



Source : Cour des comptes, à partir des notes d'exécution budgétaires. Données Chorus pour l'exécution en 2020

En particulier, la mission *Défense* (- 1,1 Md€) a enregistré des moindres besoins de paiement sur certains programmes d'armement (-0,8 Md€) ainsi que des économies concernant la préparation et l'emploi des forces (-0,3 Md€).

Des économies de constatation sont également relevées sur la mission *Travail et emploi* (- 1,1 Md€), sous l'effet d'un ralentissement des dépenses notamment en matière d'insertion par l'activité économique et des entreprises de travail adapté (-0,3 Md€), d'aide unique d'apprentissage (-0,3 Md€) et de formation professionnelle (-0,2 Md€).

De moindres dépenses liées au contexte de crise ont également été constatées dans la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, en raison notamment du ralentissement du traitement administratif des projets d'investissement routiers (- 0,3 Md€). Pour la mission *Investissements d'avenir*, le redéploiement d'une partie des crédits destinés initialement au soutien des sociétés universitaires de recherche ainsi qu'aux concours d'innovation a permis une économie de 0,3 Md€. Enfin, la réduction des heures supplémentaires ainsi que l'annulation ou le report d'examens ont conduit à une moindre dépense de 0,3 Md€ pour la mission *Enseignement scolaire*.

B - Hors crise, un rythme d'augmentation des dépenses qui demeure soutenu

1 - Une augmentation des dépenses qui se poursuit

Une fois neutralisé le coût net associé aux mesures de crise, la hausse des dépenses nettes entre 2019 et 2020 peut être estimée à 6,7 Md€. Ces augmentations concernent 18 missions du budget général, dont cinq enregistrent une hausse supérieure à 1 Md€.

Tableau n° 19 : estimation des principales augmentations de dépenses hors crise en 2020 (crédits de paiement, en Md€, à champ courant)

Missions	Exécution 2019	Exécution 2020	Hausse des dépenses	Surcroît de dépenses hors crise
Solidarité, insertion et égalité des chances	25,3	29,0	3,7	1,3
Défense	44,8	46,7	1,9	1,9
Écologie, développement et mobilité durables	14,6	16,7	2,1	1,5
Enseignement scolaire	72,7	74,0	1,3	1,3
Investissements d'avenir	0,9	2,0	1,1	1,3

Source : Cour des comptes, à partir des notes d'exécution budgétaires. Données Chorus pour les exécutions en 2019 en 2020, exprimées à champ constant

Hors dépenses de crise, l'augmentation des dépenses de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+ 1,3 Md€) est notamment expliquée par le dynamisme de l'allocation aux adultes handicapés (+ 0,9 Md€) et la hausse spontanée des dépenses au titre de la prime d'activité (+ 0,3 Md€).

Le dynamisme des crédits du budget général est également soutenu par la mission *Défense* (+ 1,9 Md€ hors effet de la crise), dont les dépenses notamment en faveur de l'équipement et du renouvellement des capacités opérationnelles suivent la trajectoire de hausse de la loi de programmation militaire 2019-2025.

Les dépenses de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* connaissent une progression hors crise de 1,5 Md€, du fait notamment du versement intégral à EDF du dédommagement lié à la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim (0,4 Md€) et de la charge d'intérêts résultant de la reprise partielle de la dette de SNCF Réseau par l'État (0,4 Md€).

Par ailleurs, la mission la mission *Enseignement scolaire* enregistre une hausse (+ 1,3 Md€), principalement portée par les dépenses de personnel (+ 0,9 Md€), et la mission *Investissements d'avenir* (+ 1,3 Md€ hors crise) poursuit sa montée en charge (voir *infra*).

2 - Des dépenses « pilotables » qui excèdent la programmation pluriannuelle, même hors effet de la crise

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 pour la période 2018-2022, toujours en vigueur, a défini une « norme de dépenses pilotables de l'État » ainsi qu'un « objectif total de dépenses totales de l'État » (Odete, voir Annexe n° 3 :). Sur ces deux périmètres, la LPFP a prévu des plafonds de dépenses pour les années 2018 à 2022. Chaque année, des objectifs de dépenses sont également fixés dans la loi de finances initiale.

Sur le périmètre de l'Odete, l'objectif de dépenses fixé par la LFI 2020 à 447,4 Md€ a été dépassé de 43,1 Md€. Si les dépenses relatives à la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* expliquent la majeure partie de cet écart, la hausse des prélèvements sur recettes contribue également significativement à ce dépassement.

Les « dépenses pilotables », au périmètre plus étroit que l'Odete, recouvrent principalement les dépenses nettes du budget général de l'État à l'exception des charges de la dette, des dépenses de la mission *Investissements d'avenir* et des contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*. Les dépenses relevant de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* sont hors de son champ.

Tableau n° 20 : exécution 2020 des dépenses sous norme

					Écarts		
en Md€	**Exéc. 2019**	**Exéc. 2019 (format 2020)**	**LFI 2020**	**Exéc. 2020**	***LFI 2020 / exéc. 2019***	***Exéc. 2020 / LFI 2020***	***Exéc. 2020 / exéc. 2019***
Crédits budgétaires sous norme	246,1	247,8	253,2	259,3	5,5	6,1	11,6
Taxes et recettes affectées	9,4	18,7	19,5	19,6	0,8	0,1	0,9
Comptes spéciaux sous norme	10,2	9,9	10,5	10,9	0,6	0,4	1,0
Budgets annexes sous norme	1,9	1,9	2,0	1,9	0,1	- 0,1	0,0
Retraitement des flux internes au budget de l'État	- 5,8	- 5,8	- 5,8	- 5,9	0,0	- 0,1	- 0,1
Norme de dépenses pilotables	**261,8**	**272,5**	**279,4**	**285,8**	**7,0**	**6,4**	**13,4**
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	0,0	0,0	0,0	36,9	0,0	36,9	36,9
Investissements d'avenir	1,0	0,9	2,1	2,0	1,2	0,0	1,1
Charge de la dette	40,3	40,3	38,6	36,2	- 1,7	- 2,4	- 4,1
CAS Pensions hors P743	57,3	57,3	58,0	57,9	0,7	- 0,1	0,6
Prélèvements sur recettes	66,2	66,2	67,2	69,7	1,0	2,5	3,5
Comptes spéciaux inclus dans l'objectif	4,7	3,0	2,1	2,0	- 0,9	- 0,1	- 1,0
Objectif de dépenses totales de l'État (Odete)	**431,3**	**440,1**	**447,4**	**490,5**	**7,3**	**43,1**	**50,4**

Source : Cour des comptes (données direction du budget)
Note : les montants sont exprimés hors fonds de concours et attributions de produits, et à périmètre constant.

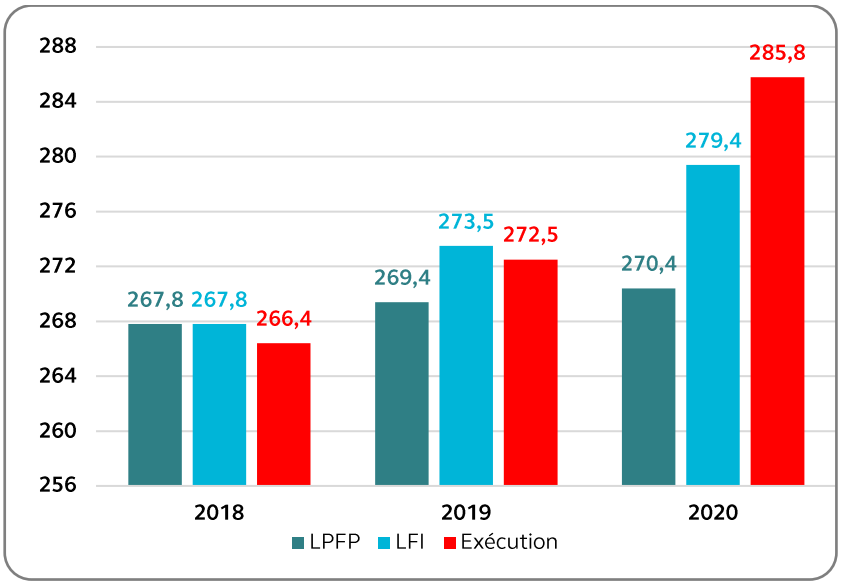
L'objectif de « dépenses pilotables » fixé en LFI pour 2020 était de 279,4 Md€. Il a été dépassé de 6,4 Md€ en raison notamment de mesures d'urgence et de soutien[102]. Ces mesures n'expliquent néanmoins pas la totalité de la hausse des dépenses pilotables, qui s'établissent en 2020 à 285,8 Md€, contre

[102] Certains contournements de la norme de dépense ont néanmoins contribué à minorer l'ampleur du dépassement. À titre d'illustration, l'augmentation du financement de Pôle emploi par l'Unédic à hauteur de 0,3 Md€ pour des actions auparavant portées par la mission *Travail et emploi* (financement de la rémunération de fin de formation et du contrat de sécurisation professionnelle) diminue le montant des dépenses pilotables, mais ne représente pas une réelle économie puisque la dépense est transférée à une autre administration publique.

272,5 Md€ en 2019 à champ constant (+ 13,4 Md€). Moins de la moitié de cette hausse est effectivement imputable aux mesures d'urgence décidées en cours d'année puisque la LFI pour 2020 prévoyait déjà une hausse soutenue des dépenses pilotables par rapport à 2019 (+ 7 Md€, soit + 2,6 %).

Une telle évolution, décidée avant la crise sanitaire et économique, n'est pas conforme à la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Celle-ci fixait un plafond pour 2020 de 270,4 Md€ de dépenses pilotables à champ constant, dépassé de 15,4 Md€[103].

Graphique n° 39 : programmation et exécution des dépenses pilotables entre 2018 et 2020 (Md€, à champ constant 2020)



Source : Cour des comptes. Les données sont fournies à champ constant 2020

[103] La LPFP prévoyait, à champ constant de 2018, que la « *norme de dépenses pilotables de l'État* […] *ne peut dépasser, en euros courants, 257,9 milliards d'euros en 2018, 259,5 milliards d'euros en 2019, 260,5 milliards d'euros en 2020* ». Pour se placer à champ constant de 2020, cette trajectoire est corrigée des changements de périmètre intervenus en 2019 et 2020, au total + 9,9 Md€.

Au cours des années 2018 à 2020, la cible de dépenses pilotables a ainsi été légèrement sous-exécutée en première année (- 0,5 %), dépassée en deuxième année (+ 1,2 %) et fortement dépassée en dernière année (+ 5,7 %). Entre 2018 et 2020, la croissance des dépenses pilotables, qui devait être contenue à 1 %, s'est finalement établie à 11,4 %. Les mesures d'urgence (sur d'autres missions que la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* exclue des dépenses pilotables) n'expliquent qu'une part limitée de cet écart significatif à la trajectoire prévue.

À cet égard, la Cour a préconisé, dans son rapport sur la gouvernance des finances publiques[104], de dresser un bilan de l'exécution des trois années passées sous la forme d'une « exécution triennale » dans les lois de règlement. Ce dispositif permettrait d'évaluer tout à la fois l'exécution conforme des crédits et l'atteinte effective des objectifs de performance associés.

⁂

Au total, l'exécution 2020 est marquée par une hausse inédite des dépenses que n'explique pas uniquement la crise sanitaire. La poursuite de l'augmentation des dépenses non directement liées à la crise y contribue notablement. Ainsi, en dépit d'économies de constatation provoquées par le contexte sanitaire et une charge de la dette qui régresse, les dépenses du budget général de l'État ont augmenté de 15,5 % en 2020.

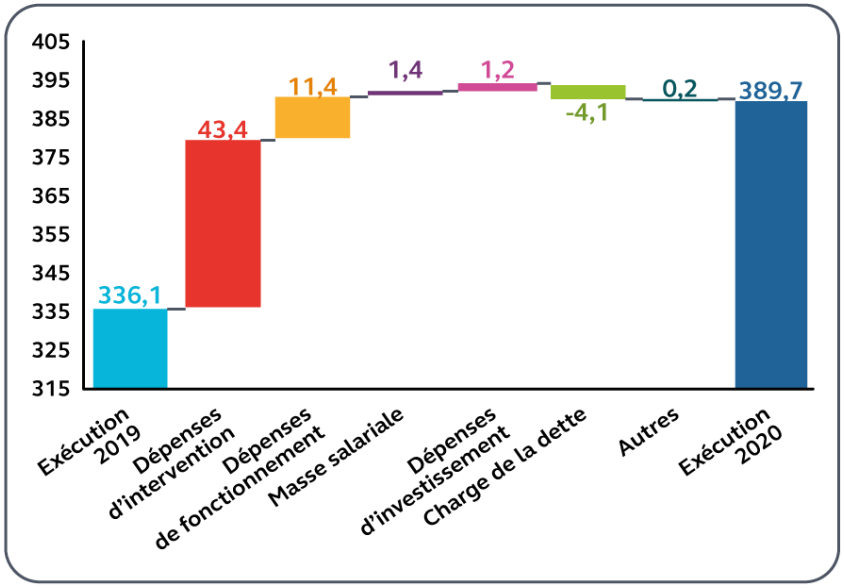
II - Des évolutions contrastées selon la nature des dépenses

La hausse des dépenses du budget général (y compris fonds de concours et attributions de produits) résulte pour l'essentiel de la forte croissance des dépenses d'intervention liées aux dispositifs d'urgence de soutien à l'activité économique dans le contexte de la crise sanitaire (A). Les dépenses de personnel sont quant à elles légèrement moins dynamiques qu'en 2019 (B). Enfin, les dépenses de fonctionnement et d'investissement accélèrent, contrairement à la charge de la dette, qui connaît une baisse significative (C)[105].

[104] Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, 18 novembre 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

[105] L'analyse des dépenses par titre est fragilisée par la classification de certaines dépenses sans lien avec leur nature : par exemple, les prises de participations financées à partir du budget général – dont celles de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* en 2020 - sont classées en dépenses de fonctionnement et non pas en opérations financières.

Graphique n° 40 : évolution des dépenses du budget général (Md€, (y compris fonds de concours et attributions de produits)



Source : Cour des comptes (données direction du budget)

A - Une hausse massive des dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention, c'est-à-dire les transferts et les subventions aux ménages, aux entreprises, aux collectivités et aux associations, se sont élevées à 139,3 Md€ en 2020, soit un bond de 43,5 Md€ par rapport à 2019 (95,8 Md€).

Cette hausse considérable est portée pour plus des trois-quarts par la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (33,5 Md€).

Hors du champ de cette mission, les dépenses d'intervention augmentent de 9,9 Md€ à champ courant. Cette hausse, dans la continuité du constat de la Cour pour 2019[106], se concentre sur les missions *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+ 4,4 Md€ en 2020, après + 4,9 Md€ en 2019) et *Écologie, développement et mobilité durables* (+ 1,6 Md€, après + 1,2 Md€).

[106] Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2019 (résultats et gestion)*, avril 2020, La Documentation française. Document disponible sur www.ccomptes.fr.

La progression des dépenses d'intervention de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* résulte principalement du dispositif d'aide exceptionnelle de solidarité (AES, 2,0 Md€) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH, + 0,9 Md€).

Les dépenses d'intervention de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* sont notamment soutenues par deux changements de périmètre prévus en LFI pour 2020 et représentant environ 2 Md€. Le premier est lié à la mise en place de « MaPrimeRénov' », en substitution du crédit d'impôt pour la transition énergétique (0,4 Md€). Le second tient à la suppression du compte d'affectation spéciale *Aide à l'acquisition de véhicules propres* qui a conduit à une rebudgétisation des crédits à hauteur de 0,8 Md€. Au-delà de ces mesures de périmètre, la crise sanitaire a conduit à la hausse des transferts aux entreprises (+ 0,3 Md€), ainsi qu'à l'Afitf (+ 0,3 Md€) pour compenser, notamment, la baisse de recettes liée à la crise.

Tableau n° 21 : dépenses d'intervention de quatre missions (Md€)

Missions *(en CP et en M€)*	**2019**	**2020**	**évolution (M€)**	**évolution (%)**
Solidarité, insertion et égalité des chances	23 252	27 678	4 426	*19,0 %*
Écologie, développement et mobilité durables	8 227	9 795	1 568	*19,1 %*
Économie	353	1 135	782	*221,5 %*
Médias, livre et industries culturelles	290	752	462	*159,3 %*

Source : Cour des comptes (données Chorus)

Par ailleurs, deux autres missions ont connu une augmentation des dépenses d'intervention particulièrement prononcée. Le fort dynamisme des dépenses de la mission *Économie* (+ 0,8 Md€) s'explique pour moitié par des dépenses liées à la crise sanitaire, notamment dans le cadre du plan de relance (0,4 Md€). La montée en charge du Plan France Très haut débit (+ 0,2 Md€ par rapport à 2019) contribue également à la hausse.

Pour la mission *Médias, livre et industries culturelles* (+ 0,5 Md€), la crise sanitaire explique les hausses de dépenses du programme 334 « Livres et industries culturelles » (+ 0,3 Md€), transitant notamment à travers les divers fonds de soutien portés par le programme. Le programme 180 « Presse et médias » a également été concerné par des dépenses d'urgence (+ 0,2 Md€) à destination des éditeurs et marchands de journaux, ainsi que des chaînes de télévision et des services de radiodiffusion locale.

Inversement, quatre missions budgétaires[107] ont enregistré une légère baisse des dépenses d'intervention, d'un montant cumulé de - 0,3 Md€. Cette diminution, en très net retrait par rapport aux évolutions constatées en 2019 (- 1,1 Md€) et 2018 (- 2,5 Md€)[108], n'a pas permis de compenser les fortes augmentations observées sur les autres missions.

B - Des effectifs qui repartent à la hausse et des dépenses de personnel qui continuent à augmenter

En 2020, les dépenses de personnel hors budgets annexes[109] représentent 23 % des dépenses du budget général[110] et s'élèvent à 133,0 Md€, dont 89,6 Md€ hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* et 43,4 Md€ de contributions au CAS. Elles sont en hausse de + 1,1 % à champ constant (contre 1,6 % en 2019 et 2018 et 3,4 % en 2017), dont 1,1 % (+ 1,0 Md€) hors CAS *Pensions* et de 1,1 % pour les contributions au CAS relevant du titre 2.

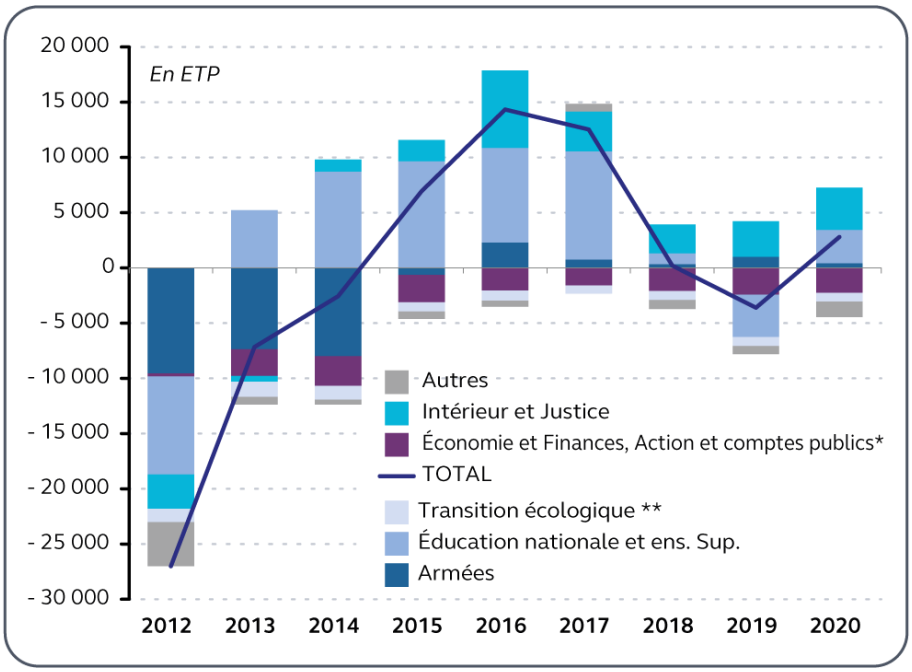
La masse salariale hors CAS *Pensions* continue ainsi à progresser, à un rythme un peu moins rapide qu'en 2019 (+ 1,1 % contre + 1,6 %).

1 - Des créations nettes d'emplois, à rebours des deux années précédentes

L'exercice 2020 est marqué par une nouvelle hausse des effectifs. La LFI pour 2020 prévoyait la création nette de 199 emplois, avec des différences importantes entre ministères. Les effectifs continuaient à augmenter aux ministères de la justice (+ 1 520 ETP) de l'intérieur (+ 1 347 ETP) et des armées (+ 300 ETP), dans une proportion moindre qu'en 2019 pour ces deux derniers ministères. Comme en 2018, le ministère de l'éducation nationale ne connaissait aucune création ni suppression de poste (après la suppression de plus de 3 800 ETP en 2019). Les suppressions de postes se poursuivaient dans plusieurs ministères, notamment aux ministères de l'action et des comptes publics (- 1 653 ETP) et de la transition écologique et solidaire (- 797 ETP).

[107] Il s'agit des missions *Action et transformation publiques* (- 14 M€, soit - 63,1 %), *Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales* (- 67 M€, soit - 6,0 %), *Outre-mer* (- 83 M€, soit - 3,9 %), et *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* (- 111 M€, soit - 5,1 %).
[108] Les données utilisées pour 2019 et 2018 correspondent, respectivement, aux totaux des deux et trois missions aux plus fortes baisses de dépenses d'intervention constatées d'une année sur l'autre.
[109] Comme pour les précédents rapports sur le budget de l'État, le périmètre retenu pour l'analyse de la masse salariale est celui des ministères et exclut les budgets annexes.
[110] Contre plus du tiers lors des exercices précédents : la baisse de la part des dépenses de personnel s'explique par les dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire.

Graphique n° 41 : évolution du nombre de postes en exécution entre 2012 et 2020



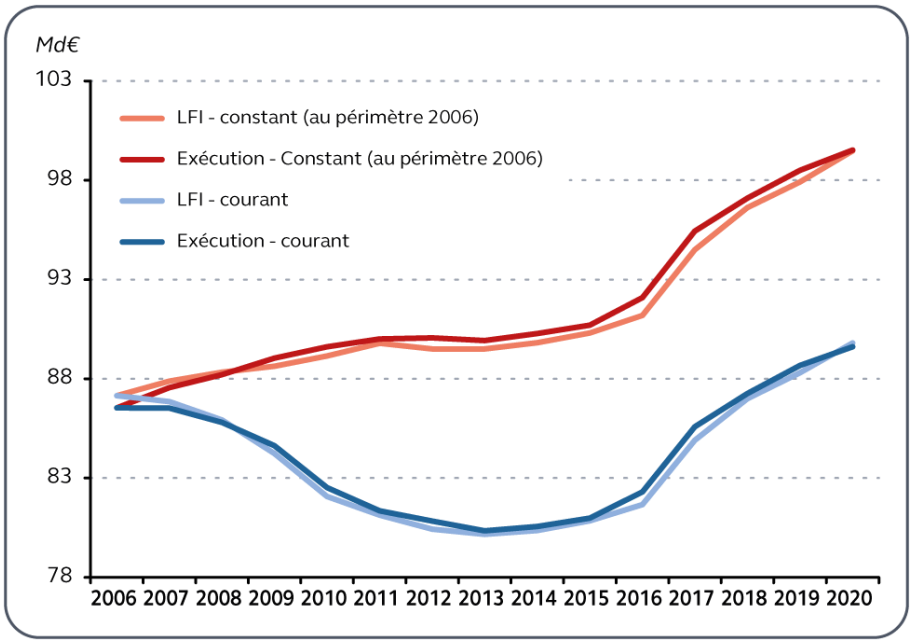
** : depuis 2017 ; ** : dont une partie des effectifs du ministère du logement et de l'égalité des territoires (jusqu'en 2016)*
Source : Cour des comptes (données direction du budget)

En exécution, 2 801 emplois ont été créés en 2020, soit 2 602 de plus que le schéma prévu en LFI. Ces créations de postes supplémentaires se concentrent essentiellement sur le ministère de l'éducation nationale et de la justice (*cf. infra*). Ces créations décidées en cours d'année font repartir significativement à la hausse le nombre d'emplois, ce qui marque un changement significatif par rapport aux efforts de stabilisation, voire de réduction entrepris en 2018 et 2019. À l'inverse, le ministère de l'action et des comptes publics a supprimé plus de postes qu'attendu, et le ministère des outre-mer a procédé à des suppressions d'emplois non prévues en LFI. L'exercice 2020 vient ainsi quasiment annuler les effets des réductions de postes effectuées en 2019, où 3 601 emplois avaient été supprimés.

2 - Une masse salariale hors CAS Pensions en progression

Hors CAS *Pensions*, la progression de la masse salariale au périmètre de l'année précédente pour l'exercice 2020 est de 1,1 %. La croissance de la masse salariale en 2020 correspond à la moyenne des 10 dernières années et marque un ralentissement progressif depuis 2018.

Graphique n° 42 : évolution de la masse salariale de l'État hors CAS *Pensions* à périmètres courant et constant[111] (Md€)



Source : direction du budget – retraitement Cour des comptes

[111] L'écart entre les périmètres courant et constant s'explique par des mesures de transfert et de périmètre. Il s'est essentiellement creusé entre 2008 et 2011, du fait des transferts de personnels en lien avec la mise en œuvre de la loi sur l'autonomie des universités (2009 à 2011) et des mesures de décentralisation, qui correspondent pour l'essentiel à la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) vers les collectivités territoriales (2008 et 2009).

Une grande partie de la hausse de la masse salariale en 2020 (990 M€ à périmètre constant) s'explique par les mesures catégorielles (+ 885 M€), parmi lesquelles les mesures du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)[112] signé en novembre 2015, dont l'application s'est poursuivie en 2020. Outre le protocole PPCR, des mesures catégorielles ont été mises en œuvre en 2020 dans plusieurs périmètres ministériels, notamment au ministère de l'action et des comptes publics.

Le glissement vieillesse technicité (GVT) « solde », qui est la somme de l'évolution des rémunérations résultant du remplacement des agents partis à la retraite par des agents plus jeunes[113] (GVT négatif, ou effet de noria) et des progressions individuelles des agents en place hors mesures générales et catégorielles (GVT positif, ou effet des mesures individuelles), conduit à accroître la masse salariale de l'État de 373 M€, soit un rythme quasiment identique à celui constaté en 2019. Cette valeur positive du GVT solde est notamment due à des départs en retraite qui restent encore limités, les réformes de 2003 et 2010 produisant encore leurs effets. Toutefois, la fin de la montée en charge de ces réformes dans les prochaines années pourrait conduire à un accroissement des départs en retraite et, par conséquent, à une augmentation du GVT négatif. En 2020, le GVT solde représente 38 % de l'évolution de la masse salariale, avec des impacts très variables d'un ministère à l'autre.

L'effet sur la masse salariale du schéma d'emplois, défini comme la différence entre les recrutements réalisés et les départs constatés, est négatif (- 55 M€), la crise sanitaire ayant entraîné des décalages de recrutements tandis que les départs se sont poursuivis tout au long de l'année.

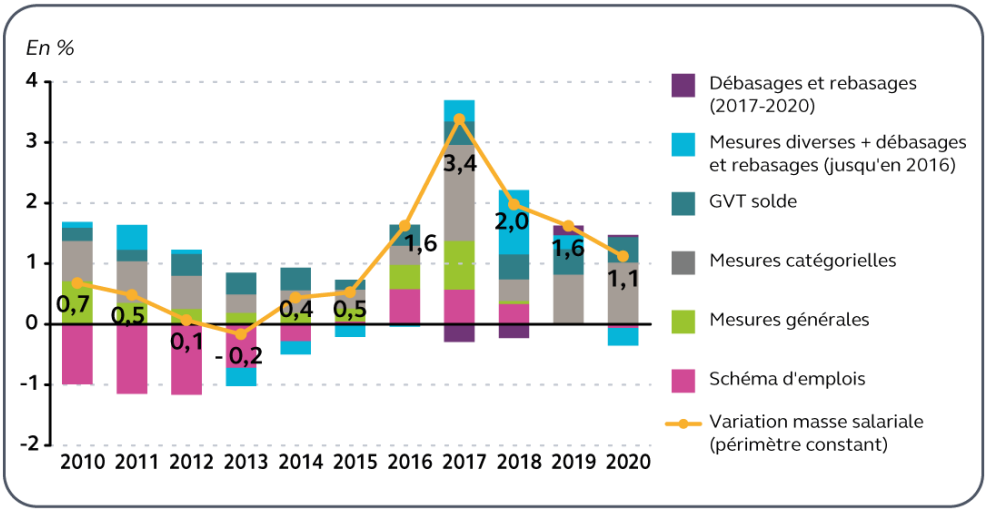
L'impact des mesures générales est quant à lui très faible en 2020 (+ 19 M€), du fait notamment de l'absence de revalorisation du point d'indice.

Le reste de l'évolution de la masse salariale en 2020 s'explique par des mesures diverses et des dépenses atypiques et non pérennes, notamment la « prime covid » versée aux agents mobilisés dans le cadre de la crise sanitaire. Le montant de cette prime s'est élevé à 100,6 M€ en 2020.

[112] Le protocole PPCR signé en novembre 2015, prévoit une refonte progressive des grilles indiciaires et l'incorporation dans le traitement principal (et donc la soumission aux cotisations sociales) de certaines primes.

[113] Le calcul du GVT négatif suppose un remplacement systématique des départs en retraite. L'effet sur la masse salariale de l'écart entre le nombre des départs et celui des recrutements est mesuré par le schéma d'emploi.

Graphique n° 43 : facteurs d'évolution de la masse salariale de l'État, au périmètre de l'année précédente



Source : direction du budget - retraitement Cour des comptes

Après trois années de quasi-stabilité entre 2012 et 2014, la masse salariale hors CAS *Pensions* a significativement progressé entre 2015 et 2020, d'environ 8,6 Md€ à champ constant, dont plus du tiers pour la seule année 2017.

Entre 2012 et 2014, l'effet des suppressions nettes d'emplois, imputables principalement au ministère de la défense dans le cadre de la loi de programmation militaire 2009-2014, est en effet venu compenser l'impact des mesures salariales et du GVT.

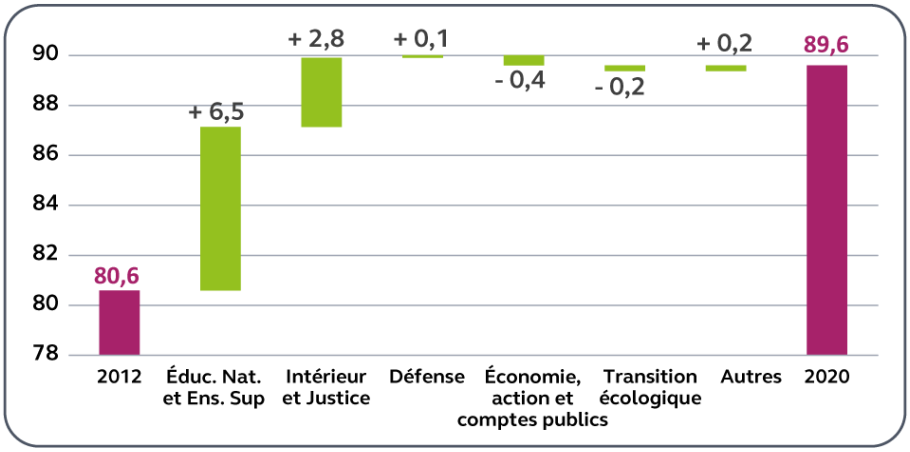
Entre 2015 et 2017, la progression de la masse salariale s'est accélérée, sous l'effet combiné de créations nettes de postes (*cf. infra*) et de diverses mesures salariales. Les premières ont eu un impact de 0,7 Md€ sur la période 2016 - 2017. S'agissant des secondes, la revalorisation du point d'indice fonction publique pour la première fois depuis 2010, de 0,6 point au 1er juillet 2016 et 0,6 point au 1er février 2017, a conduit à accroître la masse salariale de plus de 0,9 Md€ en 2 ans. La montée en charge du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations – PPCR – de novembre 2015, a contribué à augmenter la masse salariale à hauteur de 0,7 Md€ sur la période.

La progression de la masse salariale a ensuite ralenti en 2018. Cet exercice a toutefois été marqué par l'importance de plusieurs mesures, parmi lesquelles figure notamment la création au 1er janvier 2018 d'une indemnité compensatrice de la hausse de CSG, ainsi que par l'effet « année pleine » des recrutements et des mesures salariales intervenus courant 2017.

3 - Des différences entre ministères

L'évolution de la masse salariale en 2020 n'est pas uniforme d'un ministère à l'autre. Un examen rétrospectif sur la période 2012-2020 met lui aussi en évidence des disparités entre ministères, l'augmentation de la masse salariale ayant été portée principalement par les ministères de l'éducation nationale (+ 6,5 Md€), de l'intérieur (+ 1,9 Md€) et de la justice (+ 0,9 Md€), ce qui reflète la priorité qui leur est accordée.

Graphique n° 44 : évolution de la masse salariale par ministère entre 2012 et 2020 (Md€)



Source : Cour des comptes (données direction du budget)

a) Ministère de l'éducation nationale

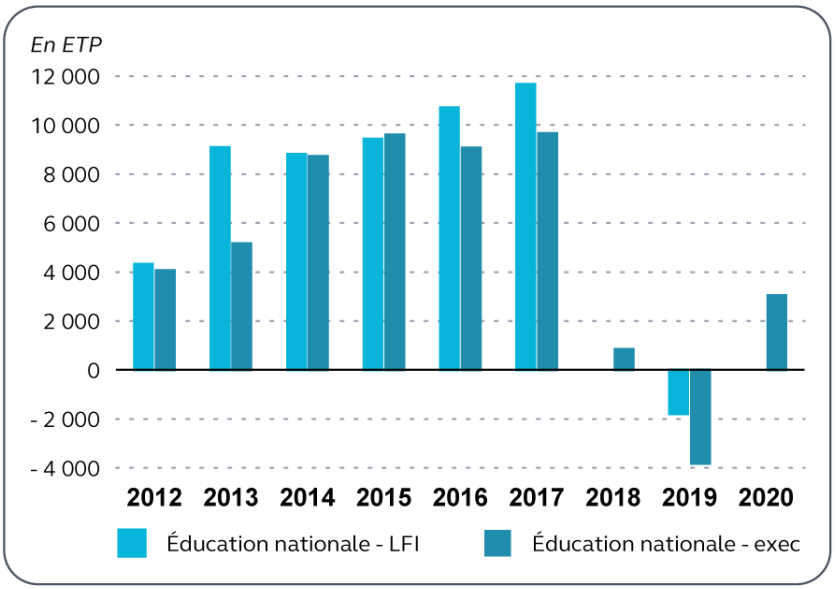
En 2020, les effectifs du ministère de l'éducation nationale sont repartis à la hausse (+ 3 048 ETP, contre une baisse de 3 816 ETP en 2019), alors qu'aucune création d'emploi n'était prévue en LFI. L'écart s'explique en grande partie par des recrutements supplémentaires dans le premier degré : autorisations complémentaires de recruter en cours d'année pour éviter la fermeture de classes en milieu rural, recrutement à titre temporaire en réponse à la pandémie de covid 19 de personnels contractuels pour remplacer les enseignants vulnérables. La trajectoire de maîtrise des effectifs engagée depuis 2018 reste ainsi fragile, alors que la hausse des effectifs intervenue entre 2012 et 2017 continue à produire des effets sur l'évolution de la masse salariale[114].

[114] Certains emplois du ministère sont en outre financés par des crédits ne relevant pas des dépenses de personnel (dits « hors Titre 2 ») et ne sont donc pas pris en compte dans cette analyse. Il s'agit des assistants d'éducation et d'une partie des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), rémunérés sur des crédits d'intervention (Titre 6).

La masse salariale du ministère de l'éducation nationale a augmenté de 16,0 % entre 2012 et 2020. Cette progression tient en partie à l'augmentation des effectifs entre 2012 et 2017 (+ 46 292 ETP en 5 ans), mais également aux mesures salariales, notamment la mise en place du protocole PPCR.

Entre 2012 et 2017, la hausse de la masse salariale résulte, à parts quasi égales, de l'augmentation du nombre d'emplois et de celle du niveau de rémunération moyen. L'accroissement de la masse salariale a ainsi été porté par la revalorisation du point d'indice et, dans une moindre mesure, par les effets du protocole PPCR. La progression de la masse salariale a ensuite ralenti, atteignant + 1,2 % en 2020, soit le niveau le plus bas observé depuis 2017. Cette hausse est principalement liée aux mesures catégorielles (dont le protocole PPCR, dont le coût cumulé depuis 2017 représente plus d'1 Md€ pour le ministère de l'éducation nationale), et au GVT, bien que ce dernier ait été moins élevé qu'attendu du fait des retards d'avancement dus à la crise sanitaire.

Graphique n° 45 : schémas d'emploi de l'éducation nationale



Source : RAP 2012 à 2019 et MEN pour 2020- données en ETP depuis la LFR 2 2012

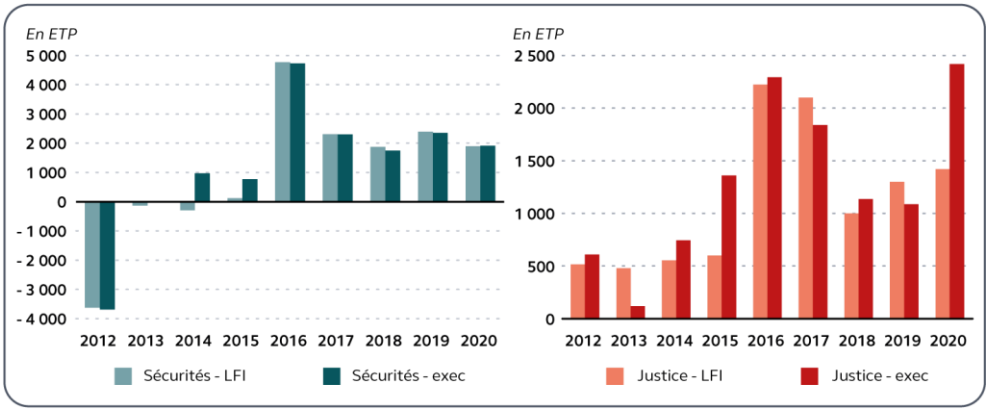
b) Ministères de l'intérieur et de la justice

En 2020, les créations de postes ont à nouveau contribué significativement à l'accroissement de la masse salariale des ministères de l'intérieur et de la justice.

Au ministère de la justice, les créations nettes d'emplois représentent en moyenne environ un tiers de la hausse des dépenses de personnel sur les dernières années, et près de la moitié en 2020. Cette tendance est moins nette au ministère de l'intérieur, où la hausse de la masse salariale en 2020 est surtout due à la montée en charge des mesures catégorielles existantes. L'impact du schéma d'emplois est quant à lui moindre que prévu du fait des décalages de recrutements induits par la crise sanitaire. Les retards pris dans les recrutements et le report en 2021 de l'entrée en vigueur de mesures catégorielles du protocole de 2016 devraient donner lieu à des coûts supplémentaires sur l'exercice 2021.

À la suite des attentats de 2015, ces deux ministères avaient été considérés comme prioritaires et les recrutements se sont accélérés dans le cadre des deux plans successifs de lutte antiterrorisme (Plat 1 et 2), du plan de lutte contre l'immigration clandestine et du pacte de sécurité. Les créations de postes ont ralenti en 2018, avec la fin de la montée en charge des plans de lutte antiterrorisme, avant de connaître une nouvelle hausse en 2019. Si les recrutements au sein de la mission *Justice* ont fortement augmenté en 2020 (1 333 créations de postes supplémentaires par rapport à 2019, en lien avec les annonces du gouvernement sur la « justice de proximité »), ceux de la mission *Sécurités* ont ralenti en 2020, malgré la poursuite du plan de création de 10 000 emplois sur la période 2018-2022 pour renforcer les forces de sécurité intérieure.

Graphique n° 46 : schémas d'emplois des missions *Sécurités* et *Justice*



Source : direction du budget - retraitement Cour des comptes

Au ministère de l'intérieur, les créations nettes d'emplois en 2020 ont été proches de celles prévues par le schéma d'emplois de la mission *Sécurités* (+ 1 914 ETP contre + 1 900 prévus en LFI), tout comme en 2019. Toutefois, s'agissant de la Police, la crise sanitaire a conduit à réduire nettement le volume

et le rythme des incorporations des adjoints de sécurité et des cadets de la République : les entrées ont été décalées et compensées par le prolongement des contrats en cours.

Les créations nettes d'emplois de la mission *Justice* ont atteint 2 419 ETP, soit 999 emplois de plus que prévu en LFI pour 2020. Cet écart s'explique principalement par la création en fin d'année de 950 emplois supplémentaires au titre de la « justice de proximité », à la suite des annonces gouvernementales et, dans une moindre mesure, par une nette diminution des flux sortants de surveillants pénitentiaires par rapport aux années précédentes.

c) Ministère des armées

Entre 2015 et 2020, les dépenses de personnel du ministère des armées ont crû de 9,1 %. Les trois quarts de cette hausse sont dus à des mesures catégorielles, principalement à destination des personnels militaires.

Après la suppression de près de 25 000 emplois entre 2012 et 2014, la tendance à la baisse des effectifs du ministère des armées a été inversée, notamment à la suite des attentats de 2015.

Durant la période, l'effet du schéma d'emplois sur la masse salariale reste toutefois limité (bien qu'il soit plus significatif en 2020). En effet, le ministère rencontre des difficultés de recrutement et de fidélisation, s'agissant notamment des militaires. Les recrutements ont ainsi été inférieurs aux prévisions entre 2016 et 2018. L'ensemble du retard pris sur les trois années précédentes a finalement été rattrapé en 2019, mais essentiellement grâce au recrutement de personnels civils, le schéma d'emplois des militaires restant sous-exécuté. Cette tendance s'est accentuée en 2020, les directions ayant le plus de facilité à recruter des personnels civils ayant été autorisées à anticiper la réalisation de leur cible des années à venir, tandis que les recrutements de militaires restent inférieurs à ce qui était prévu.

d) Ministères économiques et financiers

Les dépenses de personnel (hors CAS *Pensions*) des ministères économiques et financiers ont diminué de 0,9 % en 2020. Les économies liées à la réduction des effectifs ont été partiellement compensées par les effets de la mise en œuvre du protocole d'accord de négociation du 17 mai 2019[115] concernant la Douane. Une partie de ces économies a également permis de financer certaines dépenses supplémentaires liées à la « prime covid » instaurée à destination des personnels.

[115] Ce protocole prévoyait une revalorisation de l'allocation complémentaire de fonction (branche opérations commerciales), de l'indemnité de risque (branche surveillance) ainsi qu'une augmentation de la rémunération des heures de nuit et du travail effectué les dimanches et jours fériés.

En 2020, les suppressions d'emplois au ministère de l'action et des comptes publics se sont élevées à 2 050 ETP. Pour la troisième année consécutive, elles sont plus importantes que celles prévues en LFI (- 397 ETP supplémentaires en 2020, - 135 en 2019 et - 452 en 2018), les difficultés de recrutement persistantes ayant été aggravées par la crise sanitaire (du fait notamment du report de plusieurs concours). Cette situation contraste avec celle des années antérieures où la DGFiP faisait en sorte d'exécuter son schéma à l'emploi près en recrutant en fin d'année, principalement des agents de catégorie C. Cette pratique avait été critiquée par la Cour dans le rapport sur le budget de l'État relatif à l'année 2017. Le ministère de l'économie a quant à lui supprimé 228 emplois, poursuivant la baisse régulière de ses effectifs engagée depuis 2014.

Pendant la période récente, les ministères économiques et financiers sont parmi les seuls à connaître une baisse de leur masse salariale : depuis six ans, les dépenses de personnel (y compris dépenses liées aux pensions) ont été réduites de 3,5 %. La tendance à la baisse amorcée dès 2015 avait toutefois été interrompue en 2017, en raison de l'effet de l'augmentation du point d'indice et de la montée en charge du protocole PPCR. En outre, les effets de la réduction des effectifs menée depuis plusieurs années sont partiellement compensés par les mesures salariales. Le ministère de l'action et des comptes publics est, en effet, l'un de ceux qui bénéficient des mesures catégorielles les plus importantes en proportion de sa masse salariale.

4 - Une légère accélération des contributions au CAS *Pensions*

Le CAS *Pensions* retrace l'ensemble des recettes et des dépenses des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge. En recettes, il comptabilise notamment les cotisations employeurs, acquittées par les administrations et organismes employant des fonctionnaires civils ou militaires relevant du régime des pensions civiles et militaires de retraite, et les cotisations salariales.

Le rythme de progression des contributions au CAS *Pensions* versées en fonction de la masse salariale atteint 1,0 % en 2020, en ralentissement par rapport à 2019 (+ 1,4 %). Cette évolution tient notamment à la croissance de la masse salariale de l'État par rapport à 2019, ainsi qu'à l'évolution de la répartition des effectifs entre titulaires et contractuels et entre catégories.

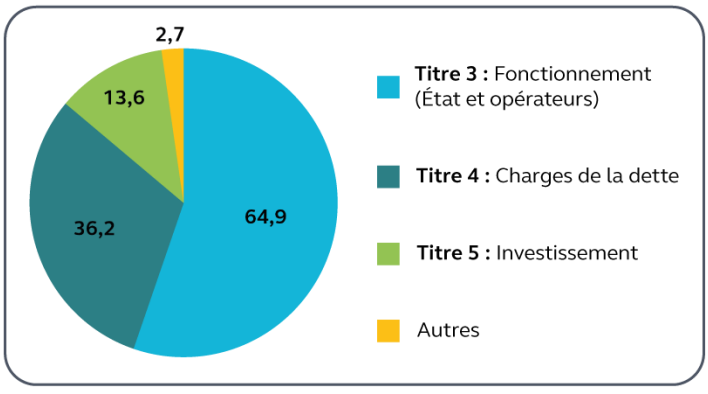
Les dépenses du CAS *Pensions* progressent de 0,8 % par rapport à 2019, après + 0,9 % en 2019. La revalorisation des pensions de retraite s'est élevée à 1,0 % pour celles inférieures à 2 000 € et à 0,3 % pour les autres. Le solde d'exécution du compte s'élève à + 1,3 Md€ pour l'année 2020.

La succession d'exercices excédentaires depuis 2013 (solde de + 1,3 Md€ en 2020) conduit à un solde cumulé de 9,1 Md€ fin 2020, représentant 1,8 mois de prestations. D'après les prévisions fournies dans le cadre du vote de la LFI pour 2021, le solde devrait s'établir à + 9,9 Md€ fin 2021, sans que cette situation ne préjuge de l'équilibre à moyen terme du système de pension des fonctionnaires.

C - Un mouvement global de hausse des autres dépenses du budget général

Hors masse salariale et dépenses d'intervention, les autres dépenses du budget général ont atteint 117,4 Md€, soit 31,1 % du total des dépenses nettes en 2020. En hausse de 8,7 Md€ par rapport à 2019 (108,7 Md€), elles se concentrent principalement sur le fonctionnement de l'État et de ses opérateurs (17,2 %). Les charges d'intérêts de la dette (9,6 %) et les dépenses d'investissement (3,6 %) complètent les autres dépenses du budget général.

Graphique n° 47 : répartition des dépenses hors titres de personnel et d'intervention du budget général (Md€)



Source : Cour des comptes (données Chorus)

La progression des dépenses dans ce périmètre est notamment portée par le dynamisme prononcé des dépenses de fonctionnement (+ 11,4 Md€, soit + 20,9 % par rapport à 2019), en partie compensé par la baisse importante de la charge d'intérêts de la dette (- 4,1 Md€, soit + 10,2 %). Les dépenses d'investissement poursuivent leur progression (+ 1,2 Md€, soit + 6,5 %).

1 - Une hausse prononcée des dépenses de fonctionnement

En 2020, les dépenses de fonctionnement (64,9 Md€) ont augmenté de 11,4 Md€ par rapport à l'exécution 2019 (53,5 Md€), dépassant ainsi la prévision en LFI du même montant (+ 11,5 Md€).

Cette hausse est principalement portée par le programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire » de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* dont les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 8,3 Md€ en 2020, soit 72,2 % de la progression. La Cour remarque que les crédits de ce programme ont été versés au compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, dans l'objectif de renforcer en fonds propres, quasi-fonds propres et titres de créances, les entreprises stratégiques dont la situation était jugée critique. Ces versements s'apparentent donc en réalité à des opérations relevant du titre 7 « Opérations financières de l'État ».

Le titre 3 du budget général de l'État : des dépenses de différentes natures

Le titre 3 du budget général de l'État (64,9 Md€) ne recouvre pas seulement les dépenses de fonctionnement de l'État *stricto sensu*. En effet, ce titre inclut des dépenses qui seront *in fine* des opérations financières de l'État (titre 7), des investissements (titre 5) ou des dépenses de personnel (titre 2).

En particulier, la LOLF prévoit que les dotations en fonds propres et prises de participations transitent par le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*. Or, les versements du budget général sur ce compte sont enregistrés en dépenses de fonctionnement (titre 3), alors que les dépenses finales sont en réalité des opérations financières (titre 7).

De même, le titre 3 du budget général comprend également les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs de l'État. Or, celles-ci intègrent les dépenses de masse salariale des opérateurs (titre 2). Cette logique vaut aussi pour la mission *Investissements d'avenir*, qui concentre 1,1 Md€ de dépenses de fonctionnement en 2020, mais dont la nature finale de la dépense peut relever du titre 5, soit des dépenses d'investissement.

Les autres facteurs explicatifs de la hausse des dépenses de fonctionnement varient en fonction de leur nature. En isolant les dépenses liées à la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, les dépenses de fonctionnement « courant » de l'État hors personnel (catégorie 31) augmentent de 2,4 Md€ en 2020.

Tableau n° 22 : dépenses de fonctionnement de cinq missions (crédits de paiement, M€)

Missions *(en CP et en M€)*	**2019**	**2020**	**Variation (M€)**	**Variation (%)**
Investissements d'avenir	350	1 080	730	*208,6 %*
Administration générale et territoriale de l'État	603	1 202	598	*99,1 %*
Défense	14 098	14 586	488	*3,5 %*
Écologie, développement et mobilité durables	2 260	2 699	439	*19,4 %*
Direction de l'action du Gouvernement	669	340	- 328	*- 49,1 %*

Source : Cour des comptes (données Chorus)

Sur ce périmètre du fonctionnement « courant » de l'État, la montée en charge en 2020 de la mission *Investissements d'avenir*[116] se traduit par une hausse de dépenses de fonctionnement de 0,7 Md€. Le dynamisme des dépenses de fonctionnement est également soutenu par les missions *Défense* (+ 0,5 Md€) et *Écologie, développement et mobilité durables* (+ 0,4 Md€), cette dernière finançant notamment le versement intégral à EDF des crédits liés à la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim[117].

[116] Le calendrier de lancement des appels à projet du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA) a rejoint le rythme initialement prévu en 2018 (2,0 Md€ par an), induisant une hausse des dépenses de fonctionnement.

[117] Ce versement est intervenu en tenant compte d'une recommandation formulée par la Cour dans le rapport *L'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires*, publié en mars 2020.

L'engagement d'une démarche budgétaire environnementale

L'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 dispose que le Gouvernement établit, sous forme d'annexe au projet de loi de finances, un rapport sur l'impact environnemental du budget. Ce rapport présente notamment :

- l'ensemble des dépenses du budget général de l'État ayant un effet jugé favorable, défavorable ou significatif sur l'environnement ;
- un état évaluatif des moyens financiers mis en œuvre en faveur de la transition écologique ;
- la stratégie poursuivie en matière de fiscalité écologique et énergétique.

Le document annexé au PLF 2021, communément appelé « budget vert », devrait permettre, conformément au souhait de l'OCDE, d'évaluer la compatibilité des budgets des États avec leurs engagements internationaux. Il estime à 52,8 Md€ les dépenses ayant un impact sur l'environnement, sur un total de dépenses budgétaires et fiscales de l'État de 574,2 Md€. Les dépenses ayant un impact favorable représentent 38,1 Md€, les dépenses mixtes[118] 4,7 Md€ et les dépenses défavorables 10 Md€.

L'ensemble du plan « France Relance »[119] a été analysé selon la même méthodologie de cotation que le budget de l'État : sur les 100 Md€ du Plan de relance, 32 Md€ de dépenses sont classées comme au moins une fois favorables à un objectif environnemental[120]. Cette démarche vise à répondre à la volonté de la Commission européenne d'identifier la part des plans nationaux « pour la reprise et la résilience » consacrée à la transition écologique.

Les évolutions de la consommation de crédits de fonctionnement des missions *Administration générale et territoriale* (+ 0,6 Md€) et *Direction de l'action du gouvernement* (- 0,3 Md€) se neutralisent en partie en raison du transfert d'une mission à l'autre du programme 333 - *Moyens mutualisés des administrations déconcentrés* et des crédits associés. De plus, le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » s'est vu rattacher les crédits budgétaires des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (Sgami) et du nouveau service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (Sailmi) et de la direction du numérique (Dinum), pour un montant de 0,2 Md€.

[118] Les dépenses « mixtes » sont celles qui sont favorables sur certains indicateurs environnementaux et défavorables sur d'autres.
[119] Le périmètre analysé est celui présenté dans le dossier de presse du 3 septembre 2020, qui inclut toutes les dépenses, qu'elles soient engagées en 2021 ou au-delà. Les dépenses financées par l'État n'en représentent qu'une partie.
[120] Il s'agit soit des dépenses qui sont favorables à l'environnement sur au moins un critère (lutte contre le changement climatique, par exemple) sans jamais être défavorables, soit des dépenses mixtes, qui peuvent être favorables sur un axe et défavorables sur un autre.

Les crédits notamment destinés aux opérateurs (catégorie 32) sont en légère augmentation (+ 0,7 Md€). Cette évolution est notamment portée par la mission *Recherche et enseignement supérieur* (+ 0,3 Md€), sous l'effet de la création de places dans l'enseignement supérieur dans le cadre du « plan étudiants », ainsi que du soutien financier exceptionnel apporté au réseau des œuvres universitaires et scolaires.

2 - Une progression lente mais constante des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement exécutées en 2020 (13,6 Md€ en crédits de paiement) progressent de 1,2 Md€ par rapport à 2019. La hausse de ces dépenses, entamée en 2018 (+ 0,7 Md€)[121] et confirmée en 2019 (+ 0,6 Md€), se poursuit donc en 2020. La consommation d'autorisations d'engagements (17,1 Md€ en 2020) augmente également de 2,0 Md€ par rapport à 2019 (15,1 Md€).

Le programme d'investissements d'avenir : une montée en charge qui se concrétise tardivement

La mission *Investissements d'avenir*, créée en loi de finances pour 2017 afin de mettre en œuvre le troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3), a été dotée de 10 Md€ d'autorisations d'engagement destinées à être couvertes par des crédits de paiements selon un calendrier prévisionnel courant jusqu'en 2023, à raison d'au moins 2,0 Md€ par an. Néanmoins, le premier versement des crédits de paiement est intervenu en 2018 à hauteur de 1,0 Md€, puis s'est maintenu au même niveau en 2019 (1,0 Md€), soit un rythme deux fois moindre que celui prévu initialement[122].

En 2020, 2,1 Md€ de crédits de paiement étaient prévus en loi de finance initiale pour cette mission, rejoignant ainsi les objectifs du calendrier prévisionnel. L'exécution a été conforme aux prévisions, puisque 2,0 Md€ de crédits ont été consommés en 2020.

Ce retour à une gestion budgétaire plus proche des objectifs initiaux de la mission constitue un progrès. Les autorisations d'engagement équivalentes à 10 Md€ ont toutes été consommées au 31 décembre 2020. En revanche, les crédits de paiement consommés sur la période 2018-2020 s'élèvent à 4,2 Md€, ce qui est légèrement supérieur au montant prévisionnel cumulé de la LPFP (4 Md€).

[121] Les dépenses d'investissement s'élevaient à 15,7 Md€ en 2014, avant de baisser en 2015 à 11,7 Md€, en raison de moindres dotations aux PIA. En 2016 et 2017, les dépenses étaient de 11,0 et 11,1 Md€ avant de démarrer un cycle de hausse en 2018.
[122] C*f.* note d'exécution budgétaire de la mission *Investissements d'avenir*.

Enfin, la Cour réitère ses interrogations concernant l'utilisation des crédits d'investissement d'avenir pour des dépenses ne relevant pas de cette mission, ainsi que sur la dispersion des informations disponibles sur la mise en œuvre des PIA, qui affaiblit la capacité du Parlement à suivre les crédits consommés.

La hausse des dépenses d'investissement en 2020 s'explique principalement par la progression des crédits de paiement consommés par la mission *Défense* (+ 1,1 Md€), représentant, en 2020, 79,8 % des dépenses d'investissement de l'État. Cette hausse reflète notamment la livraison du sous-marin nucléaire d'attaque Suffren.

Toutefois, la sous-consommation des crédits d'investissement par rapport à la budgétisation demeure. Seules 59,1 % des autorisations d'engagement votées en LFI sont effectivement consommées (17,1 Md€ sur 28,9 Md€), tandis que 84,0 % des crédits de paiement sont effectivement exécutés (13,6 Md€ contre 16,2 Md€).

Tableau n° 23 : missions dont les dépenses d'investissement ont été significativement plus faibles que prévu (crédits de paiement, M€)

Mission	PLF 2020[1]	Exécution 2020	Écart (en M€)	Écart (en %)
Défense	12 415	10 887	- 1 528	*- 12,3 %*
Écologie, développement et mobilités durables	1 382	1 063	- 319	*- 23,1 %*
Justice	774	508	- 266	*- 34,4 %*
Action et transformation publiques	239	39	- 200	*- 83,7 %*

Source : Cour des comptes (données : LFI 2020 et Chorus, y compris fonds de concours et attributions de produits)

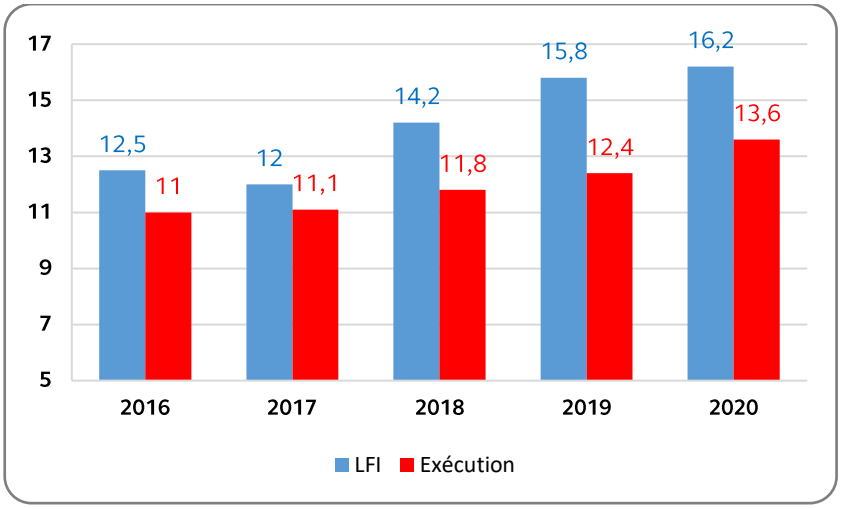
[1] Les données prises en compte dans ce tableau incluent les fonds de concours et les attributions de produits tels qu'estimés dans les projets annuels de performances.

Ces écarts à la prévision concernent d'une année sur l'autre les mêmes missions budgétaires dans des proportions comparables. Ainsi, en 2020, les crédits d'investissement de la mission *Défense* sont sous-consommés à hauteur de - 12,0 % (- 1,5 Md€), majoritairement redéployés vers des dépenses de fonctionnement au sein d'une même opération stratégique.

S'agissant de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, la sous-consommation des crédits atteint 23,2 % (0,3 Md€) en 2020, se rapprochant ainsi du niveau moyen de 29 % des exercices 2017, 2018 et 2019. Cette situation s'explique pour partie par la crise sanitaire, qui a pu ralentir les procédures de traitement administratif des projets routiers, portés par le programme 203 « Infrastructures et services de transports ».

Les missions *Justice* et *Action et transformation publiques*, en dépit de progressions (modestes) d'un exercice à l'autre (+ 53 M€ et + 31 M€), maintiennent en 2020 un niveau de sous-consommation des crédits très élevé : 34,4 % pour la mission *Justice* (33 % en 2019) ; 83,7 % s'agissant de la mission *Action et transformation publiques* (95 % en 2019) dont les retards de mise en œuvre persistent depuis 2018.

Graphique n° 48 : écarts entre les prévisions et l'exécution des dépenses d'investissement du budget général (CP, en Md€)



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

La sous-consommation régulièrement observée des crédits d'investissement affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire. La Cour constate que cette sous-consommation atteint en moyenne 14,8 % des crédits ouverts en LFI ces cinq derniers exercices. Cette situation reflète l'utilisation croissante de la fongibilité, prévue par la LOLF, aux dépens des investissements et en faveur des dépenses de fonctionnement[123].

[123] Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020, La Documentation française. Document disponible sur www.ccomptes.fr.

III - Une exécution budgétaire rendue complexe par la crise sanitaire

Compte tenu de la crise sanitaire, la programmation budgétaire des dépenses a fait l'objet de nombreuses révisions et l'exécution 2020 s'est achevée par une sous-consommation inédite de crédits (A). Par ailleurs, la gestion des risques budgétaires a été adaptée en cours d'année, notamment en recourant davantage à la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (B). Enfin, l'exécution constatée en 2020 s'accompagne de risques sur la trajectoire budgétaire à venir (C).

A - Des ouvertures très élevées de crédits budgétaires en cours d'année, une surbudgétisation marquée

La programmation de la LFI a été soumise à de profondes évolutions décidées par les quatre LFR[124], rendant complexe l'analyse de l'exécution budgétaire tant au niveau global que dans sa ventilation par nature de dépenses ou par mission. En fin de gestion, en dépit d'une accélération des décaissements de crédits par rapport aux exercices précédents, l'exécution a été sensiblement inférieure aux crédits ouverts dans la dernière LFR.

1 - De nombreuses révisions des prévisions budgétaires

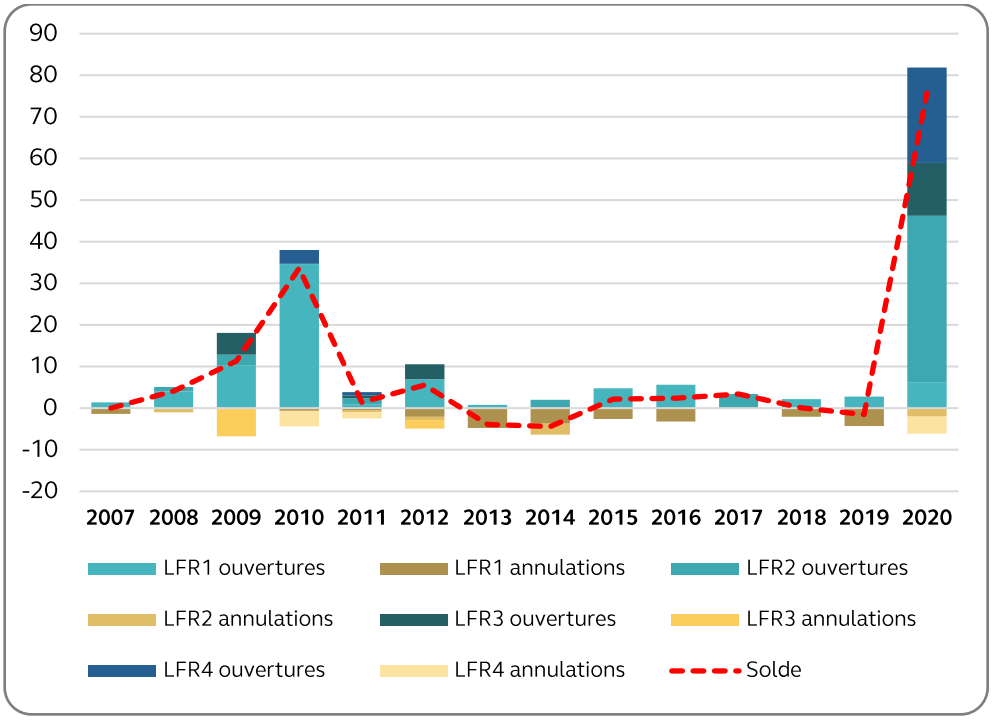
Les dépenses nettes du budget général (hors fonds de concours et attributions de produits) se sont élevées à 381,8 Md€ en 2020, supérieures de 44,1 Md€ à la LFI (337,7 Md€). Toutefois, l'exécution budgétaire en 2020 reste inférieure à l'enveloppe de crédits ouverts de la LFI complétée des lois de finances rectificatives, soit 413,4 Md€. En effet, les LFR votées en 2020[125] ont autorisé 75,7 Md€ de dépenses supplémentaires par rapport à la LFI, pouvant être décomposées en 81,9 Md€ d'ouvertures de crédits et en 6,2 Md€ d'annulations de crédits.

[124] Au cours de la V[ème] République, seules six exécutions budgétaires ont connu quatre LFR : 1969, 1975, 1981, 2010, 2011 et donc 2020.

[125] Quatre projets de LFR ont été déposés en 2020. Le premier a été déposé le 18 mars 2020 et promulgué le 23 mars 2020, suivi par le deuxième PLFR déposé le 15 avril 2020 et promulgué le 25 avril 2020. Le troisième a été déposé le 10 juin 2020 et promulgué le 30 juillet 2020, précédant le quatrième PLFR déposé le 4 novembre 2020, et promulgué le 30 novembre 2020, avec quelques jours d'avance par rapport à 2019.

Dans un contexte de fortes incertitudes[126], les ouvertures successives de crédits au cours de l'exécution 2020 présentent un caractère exceptionnel. Ainsi, entre 2007 et 2019, le solde des crédits ouverts et annulés en cours d'exécution par les lois de finances rectificative a oscillé entre - 4,4 Md€ en 2014 et + 33,6 Md€ en 2010, année exceptionnelle puisqu'elle porte l'ouverture de crédits en cours d'année pour le premier programme d'investissements d'avenir (35 Md€), dont les financements ont ensuite été répartis sur plusieurs années.

Graphique n° 49 : ouvertures et annulations de crédits en lois de finances rectificative (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

[126] Voir par exemple l'avis n°HCFP-2020-4 relatif au troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

Ces ouvertures importantes résultent de la survenance de la crise sanitaire en cours d'exécution et non de sous-budgétisations initiales. Les progrès de budgétisation réalisés les années précédentes se sont effectivement poursuivis, notamment en ce qui concerne le financement des opérations extérieures (Opex) et des missions intérieures (Missint), même si certaines difficultés récurrentes demeurent, comme en matière d'allocation aux adultes handicapés (0,3 Md€)[127].

2 - Des prévisions budgétaires peu réalistes, une sous-consommation marquée des crédits en fin de gestion

L'exécution budgétaire s'est conclue en 2020 par une sous-consommation de crédits de 31,6 Md€ par rapport à la prévision de la quatrième loi de finances rectificative, pourtant promulguée le 30 novembre 2020, soit un mois seulement avant la fin de l'exécution budgétaire. Cette sous-exécution considérable correspond à 8,3 % des dépenses nettes du budget général.

L'ampleur de ces sous-consommations est inédite. En effet, la moyenne annuelle des sous-exécutions par rapport à la dernière LFR s'établit, depuis 2009[128], à 0,9 Md€.

Graphique n° 50 : écarts entre le montant des crédits ouverts à l'issue de la dernière LFR et l'exécution (Md€)

Source : Cour des comptes (données Chorus)

[127] Tandis que les crédits ouverts en 2018 et 2019 se rapprochaient des crédits effectivement consommés, la budgétisation en 2020 est qualifiée d'insincère par la Cour dans sa note exécution budgétaire sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances.*
[128] Les exercices 2010 et 2013 sont exclus du calcul en raison de leur sur-exécution.

Les crédits non consommés se concentrent principalement sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* où ils s'élèvent à 28,7 Md€, soit 90,8 % du total.

Si les autres missions ne représentent donc que 9,2 % de l'écart, la sous-consommation de crédits ouverts s'élève néanmoins à 2,9 Md€, soit près du double du montant le plus élevé constaté au cours de ces dix dernières années (1,6 Md€).

Les sous-consommations de crédits s'établissent à 0,7 Md€ et à 0,3 Md€ pour les missions *Travail et emploi* et *Cohésion des territoires*. En particulier, une importante part des crédits ouverts en LFR 4 au titre de l'acte II de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » (+ 0,2 Md€) n'a pas été consommée, donnant lieu au report des crédits en 2021. Une ouverture aussi importante de crédits en toute fin d'année pour financer des dispositifs nouveaux qui ne seront mis en œuvre que l'année suivante apparaît en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire129.

La mission *Écologie, développement et mobilités durables* présente également un écart de consommation de 0,3 Md€ avec la dernière ouverture de crédits, soit 2,4 % de moins que prévu. Les sous-consommations se sont notamment concentrées sur les dispositifs de prime à la conversion (0,1 Md€), du chèque énergie (0,1 Md€) ainsi que de la prime de rénovation énergétique (0,1 Md€).

Tableau n° 24 : missions dont l'exécution s'écarte le plus de la dernière LFR (crédits de paiement, M€)

Missions - exécution inférieure à la dernière LFR (*en M€*)	**LFR 4 2020**	**Exécution 2020**	**Écart (M€)**	**Écart (% LFR 4)**
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	69 593	40 942	- 28 651	*- 41,2 %*
Travail et emploi	13 736	13 074	- 662	*- 4,8 %*
Écologie, développement et mobilités durables	14 318	13 974	- 344	*- 2,4 %*
Cohésion des territoires	17 522	17 208	- 314	*- 1,8 %*
Missions - exécution supérieure à la dernière LFR (*en M€)*	**LFR 4 2020**	**Exécution 2020**	**Écart (M€)**	**Écart (% LFR 4)**
Économie	2 779	2 908	129	*4,6 %*
Aide publique au développement	3 308	3 378	70	*2,1 %*
Médias, livre et industries culturelles	1 072	1 140	68	*6,3 %*
Culture	3 027	3 093	66	*2,2 %*

Source : Chorus, hors fonds de concours et attributions de produit.
Note de lecture : missions du budget général dont l'écart de l'exécution à la 4ème LFR est le plus élevé en sous-exécution (signe négatif).

[129] Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission *Travail et emploi* en 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

Inversement, six missions présentent une sur-exécution limitée avec un cumul de + 0,4 Md€ par rapport à la dernière LFR.

La sous-consommation des crédits n'apparaît pas imputable à un rythme de décaissements excessivement lent. Au contraire, au mois de décembre 2020, la consommation de crédits a progressé de 50,4 % par rapport aux mois de décembre 2019 et 2018 (voir Annexe n° 10 :)[130]. En dépit de ce bond de consommation, l'exécution n'a donc pas été conforme au dernier vote du Parlement, lors de la 4ème LFR.

La sous-consommation reflète donc, au-delà des incertitudes liées à la crise sanitaire, un manque de réalisme des prévisions budgétaires. Les montants de crédits ouverts dépassaient en effet fortement les prévisions de dépenses qui pouvaient raisonnablement découler des informations disponibles en novembre.

B - Hors lois de finances rectificatives, une gestion des risques budgétaires qui a été adaptée

1 - Une mise en réserve maintenue à un niveau modéré

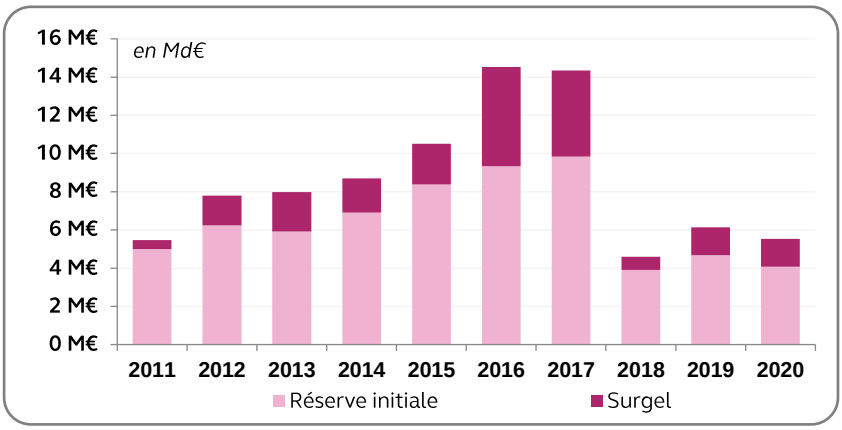
Les crédits mis en réserve se sont élevés à 6,3 Md€ en 2020, résultant essentiellement d'un gel initial de 3 % sur les crédits hors dépenses de personnel (4,0 Md€) et de 0,5 % sur la masse salariale (0,4 Md€). Le projet de loi de finances pour 2020 a introduit toutefois une nouveauté s'agissant de la définition du taux de mise en réserve. S'il maintient le taux de mise en réserve en moyenne à 3 % sur les crédits hors masse salariale (titre 2), un taux réduit de 0,5 % est appliqué à certaines dépenses particulièrement contraintes telles que les prestations sociales[131].

Cette démarche participe de l'amélioration de la sincérité des textes budgétaires, puisqu'un taux faible est appliqué à certains programmes de prestations sociales dont les crédits sont presque systématiquement dégelés. Pour conserver un taux moyen de 3 %, cela conduit néanmoins à porter le taux de mise en réserve à 4 % sur les programmes dont les dépenses (hors titre 2) sont jugées plus modulables.

Une partie des crédits mis en réserve provient également des gels supplémentaires (surgels) décidés en cours d'exécution. Ceux-ci se sont élevés en 2020 à 1,8 Md€, un niveau très inférieur à celui de 2017 (4,5 Md€) et relativement stable par rapport à 2019 (1,5 Md€).

[130] Cette évolution est à comparer à la hausse annuelle des dépenses de l'ordre de 15 %.
[131] Cette réduction du taux concerne les programmes 109 « Aide à l'accès au logement », 157 « Handicap et dépendance » et 304 « Inclusion sociale et protection des personnes ».

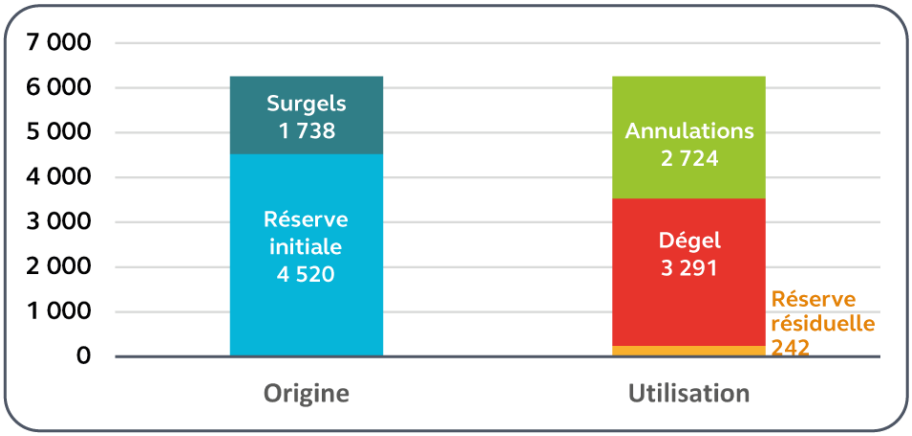
Graphique n° 51 : mise en réserve
(CP, budget général hors titre 2, en Md€)



Source : données direction du budget, calculs Cour des comptes

La réserve de précaution a donné lieu à 3,3 Md€ de dégels pour consommation et à 2,7 Md€ d'annulation. Ces montants sont de niveaux équivalents à ceux observés en 2019 (respectivement 3,6 Md€ et 2,4 Md€), ce qui tend à confirmer l'amélioration de la gestion des risques budgétaires.

Graphique n° 52 : la réserve de précaution
(y compris masse salariale hors CAS) (en M€)



Source : direction du budget – retraitement Cour des comptes

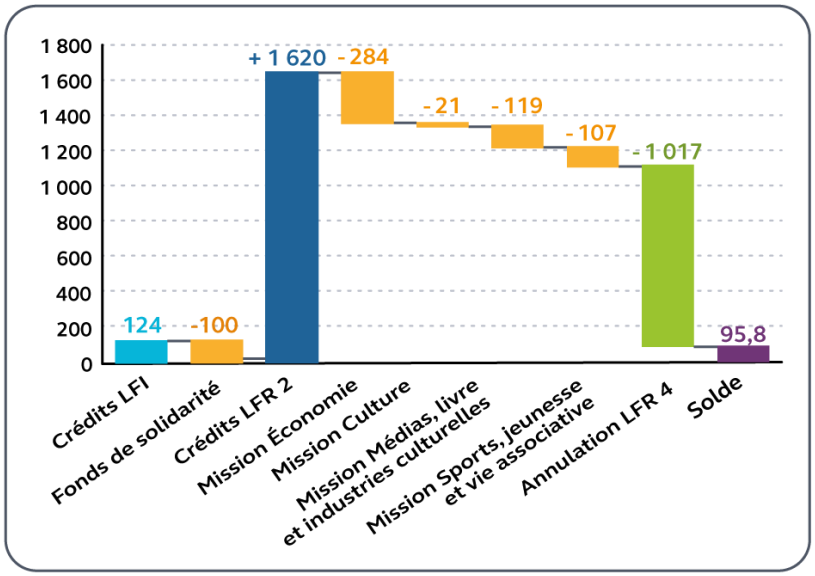
2 - Un recours à la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles dans le contexte de crise

La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles constitue une réserve transversale de crédits. Selon les besoins rencontrés en cours de gestion, les crédits votés sur cette mission sont par la suite répartis par décret, ouvrant un montant équivalent sur la mission concernée et annulant le même montant dans la dotation[132].

La Cour a relevé, au titre des exercices précédents, un usage peu conforme à la vocation de ces crédits. En effet, la dotation servait à couvrir une ouverture insuffisante de crédits en loi de finances initiale sur d'autres programmes, à hauteur de 111 M€ en 2018 et 84 M€ en 2019[133].

En 2020, la dotation a été entièrement consacrée au financement de mesures destinées à faire face aux conséquences de la crise sanitaire. Abondée à hauteur de 1,6 Md€ par la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020, elle a permis de couvrir des besoins de financement peu prévisibles.

Graphique n° 53 : évolution des crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour l'année 2020 (CP, M€)



Source : Cour des comptes

[132] Cette procédure est prévue à l'article 11 de la LOLF.
[133] Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2019 (résultats et gestion)*, avril 2020, La Documentation française. Document disponible sur www.ccomptes.fr.

Cinq décrets de répartition ont été pris pour répondre aux besoins les plus urgents. Ainsi, par décret du 17 avril 2020, une première répartition de crédits est intervenue en abondant le programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises suite à la crise sanitaire » à hauteur de 0,1 Md€. Par la suite, des crédits de la dotation ont été utilisés pour un total de 0,5 Md€, au profit de quatre missions : *Économie* ; *Culture* ; *Médias, livres et industrie culturelle* et *Sport, jeunesse et vie associative*[134]. En fin de gestion, la 4ème LFR a procédé à l'annulation de crédits à hauteur de 1,0 Md€ ; parallèlement un montant correspondant de crédits a été alloué à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Alors que la gestion budgétaire de l'année 2021 sera encore affectée par les conséquences de la crise sanitaire, la Cour constate que la LFI pour 2021 a fixé le montant des crédits de la DDAI au même niveau que dans les deux dernières LFI. La Cour regrette que la LFI pour 2021 n'ait pas quelque peu rehaussé le niveau de la dotation par rapport à la période d'avant-crise.

Dans son rapport sur la gouvernance des finances publiques[135], elle a recommandé de majorer la dotation en LFI tout en réduisant en parallèle le gel transversal des crédits, afin de disposer d'une réserve générale de crédits destinée à couvrir les aléas tout en accordant davantage de visibilité aux gestionnaires publics sur les moyens financiers disponibles.

C - Une exécution 2020 qui s'accompagne de risques sur la trajectoire budgétaire à venir

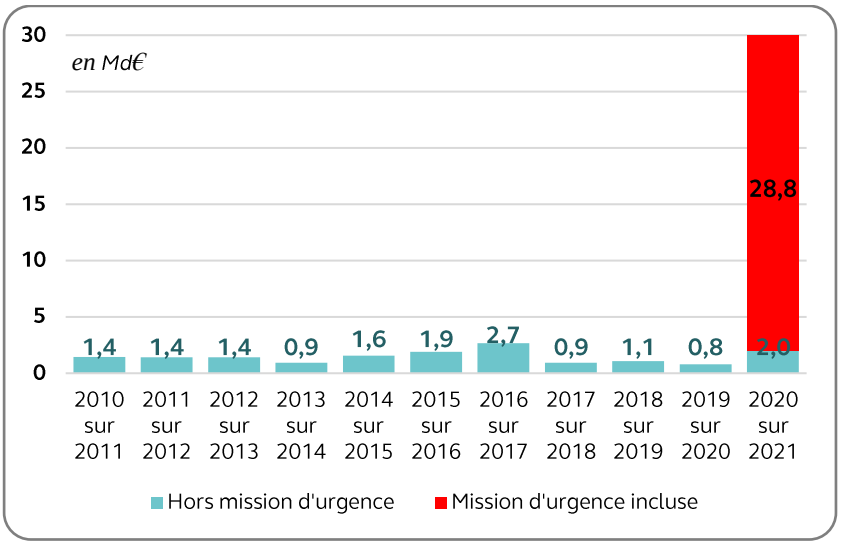
1 - Des reports de crédits au montant inédit, contraires au principe d'annualité budgétaire

Après s'être stabilisés depuis 2017 à 1 Md€ environ, les reports de crédits sur le budget général (hors fonds de concours et attributions de produits) atteignent un montant inégalé. Ils représentent 30,8 Md€, soit 11 fois plus que le maximum observé au cours de ces dix dernières années.

Les reports de crédits sur les fonds de concours et attributions de produits sont également élevés et atteignent 5,9 Md€ en 2020, contre 1,1 Md€ en 2019.

[134] L'ouverture de crédits au profit de cette dernière mission (0,1 Md€) apparaît néanmoins discutable, dans la mesure où le décret de répartition est intervenu le 27 novembre, à trois jours de l'adoption de la dernière LFR, alors que le besoin était identifié dès septembre 2020.
[135] Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport publique thématique, La Documentation française, novembre 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

Graphique n° 54 : reports de crédits depuis 2010
(en Md€, hors fonds de concours et attributions de produits)



Source : Cour des comptes

Ces reports concernent 29 missions. Si la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* concentre près de 93 % des reports, les autres missions enregistrent 2,0 Md€ de reports, soit plus de 2 fois plus que l'an dernier (0,8 Md€). Ces mouvements réglementaires de grande ampleur ont été autorisés en loi de finances pour 2021 (article 102) par le déplafonnement des reports de crédits[136] sur 21 missions.

[136] Les reports de crédits constituent un aménagement au principe d'annualité. Selon l'article 15 de la LOLF, les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, dans une limite de 3 % des crédits inscrits sur ce programme en loi de finances initiale. L'article 15 précise que, pour les crédits hors dépenses de personnel, le plafond de 3 % peut être majoré par une disposition de loi de finances.

Après une diminution et une stabilisation du montant des reports de 2017 à 2020, il convient de souligner l'augmentation particulièrement forte des reports des crédits fin 2020. Si la crise sanitaire s'accompagne de fortes incertitudes, elle n'est pas de nature à justifier de tels montants de reports de crédits pour l'année 2021, pour laquelle l'ouverture de crédits par la voie législative était, comme chaque année, possible. Ainsi, il aurait été possible de ne pas reporter les crédits excédentaires pour l'exercice 2020, tandis que les crédits nécessaires en 2021 auraient dû être ouverts en loi de finances initiale. En effet, des amendements du Gouvernement portant des ouvertures significatives de crédits auraient pu être présentés en cours de débat parlementaire sur le PLF pour 2021 jusqu'au 15 décembre 2020[137].

Le recours excessif aux reports de crédits conduit à une certaine confusion des exercices budgétaires contraire au principe d'annualité budgétaire[138] et affecte la portée de l'autorisation et du contrôle parlementaire sur le budget de l'État.

Enfin, la Cour note qu'une partie des reports conduit à des changements d'affectation de crédits. Ainsi, 6,6 Md€ de crédits de 2020 en provenance des programmes 356 « Activité partielle » et 360 « Compensation des exonérations » ont été réorientés vers le financement en 2021 du programme 357 « Fonds de solidarité ». Ces reports croisés, entre programmes budgétaires poursuivant des objectifs différents, constitue une entorse au principe de spécialité budgétaire.

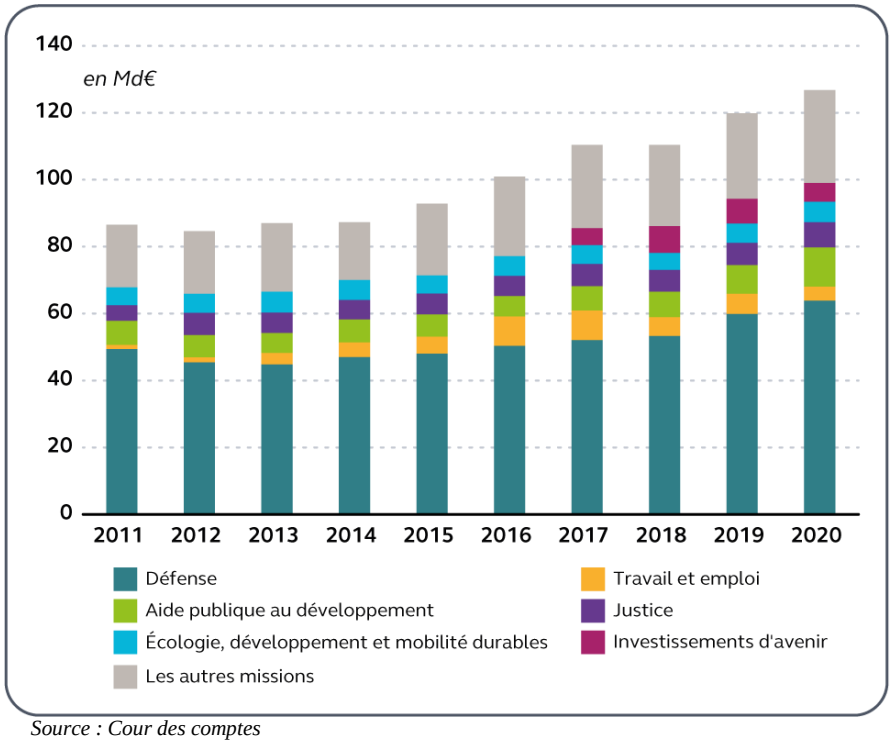
2 - Des restes à payer en hausse constante

Les restes à payer, c'est-à-dire les engagements pris par l'État et non soldés en fin d'exercice, correspondent en comptabilité budgétaire aux autorisations d'engagement consommées n'ayant pas encore donné lieu à consommation de crédits de paiement. Ils constituent un indicateur de soutenabilité financière à moyen terme.

La hausse, constante depuis 2012, du niveau de ces engagements non soldés s'est fortement accrue au cours des derniers exercices[139]. Le niveau des restes à payer est ainsi passé de 85 Md€ en 2012 à près de 127 Md€ en 2020.

[137] Le Gouvernement a ainsi demandé une ouverture de crédits de 5,6 Md€ pour le fonds de solidarité par un amendement déposé le 12 décembre 2020.
[138] La valeur constitutionnelle de ce principe a été reconnue par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.
[139] À l'exception de 2018, où les restes à payer se sont stabilisés par rapport à 2017, à hauteur de 110 Md€ (Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2018*, mai 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr).

Graphique n° 55 : restes à payer depuis 2010
(en Md€, y compris fonds de concours)



Source : Cour des comptes

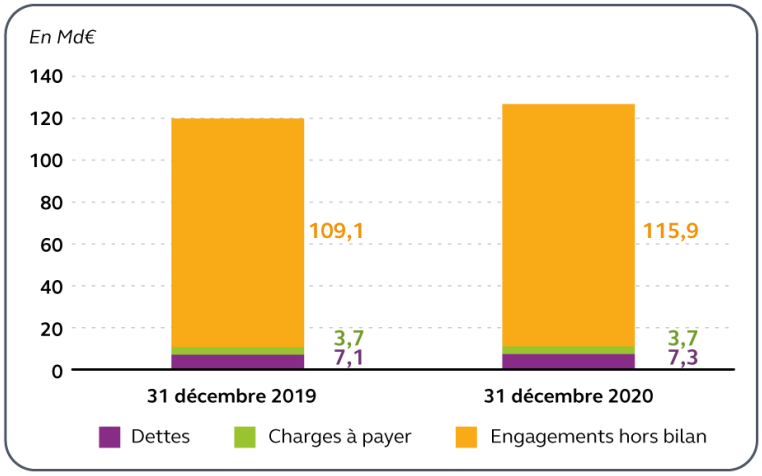
Les restes à payer sur le budget général (y compris fonds de concours et attributions de produits) relèvent pour près de la moitié de la mission *Défense* (64 Md€), en hausse par rapport à 2019 (+ 3,9 Md€) du fait du lancement de programmes d'armement et de la signature de nouveaux contrats de maintien en condition opérationnelle. Ils augmentent aussi significativement sur la mission *Aide publique au développement* (+ 3,1 Md€), conséquence des objectifs politiques fixés à l'aide et à la nature triennale de reconstitution des fonds servant aux prêts concessionnels[140].

En sens inverse, les restes à payer de la mission *Investissements d'avenir* (- 1,8 Md€) et *Travail et emploi* (- 1,8 Md€) diminuent en 2020, en raison de la montée en charge de l'exécution du PIA et du recalcul des engagements financiers pris par l'État.

[140] Les prêts accordés à des « conditions concessionnelles » portent des intérêts faibles ou nuls et les remboursements sont étalés sur des périodes longues.

Les restes à payer ne constituent pas un ensemble homogène. Il convient de distinguer, parmi ces engagements, ceux qui sont susceptibles d'être soldés à court terme (moins d'un an) de ceux qui ne sont exigibles qu'à plus long terme.

Graphique n° 56 : évolution des restes à payer et traduction en comptabilité générale (en Md€)



Source : Chorus (données de l'exercice 2019 et 2020 retraitées)

Les restes à payer susceptibles de devoir être soldés à moins d'un an, qui représentent ainsi le risque le plus immédiat sur la soutenabilité financière, correspondent, en comptabilité générale, aux dettes (7,3 Md€ en 2020) et à certaines charges à payer (3,7 Md€). Ils représentent 11 jours de décaissements liés au fonctionnement de l'État et à ses interventions, contre 13 jours en 2019.

Les engagements hors bilan (115,9 Md€), en forte hausse par rapport à 2019 (+ 6,8 Md€), représentent quant à eux des obligations potentielles de l'État à l'égard de tiers et susceptibles de se matérialiser à échéance longue ou incertaine.

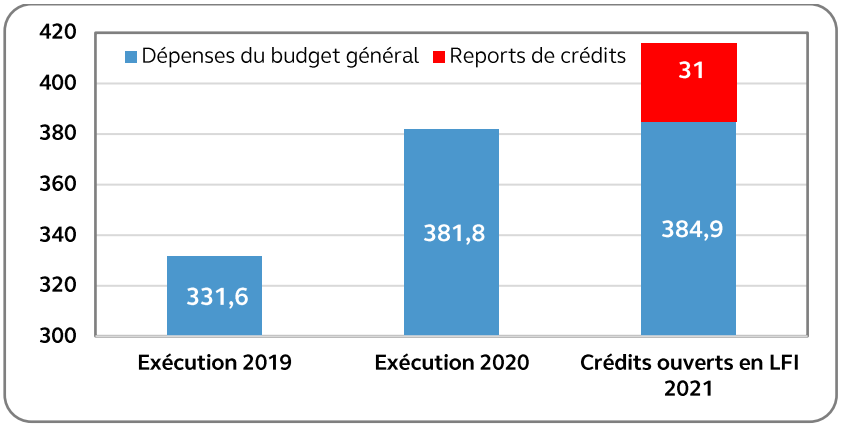
Les restes à payer sont donc constitués en grande majorité (91,3 %) d'engagements hors bilan à échéance longue, insusceptibles d'entraîner une sortie de ressources à court terme.

3 - Le risque d'une poursuite de l'augmentation des dépenses

L'exercice 2020 s'est conclu par une hausse de 15,5 % des dépenses budgétaires par rapport à 2019, portant celles-ci à 389,7 Md€ (y compris fonds de concours et attributions de produits). Au-delà de leur portée temporaire, les mesures conjoncturelles risquent de se traduire par une augmentation structurelle des dépenses. Ainsi, en neutralisant la mission *Plan d'urgence face à la crise* et les économies de charge de la dette, les crédits consommés en 2020 ont augmenté de 4,9 % par rapport à 2019.

L'exercice 2021 pourrait ne pas connaître de reflux de la consommation des crédits, soutenue à la fois par les mesures d'urgence et par le tendanciel très dynamique des autres dépenses. En ce sens, les reports de crédit de l'année 2020 sur 2021, d'un montant de 30,8 Md€, s'ajouteraient aux 384,9 Md€ de crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2021. Au total, en tenant compte de ces crédits reportés, l'augmentation des dépenses du budget de l'État entre 2018 et 2021 pourrait atteindre 90,5 Md€ (+ 27,8 %). En 2021 et au-delà, les dépenses du budget général seraient par ailleurs portées par les crédits budgétaires ouverts sur la mission *Plan de relance*, visant à soutenir la reprise de l'activité économique.

Graphique n° 57 : dépenses du budget général depuis 2019 (en Md€, hors fonds de concours et attributions de produit)



Source : Cour des comptes. Les données sont fournies à champ constant 2020 pour l'exécution 2019 et hors remboursements et dégrèvements

Une telle évolution introduit le risque d'un « effet cliquet »[141], c'est-à-dire que les dépenses se maintiennent à un niveau durablement élevé. Cet effet pourrait être limité pour la mission *Plan d'urgence*, qui a vocation à s'éteindre une fois la crise sanitaire passée. En revanche, il concerne particulièrement les missions budgétaires « ordinaires », qui enregistrent une augmentation soutenue des dépenses tant en raison de la crise[142] que de leur évolution tendancielle, insuffisamment infléchie en 2019 et 2020.

[141] « L'effet cliquet » a été pour la première fois énoncé par James Duesenberry dans son ouvrage *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior* (1949). Selon l'auteur, *« une consommation atteinte est difficilement réduite du fait des habitudes et des engagements qui ont été pris »*, phénomène qui empêche donc le retour en arrière d'un processus une fois un certain stade dépassé.

[142] Bien qu'à vocation non reconductible, les mesures d'urgence relevant des missions ordinaires risquent d'être consolidées.

CONCLUSION

En 2020, les dépenses nettes du budget général se sont accrues de 15,5 % par rapport à 2019 pour atteindre un niveau inégalé de 389,7 Md€. Près de la moitié de ces dépenses ont été financées par l'endettement public, et non par des recettes publiques.

Cette hausse inédite résulte principalement des mesures d'urgence et de soutien décidées à compter du printemps 2020 dans le contexte de crise sanitaire. La Cour estime à 49,7 Md€ les dépenses budgétaires résultant de la crise sanitaire en 2020, la majeure partie étant portée par la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire.

Néanmoins, même hors crise, l'augmentation des dépenses de l'État reste soutenue. Si l'on neutralise l'économie de constatation sur la charge de la dette, les dépenses non directement imputables à la crise croissent de 6,7 Md€, soit une dynamique de croissance proche de celle de 2019 (+ 7,3 Md€) et bien supérieure à celle de 2018 (+ 1,5 Md€).

À cet égard, la Cour relève que, dès la loi de finances initiale pour 2020, la prévision de dépenses pilotables de l'État s'établissait 279,4 Md€, soit 9 Md€ au-dessus de la prévision triennale de la loi de programmation des finances publiques. L'effet de la crise les a finalement portées à 285,8 Md€.

L'exercice 2020 a vu la programmation de la LFI profondément modifiée par quatre lois de finances rectificatives successives, qui ont ouvert un total net de 75,7 Md€ de crédits budgétaires. L'exécution budgétaire s'est finalement conclue par une sous-consommation très marquée de crédits, à hauteur de 31,6 Md€. Cet écart traduit notamment un manque de réalisme des prévisions de dépenses du projet de loi de finances rectificative de fin de gestion.

La majeure partie de ces crédits non consommés a été reportée sur l'année 2021 par voie réglementaire. Ainsi, 30,8 Md€ de crédits sont reportés sur l'exercice 2021 par le Gouvernement, c'est-à-dire sans vote en loi de finances initiale. La procédure parlementaire rendait possible un vote en loi de finances pour 2021 des crédits correspondant à des dépenses effectives en 2021. Ces reports excessifs de crédits conduisent à une certaine confusion des exercices, en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire.

Au total, en tenant compte de ces crédits reportés, l'augmentation des dépenses du budget de l'État entre 2018 et 2021 pourrait s'établir à 90,5 Md€ (+ 27,8 %). La Cour souligne qu'un tel dynamisme s'accompagne d'un risque d'« effet cliquet », c'est-à-dire que les dépenses se maintiennent à un niveau durablement plus élevé qu'avant-crise, pesant ainsi sur la trajectoire de solde et de dette publics.

Chapitre IV

Au-delà du budget général, des moyens financiers de l'État à rationaliser

L'État mobilise des moyens de diverses natures pour mettre en œuvre des politiques publiques. Plusieurs périmètres ont ainsi été définis pour obtenir une vision plus large de cet ensemble hétéroclite de moyens, dont la complexité ne cesse de croître.

Le budget général est l'agrégat le plus utilisé, retraçant principalement les crédits des ministères. Toutefois, il ne suffit pas à couvrir l'ensemble des dépenses budgétaires, dans la mesure où les mouvements enregistrés dans les budgets annexes et les comptes spéciaux représentent 19,6 Md€ en 2020[143].

En outre, les moyens consacrés par l'État à la conduite de politiques publiques ne se limitent pas aux dépenses budgétaires. Les dépenses fiscales (89,1 Md€[144] en 2020), l'affectation d'impôts et de taxes aux opérateurs de l'État ou à d'autres organismes conduisant des politiques publiques (40,3 Md€[145]) et de fonds sans personnalité juridique concourent à la mise en œuvre de politiques publiques financées par l'État.

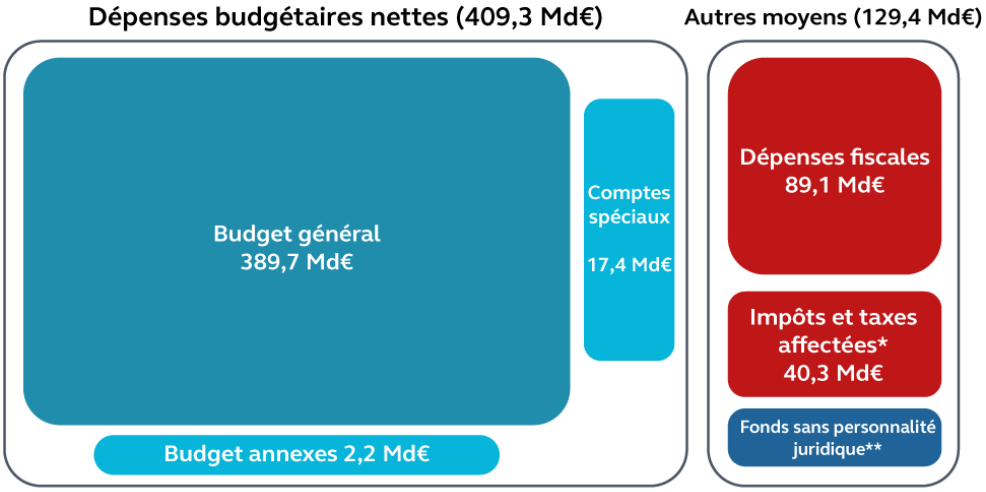
---

[143] Somme des dépenses des budgets annexes et comptes spéciaux (données direction du budget, hors *Pensions, Avances aux collectivités territoriales, Avances à divers services de l'État ou organismes chargés d'un service public, Participation de la France au désendettement de la Grèce, Participations financières de l'État, Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire, Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État*).

[144] Source : PLF pour 2021.

[145] Il s'agit de la somme des impôts et taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. On trouve notamment parmi ces tiers les opérateurs de l'État. À noter qu'en 2020, les opérateurs de l'État ont bénéficié de 65,6 Md€ de crédits provenant du budget général (LFI pour 2020), dont 29,4 Md€ sous forme de subventions pour charges de service public pour couvrir leurs dépenses de personnel et de fonctionnement, 35,4 Md€ sous forme de transferts pour leurs dépenses d'interventions, et 0,8 Md€ de dotations en fonds propres destinées à financer leurs investissements.

Schéma n° 1 : les moyens de l'État au service des politiques publiques



* Impôts et taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale
** La case FSPJ n'est pas proportionnelle aux enjeux iinanciers.

Source : Cour des comptes
NB : Les dépenses du budget général incluent les crédits ouverts sur fonds de concours et attributions de produits. Par ailleurs, le champ des comptes spéciaux a été retraité pour refléter leur incidence sur le budget de l'État.

Les collectivités territoriales sont également associées à certaines politiques publiques nationales. Elles reçoivent à ce titre, au-delà de leurs ressources propres, des transferts de l'État s'élevant à 115,7 Md€ en 2020[146].

Ainsi, l'analyse du seul budget général ne suffit pas à apprécier l'évolution d'ensemble des instruments que l'État met en œuvre pour la conduite de politiques publiques. Dès lors, le champ étendu des moyens financiers de l'État consacrés à la mise en œuvre de ses missions peut être évalué à au moins 538,7 Md€ en 2020, en hausse de 8,4 % par rapport à 2019 (+ 41,6 Md€) et 26,1 % par rapport à 2010 (+ 111,4 Md€).

[146] Source : PLF pour 2021.

Tableau n° 25 : synthèse des moyens de l'État pour la mise en œuvre des politiques publiques (Md€, à champ courant)

	2010	2019	2020	Variation 2019/2020		Variation 2010/2020	
				M€	%	M€	%
Dépenses budgétaires nettes	**301,8**	**357,9**	**409,3**	**51,4**	**14,4 %**	**107,5**	**35,6 %**
dont budget général	282,2	336,1	389,7	53,6	15,9 %	**107,5**	38,1 %
dont budgets annexes	2,1	2,3	2,2	- 0,1	- 4,3 %	**0,1**	4,8 %
*dont comptes spéciaux**	17,5	19,5	17,4	- 2,1	- 10,8 %	**- 0,1**	- 0,6 %
Autres moyens	**125,5**	**139,2**	**129,4**	- 9,8	**- 7,0 %**	**3,9**	**3,1 %**
dont dépenses fiscales	92,8	99,4	89,1	- 10,3	- 10,4 %	**- 3,7**	- 4,0 %
dont impôts et taxes affectés	32,7	39,8	40,3	0,5	1,3 %	**7,6**	23,2 %
dont FSPJ	*nd*	*nd*	*nd*	*nd*	*nd*	*nd*	nd
Total des moyens de l'État (hors FSPJ)	**427,3**	**497,1**	**538,7**	**41,6**	**8,4 %**	**111,4**	**26,1 %**

Source : Cour des comptes (données direction du budget)

[1] Afin d'éviter les doubles comptes et de ne pas comptabiliser les simples transferts d'impôts ou des opérations n'ayant aucune incidence sur le budget ou la trésorerie de l'État, des comptes ont été exclus du champ : Pensions, Avances aux collectivités territoriales, Avances à divers services de l'État ou organismes chargés d'un service public, Participation de la France au désendettement de la Grèce, Participations financières de l'État, Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire, Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État et Opérations avec le Fonds monétaire international.

[2] Chiffres du PLF pour 2021.

[3] Taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, selon la méthode du Conseil des prélèvements obligatoires (2018, voir Annexe n° 6 :). Chiffres du PLF pour 2021.

[4] FSPJ : fonds sans personnalité juridique.

En 2020 et à champ courant, les moyens budgétaires apparaissent plus dynamiques que les « autres moyens » de l'action de l'État en raison des mesures d'urgence prises durant la crise sanitaire (+ 14,4 % contre une baisse de 7,0 % pour les autres moyens). Cette tendance est vérifiée à long terme, puisque les moyens budgétaires ont progressé de 35,6 % contre 16,9 % pour les « autres moyens » entre 2010 et 2020.

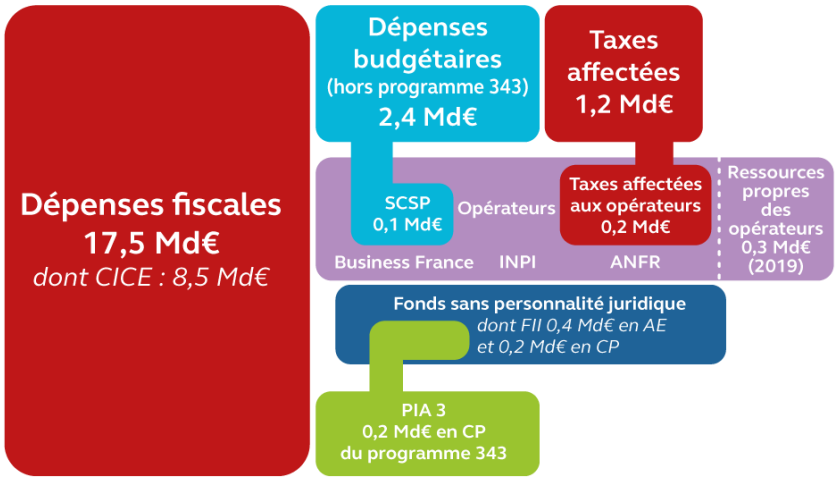
Néanmoins, les mesures de périmètre modifient la lecture des évolutions. Tel est le cas en 2020 avec l'extinction du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, qui diminue les dépenses fiscales (- 10,8 Md€ en 2020) mais accroît les transferts de TVA au profit de la sécurité sociale, non comptabilisés dans le tableau ci-dessus.

Cette situation a conduit la Cour, dans son récent rapport relatif à la réforme du cadre organique et de la gouvernance des finances publiques[147],

[147] Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport publique thématique, La Documentation française, novembre 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

à formuler un ensemble de recommandations visant à restaurer une vision consolidée des moyens alloués à chaque politique publique. Elle a notamment proposé de compléter le champ des missions budgétaires en ajoutant, aux crédits des programmes budgétaires, l'ensemble des moyens concourant au financement des politiques publiques (dépenses fiscales, taxes affectées, etc.). À cet égard, le chantier entrepris par les notes d'analyse de l'exécution budgétaire lors de l'exécution 2018 et poursuivi depuis fournit une illustration de cette recommandation. L'exemple récurrent de la mission *Économie* montre l'importance de la prise en compte d'une vision globale des moyens puisque les crédits budgétaires ne représentent que 11,3 % de moyens financiers de la mission.

Schéma n° 2 : moyens financiers associés à la mission *Économie* en 2020 (en Md€)



Source : Cour des comptes

Les budgets annexes et les comptes spéciaux représentent des enjeux financiers significatifs, justifiant que leur rationalisation soit poursuivie (I). Parallèlement, la simplification de la fiscalité que l'État affecte à des opérateurs ou à d'autres organismes doit être approfondie (II). Les dépenses fiscales, à l'évaluation et au pilotage insuffisants, devraient être mieux suivies et systématiquement évaluées pour freiner leur dynamisme (III). Enfin, une revue d'ensemble des fonds sans personnalité juridique devrait être effectuée, compte tenu de leur opacité (IV).

I - Les budgets annexes et les comptes spéciaux : une rebudgétisation à poursuivre

Les opérations[148] de services de l'État non dotés de la personnalité juridique (art. 18 de la LOLF) sont retracées dans les budgets annexes. Ces derniers représentent en 2020 une dépense de 2,2 Md€, stable par rapport à 2019. Les comptes spéciaux retracent diverses opérations ne figurant pas au budget général (art. 19 de la LOLF) et totalisent 247,2 Md€ de dépenses. Leur solde s'est inscrit en nette dégradation en 2020 (voir chapitre I).

A - Un ensemble hétéroclite aux enjeux financiers encore insuffisamment maîtrisés

Les budgets annexes et comptes spéciaux représentent un enjeu financier significatif. Leurs moyens (19,6 Md€), après neutralisation des doubles comptes[149], sont comparables à la mission budgétaire *Sécurités* (20,6 Md€).

[148] Ce sont des opérations résultant d'une activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances (*cf.* article 18 de la LOLF).

[149] Neuf comptes spéciaux sont à exclure du champ d'analyse : deux retracent des flux financiers temporaires (*Avances aux collectivités territoriales* et *Avances à divers services de l'État ou organismes chargés d'un service public*) ; quatre sont très majoritairement financés par le budget général (*Pensions, Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, Participations financières de l'État* et *Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État*) ; deux ne peuvent être considérés comme retraçant de véritables dépenses (*Participation de la France au désendettement de la Grèce, Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire*).

Tableau n° 26 : dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux en 2020 (Md€)

	LFI 2019	Exéc. 2019	LFI 2020	Exéc. 2020	Écart exéc. 2019/2020
Contrôle et exploitation aériens	2,1	2,1	2,1	2,0	- 4,8 %
Publications officielles et information administrative	0,2	0,2	0,2	0,1	- 50,0 %
TOTAL BUDGETS ANNEXES	**2,3**	**2,3**	**2,3**	**2,2**	- 4,3 %
Total comptes d'affectation spéciale[1]	*11,9*	*11,4*	*9,1*	*9,3*	- 18,4 %
Total comptes de concours financiers[2]	*5,3*	*4,6*	*5,5*	*5,1*	10,9 %
Total comptes de commerce[3]	*2,6*	*3,4*	*2,6*	*2,8*	- 17,6 %
Total comptes d'opérations monétaires	*0,2*	*0,1*	*0,2*	*0,2*	100,0 %
TOTAL COMPTES SPECIAUX	**20,0**	**19,5**	**17,4**	**17,4**	- 10,8 %
TOTAL GÉNÉRAL	**22,3**	**21,8**	**19,7**	**19,6**	- 10,1 %

Source : Cour des comptes (données : LFI 2019 et direction du budget, champ constant)
Note : Des écarts sont susceptibles d'apparaître en raison des règles d'arrondis.
[1] Hors comptes *Pensions*, *Participations financières de l'État* et *Participation de la France au désendettement de la Grèce*.
[2] Hors comptes *Avances aux collectivités territoriales* et *Avances à divers services de l'État et organismes chargés d'un service public*.
[3] Hors comptes *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État*, *Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire* et *Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État*.

Si les deux budgets annexes existants ont été maintenus en 2020, la composition des comptes spéciaux a été modifiée. En effet, conformément aux recommandations de la Cour, deux comptes d'affectation spéciale[150] ont été supprimés et leurs moyens rebudgétisés. Avec neuf comptes d'affectation spéciale, six comptes de concours financiers, dix comptes de commerce et trois comptes d'opérations monétaires, le nombre de budgets annexes et comptes spéciaux reste toutefois élevé, puisqu'il est de 30, contre 37 en 2005.

[150] Les comptes d'affectation spéciale *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* et *Aides à l'acquisition de véhicules propres* ont été supprimés par la LFI 2020.

Les budgets annexes et comptes spéciaux constituent un ensemble hétéroclite, couvrant des politiques publiques diverses, tels que le support budgétaire de la politique de l'État actionnaire[151], la régulation du transport aérien en France[152], ou encore les garanties publiques de soutien aux exportations[153]. Ainsi, leurs dépenses constituent des contributions importantes à certaines politiques publiques.

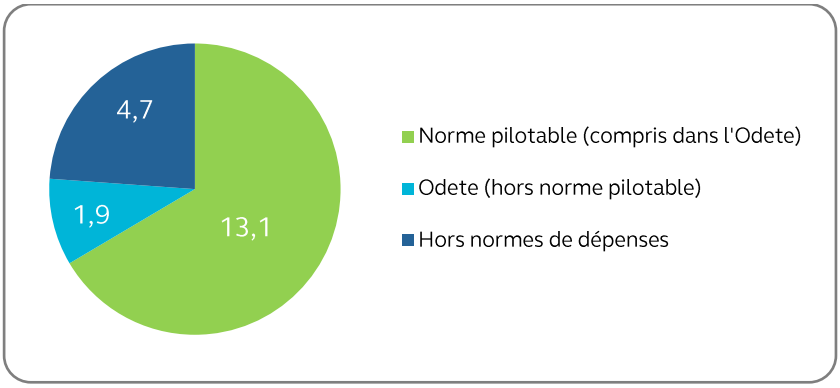
La LOLF prévoit que les évaluations de recettes des budgets annexes et comptes spéciaux fassent l'objet d'un vote d'ensemble (avec le budget général) lors de l'examen du projet de loi de finances. La LFI établit notamment un plafond des dépenses des budgets annexes et des charges pour une partie des comptes spéciaux. À l'issue de l'exécution, la loi de règlement arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant.

Si les budgets annexes et les comptes spéciaux font l'objet d'une information dans l'ensemble satisfaisante, ils ne bénéficient pas d'un examen parlementaire aussi approfondi que le budget général et le pilotage de leurs dépenses n'est que partiel.

L'exécution 2020 prolonge les progrès réalisés en 2019 en termes de pilotage des dépenses des budgets annexes et comptes spéciaux qui s'apparentent à des dépenses de l'État. Ainsi, 66,5 % de ces dépenses (soit 13,1 Md€) sont comprises dans la norme de dépenses pilotables de l'État et l'objectif de dépenses totales de l'État (Odete) couvre 76,1 % des dépenses (15,0 Md€).

[151] Le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* est le vecteur de cette politique et ses dépenses s'élèvent à 11,7 Md€ en 2020.
[152] Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* est responsable de cette politique et s'élève à 2,0 Md€ en 2020.
[153] Le compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* est responsable de cette politique et s'élève à 0,7 Md€ en 2020.

Graphique n° 58 : dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux sous normes en 2020 (en Md€)



Odete : objectif de dépenses totales de l'État.
Source : Cour des comptes (données direction du budget). Données hors comptes spéciaux Pensions, Avances aux collectivités territoriales, Avances à divers services de l'État ou organismes chargés d'un service public, Participation de la France au désendettement de la Grèce, Participations financières de l'État, Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire et Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État.

Toutefois, une part significative des dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux (23,9 % soit 4,7 Md€) demeure encore en dehors de toute norme de dépenses[154].

B - Une rationalisation à poursuivre

La LOLF prévoit des souplesses de gestion dans le fonctionnement et le suivi des budgets annexes et des comptes spéciaux, offrant la possibilité de retracer, hors du budget général, les ressources et les dépenses qui présentent de fortes spécificités[155]. Néanmoins, compte tenu de leur caractère dérogatoire aux principes budgétaires d'unité et d'universalité, les budgets annexes et les comptes spéciaux affectent potentiellement la lisibilité et l'examen des moyens mis en œuvre par l'État.

[154] Les dépenses du programme budgétaire 755 « Désendettement de l'État » du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, des comptes de concours financiers (sauf *Avances à l'audiovisuel public*), des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires ne sont pas couvertes par l'Odete.
[155] Il s'agit par exemple de la gestion de la couverture de change et des risques financiers de l'État.

La Cour proposait, dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) portant sur 2019, le recentrage, la fusion ou la suppression de budgets annexes et de comptes spéciaux dès lors que la nature des dépenses ne nécessite pas de dérogation aux règles budgétaires et comptables de droit commun. La loi de finances pour 2020 a constitué une étape dans le mouvement de réintégration de comptes spéciaux dans le budget général de l'État.

Deux comptes d'affectation spéciale ont été ainsi rebudgétisés au 1er janvier 2020. Le CAS *Aides à l'acquisition de véhicules propres* (0,3 Md€ de dépenses en 2019) a été supprimé au 1er janvier 2020 et ses moyens ont été réaffectés à la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, au programme 134 - *Énergie, climat et après-mines*. Par ailleurs, le CAS *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* (1,7 Md€ de dépenses en 2019) a été clôturé. La taxe d'apprentissage est désormais affectée à l'établissement public France compétences, chargé de réguler et répartir les fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage[156].

Cette évolution se poursuit en 2021. La loi de finances pour 2020 a effectivement réintégré dans le budget de l'État, à partir du 1er janvier 2021, le compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* dans le prolongement des analyses de la Cour[157]. Il en est de même du compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, supprimé à la même date par la loi de finances initiale pour 2021[158].

Néanmoins, les recommandations de la Cour, formulées dans les NEB pour 2019 ou 2020, de suppression d'autres entités, telles que le budget annexe *Publications officielles et information administrative*, ou le compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routier* n'ont, jusqu'ici, pas été suivies. Dans son rapport sur la gouvernance des finances publiques[159], la Cour a recommandé de poursuivre l'effort de rationalisation de la structure des comptes spéciaux en procédant à une revue systématique du bien-fondé de ces derniers. La revue donnerait lieu à d'éventuelles fusions, suppressions ou corrections de périmètre.

[156] Établissement public créé par l'article 36 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, à compter du 1er janvier 2018.
[157] Cour des comptes, *Compte d'affectation spéciale Transition énergétique, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017,* La Documentation française, mai 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.
[158] La Cour recommandait de longue date cette suppression, notamment dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte en 2019, publiée en avril 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.
[159] Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport publique thématique, La Documentation française, novembre 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

II - Un encadrement des taxes affectées à renforcer

Le développement des taxes affectées vise à identifier des ressources au profit de politiques publiques particulières menées par des entités distinctes de l'État tels que les opérateurs. Le recours à ces outils limite toutefois la capacité à appréhender l'ensemble des moyens consacrés à une politique et donc à apprécier la performance des administrations publiques d'une façon globale et transparente.

A - La fiscalité affectée, des recettes importantes pour le financement des politiques publiques

Chaque année, un inventaire non exhaustif des taxes qui relèvent de cette catégorie est établi dans un rapport annexé au PLF et permet d'en appréhender les contours. Ainsi en 2020, on compte au moins 264 taxes affectées pour un rendement total de 308 Md€.

Il existe trois catégories de taxes affectées. Une partie de cette fiscalité concourt à financer la protection sociale ou participe du principe d'autonomie financière des collectivités locales. D'autres impôts et taxes affectés couvrent une partie des besoins financiers des organismes divers d'administration centrale (opérateurs, autres organismes contrôlés par l'État). Enfin, certains impôts ou taxes ont pour objectif de modifier les comportements des ménages ou des entreprises, par exemple en application du principe pollueur-payeur dans le cadre de la fiscalité environnementale.

Au total, en 2020, plus de 130 impositions de toutes natures sont affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, pour un montant total de 40,3 Md€ (voir Annexe n° 6 :). Elles financent pour l'essentiel des dépenses engagées par les opérateurs pour le compte de l'État.

B - Le plafonnement de la fiscalité affectée comme outil de limitation des dépenses : l'exemple des opérateurs

Le plafonnement instauré depuis 2012[160] sur le produit de la fiscalité affectée à certains organismes vise à s'assurer que les organismes bénéficient de moyens correspondant strictement au financement de leurs missions. Si le produit dépasse le plafond, le surplus est reversé à l'État.

[160] Article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

En loi de finances pour 2012, 46 taxes et impôts ont fait l'objet d'un plafond pour un volume total de 3 Md€. Ce dispositif a été progressivement étendu et la fiscalité affectée plafonnée représente en 2020 un montant total de près de 19,6 Md€[161].

Ce mécanisme de plafonnement a conduit en 2020 au reversement de 1,1 Md€ de recettes à l'État.

Les relations entre l'État et ses opérateurs

Si la loi organique sur les lois de finances du 1er août 2001 (LOLF) ne définit pas explicitement qui sont les opérateurs de l'État, elle introduit cette nouvelle notion dans les lois de finances dont la portée doit désormais s'étendre aux « organismes bénéficiaires d'une subvention pour charge de service public ». La LOLF vise à instaurer un meilleur contrôle de l'État sur ces organismes, dont certains occupent une place importante voire prépondérante dans la mise en œuvre des politiques publiques.

L'enjeu budgétaire des opérateurs est ainsi significatif puisqu'en 2019, les financements publics destinés aux 484 opérateurs de l'État ont représenté 53,8 Md€. Les concours financiers de l'État aux opérateurs ne font pas l'objet d'un encadrement spécifique par une règle d'évolution qui leur serait propre. Le plafonnement des taxes affectées constitue ainsi le seul dispositif d'encadrement, qui ne concerne qu'une partie des opérateurs.

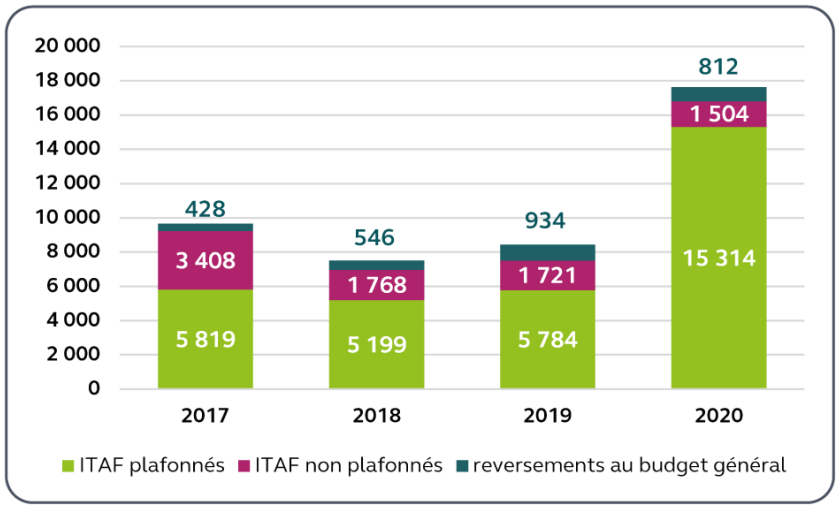
La Cour souligne[162] que l'État doit se doter d'une capacité à s'assurer que les missions exercées par les opérateurs sont conformes aux priorités qu'il fixe, et que conformément à l'ambition initiale de la LOLF, ces organismes doivent s'inscrire dans une démarche de performance. La Cour considère ainsi que les contrats d'objectifs et de moyens devraient couvrir les opérateurs qui bénéficient des financements les plus importants de la part de l'État. Les contrats d'objectifs et de performances (sans trajectoire de moyens) devraient quant à eux, être généralisés avec les autres opérateurs.

[161] Annexe *Voies et moyens* du PLF 2021, tome I. Le PLF pour 2020 intègre notamment des mesures de transfert et de périmètre pour un montant total de 9,47 Md€ dont 9,45 Md€ en raison du plafonnement de la nouvelle contribution à la formation professionnelle et à l'alternance affectée à France Compétences.

[162] Cour des comptes, *Les relations entre l'État et ses opérateurs,* janvier 2021, rapport demandé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. Document disponible sur www.ccomptes.fr.

Les opérateurs de l'État, qui perçoivent 16,8 Md€[163] d'impôts et taxes affectés en 2020 (+ 9,3 Md€ par rapport à 2019[164]), sont principalement concernés par le mécanisme de plafonnement de la fiscalité. Une majorité des impôts et taxes plafonnés (15,3 Md€[165] sur 18,5 Md€ au total) leur sont effectivement destinés et ils représentent une part significative de leurs moyens[166].

Graphique n° 59 : fiscalité affectée aux opérateurs entre 2017[167] et 2020 (en M€)



Source : Cour des comptes (données en exécution de 2017 à 2019, prévision du PLF 2021 pour 2020)

[163] Données du PLF 2021.
[164] Sous l'effet de l'intégration de contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance perçue par France compétences.
[165] Les impôts et taxes plafonnés incluent notamment des redevances perçues par les agences de l'eau (2,2 Md€), la fraction de TICPE affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (1,2 Md€).
[166] Ils correspondent à 29 % des concours financiers versés par l'État en LFI 2020 (l'exécution n'est pas connue – source PLF 2021, annexe « Jaune opérateurs »).
[167] La diminution du montant en 2018 s'explique par la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité finançant l'allocation spécifique de solidarité (- 1,3 Md€), la suppression de la fraction de TGAP affectée à l'Ademe (-0,4 Md€) et l'absence de versement de quotas carbone à l'ANAH (-0,3 Md€).

C - Une démarche de rationalisation de la fiscalité affectée à poursuivre

L'affectation de recettes fiscales à des dépenses spécifiques soulève trois difficultés principales.

Tout d'abord, en contournant le principe d'universalité budgétaire, l'affectation de taxes à un organisme autre que l'État soustrait au Parlement le pouvoir de voter les autorisations de dépenses ainsi financées et d'en contrôler l'utilisation.

Ensuite, l'affectation de recettes fiscales introduit le risque d'une mauvaise allocation des ressources. La dynamique de la recette affectée peut effectivement ne pas correspondre à l'évolution des dépenses nécessaires à l'exécution des missions confiées à l'établissement. Si le produit de la taxe est trop élevé, le risque existe alors que les dépenses de l'organisme bénéficiaire soient accrues et rendues moins efficientes. À l'inverse, le manque de recettes peut conduire au transfert de ressources financières complémentaires ou à reconsidérer certaines de ces missions.

Enfin, la multiplication de taxes spécifiques affectées à des dépenses particulières constitue un facteur de complexification de la fiscalité, alors même que le rendement d'une grande partie de ces taxes est faible[168] et que leur coût de gestion est parfois supérieur au produit de la taxe.

Les propositions[169] du Conseil des prélèvements obligatoires visant à mieux encadrer la fiscalité affectée n'ont, à ce stade, pas été suivies. L'amélioration de l'information du Parlement, en organisant la centralisation effective des données ou en incorporant, chaque année dans le débat budgétaire, un vote sur les affectations de taxes, serait de nature à mieux maîtriser ces instruments. De manière complémentaire, la Cour a recommandé dans son rapport sur la réforme du cadre organique et de la gouvernance des finances publiques de procéder à une revue de l'ensemble des taxes affectées[170].

[168] Dans le cas des taxes comportementales, l'objectif premier n'est pas le rendement mais la modification des comportements qui, si elle se réalise, induit une baisse du rendement de la taxe. Le Conseil des prélèvements obligatoires note toutefois que, s'agissant des taxes affectées aux agences de l'eau, l'objectif de rendement reste encore très présent aux dépens de la logique pollueur-payeur.

[169] Conseil des prélèvements obligatoires, *Les taxes affectées : un instrument à mieux encadrer*, 2018.

[170] Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020.

III - Les dépenses fiscales

Sous l'effet de la fin du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE), le coût des dépenses fiscales connaît une diminution de 10,8 Md€ en 2020. Hors CICE, le montant des dépenses fiscales demeure stable par rapport à 2019 (-0,1 Md€). Par rapport à 2013, il est en hausse de 8,5 Md€. Malgré leur poids dans les dépenses publiques, ces dispositifs restent insuffisamment pilotés et évalués.

A - Une baisse des dépenses fiscales liée à des facteurs conjoncturels mais une évolution tendancielle toujours dynamique

1 - Des dépenses fiscales en baisse à périmètre courant, stabilisées à périmètre constant

Le coût des dépenses fiscales a diminué de 10,8 Md€ entre 2019 (99,9 Md€) et 2020 (89,1 Md€ selon le PLF 2021), soit une baisse de 10,8 % en un an à périmètre courant. Le coût estimé des dépenses fiscales s'établit à 4,0 % du PIB en 2020 et représente 36,1 % des recettes fiscales nettes. La quasi-stabilité de ce ratio entre 2019 et 2020 s'explique par la baisse concomitante du montant des dépenses fiscales et des recettes fiscales (en lien avec la crise sanitaire et économique).

Tableau n° 27 : coût des dépenses fiscales depuis 2013 à périmètre courant

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Coût (Md€)	72,1	78,3	85,1	87,6	93,4	99,0	99,9	89,1
Coût (% PIB)	3,4	3,6	3,9	3,9	4,1	4,3	4,1	4,0
Coût (% RFN[171])	25,4	28,5	30,4	30,8	31,6	33,5	35,5	36,1

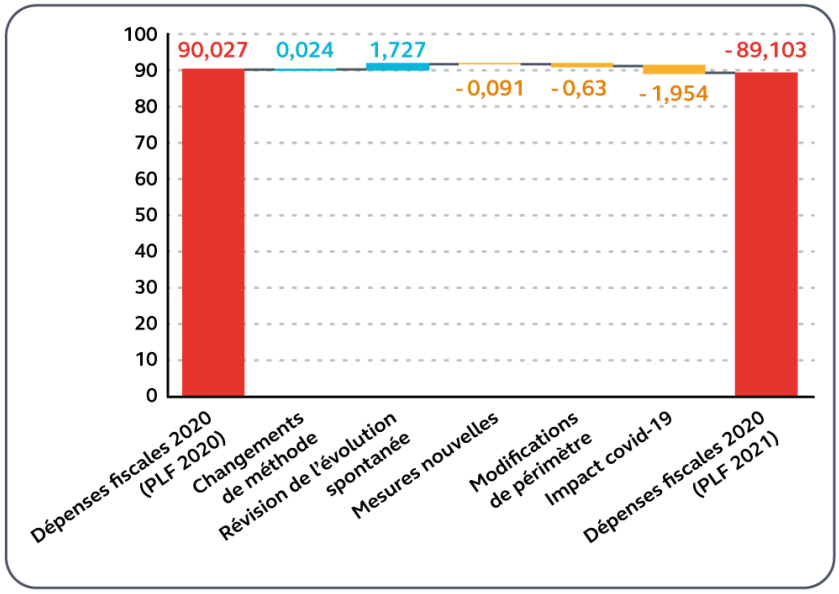
Source : PIB courant, PLF pour 2014 à 2021
** estimation PLF pour 2021*

[171] Recettes fiscales nettes.

En outre, depuis 2015, le chiffrage des dépenses fiscales en année *n* est presque systématiquement (sauf en 2018) sous-évalué dans les prévisions associées au projet de loi de finances par rapport au montant effectivement constaté en exécution[172], en moyenne de 2,36 Md€.

La révision à la baisse de 0,9 Md€ du coût global des dépenses fiscales en 2020 entre l'estimation PLF pour 2020 et celle réalisée pour le PLF 2021 résulte avant tout de l'impact économique de la crise sanitaire.

Graphique n° 60 : décomposition de la révision du chiffrage du coût des dépenses fiscales pour l'exercice 2020 (Md€)



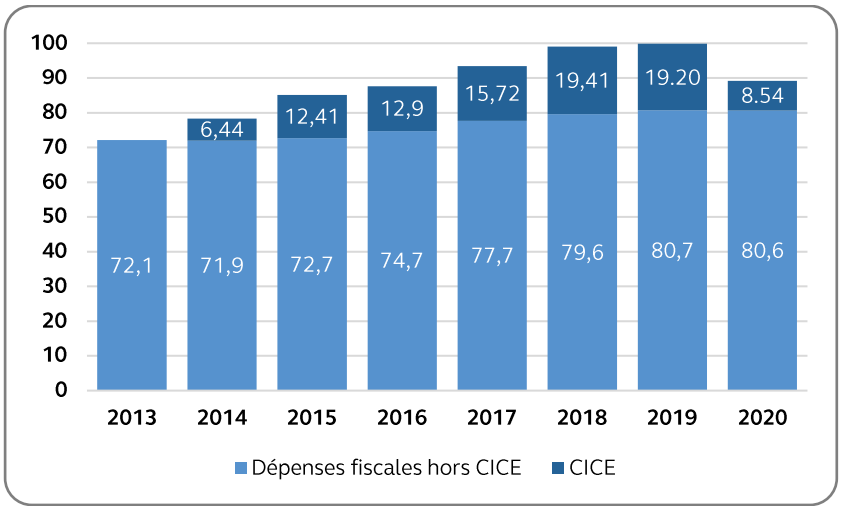
Source : PLF pour 2020 et 2021 et DLF, retraitement Cour des comptes

[172] Le chiffrage des dépenses fiscales d'une année *n* est réalisé à trois reprises, dans le projet de loi de finances de l'année *n* (publié en *n-1*) et dans ceux des deux années suivantes (publiés en *n* et *n+1*). Les deux premiers chiffrages sont des prévisions, le troisième chiffrage (réalisé au cours de l'année *n+1*) mesure l'exécution.

La baisse de 10,8 Md€ des dépenses fiscales en 2020 est essentiellement due à la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations sociales.

Hors CICE, les dépenses fiscales ne diminuent que très légèrement en 2020 (-0,1 Md€). Après une relative stabilité en 2014 et 2015, la hausse du coût des dépenses fiscales hors CICE a eu tendance à s'accentuer en 2016, 2017 et 2018, avant de ralentir à nouveau en 2019 (+ 1,37 % entre 2018 et 2019). L'exercice 2020 enregistre une faible diminution des dépenses fiscales, l'impact de la crise économique et sanitaire (estimé à ce stade à - 2 Md€[173]) étant quasiment compensé par la montée en charge de plusieurs dispositifs, notamment l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires, ou les réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs « Duflot » et « Pinel »).

Graphique n° 61 : chiffrage du coût des dépenses fiscales 2013 – 2020 (Md€)



Source : PLF 2010 à 2021, retraitement Cour des comptes, en Md€ courants
** estimations PLF pour 2021*

[173] Deux niveaux de décotes ont été appliqués, en fonction de l'impact supposé sur les dépenses fiscales : 25 % (correspondant aux trois mois de confinement pour six dépenses fiscales) ou 9 % (récession alors prévue pour 2020 pour 31 dépenses fiscales).

2 - Des dispositifs nombreux et hétérogènes

Le nombre de dépenses fiscales ayant eu un impact budgétaire en 2020 est estimé à 433 par l'administration, sur 475 dispositifs au total. Le coût des dépenses fiscales est particulièrement concentré : les 15 premiers dispositifs représentent 52,7 % du total estimé pour 2020, en baisse par rapport à 2019 du fait notamment de l'extinction progressive du CICE et de l'impact de la crise sanitaire sur certains dispositifs (taux réduits de TVA notamment).

Tableau n° 28 : les 15 principales dépenses fiscales en 2020 (M€)

N° DF	Impôt	Dispositif	PLF 2021
210324	IR/IS	CICE	8 536
200302	IR/IS	CIR	6 600
110246	IR	Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile […]	5 045
120401	IR	Abattement de 10 % sur les pensions et retraites	4 562
730213	TVA	Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien […]	3 080
730221	TVA	Taux de 10 % pour la restauration commerciale	2 764
120108	IR	Exonération […] au titre de l'épargne salariale	2 200
120202	IR	Exonération des prestations familiales, de l'AAH ou des pensions d'orphelin, des aides à la garde d'enfant	1 955
070101	Loc.	Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées, ou de condition modeste	1 944
710103	TVA	Niveau des taux en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion	1 930
120146	IR	Exonération […] des heures supplémentaires et complémentaires	1 879
800221	TICPE	Tarif réduit pour le gazole utilisé par les véhicules […] d'au moins 7,5 tonnes	1 674
130201	IR	Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration	1 650
800401	TICPE	Exclusion des DOM du champ TIC carburants […]	1 595
110201	IR	Réduction d'impôt au titre des dons	1545
Total (en M€)			**46 959**

Source : PLF pour 2020 et 2021

En 2020, 26 dépenses fiscales sur les 475 recensées étaient d'un montant supérieur à 1 Md€ (contre 25 en 2019). La concentration du coût des dépenses fiscales ne doit pas occulter la multitude de petits dispositifs, dont l'efficacité, la pertinence ou l'impact ne sont pas toujours établis : en 2020, 227 dispositifs représentent ainsi moins de 50 M€, pour un coût cumulé estimé à 2,2 Md€ en PLF pour 2021. Ces dispositifs sont par ailleurs très hétérogènes, notamment en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires.

B - Des outils de pilotage et d'évaluation à mettre en œuvre

Alors que les plafonnements des deux dernières LPFP ont été inopérants et que les chiffrages sont souvent défaillants, le programme d'évaluation des dépenses fiscales n'a été que partiellement mis en œuvre.

1 - Un plafonnement inopérant et un chiffrage insuffisant

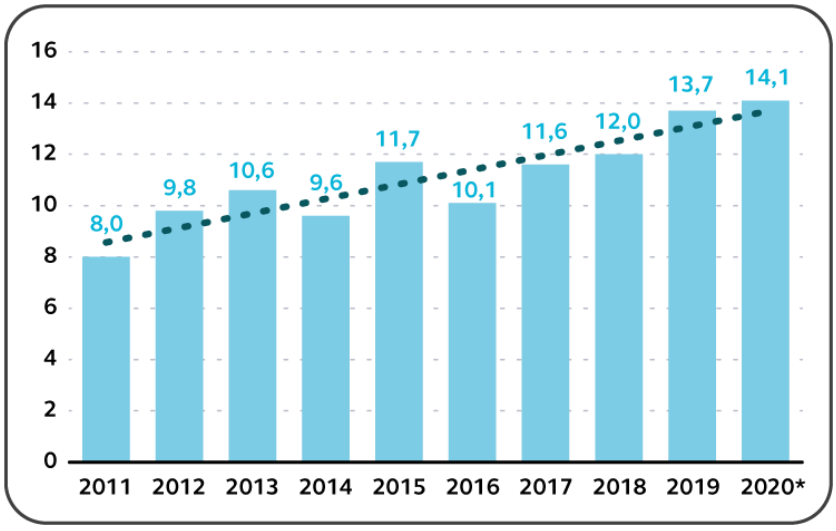
La LPFP pour 2014-2019 prévoyait un double plafonnement indicatif, en montants, du coût total des dépenses fiscales et des crédits d'impôt. Au cours des trois exercices d'application, 2015 à 2017, il a été systématiquement dépassé, sans qu'aucune mesure correctrice n'ait été adoptée.

La LPFP 2018-2022 rompt avec cette logique : son article 20 fixe aussi un plafond annuel, mais exprimé en pourcentage, défini comme le rapport entre le coût annuel des dépenses fiscales et la somme des recettes fiscales du budget général nettes des remboursements et dégrèvements et des dépenses fiscales. Ce rapport ne peut excéder 28 % pour les années 2018 et 2019, 27 % pour 2020, 26 % pour 2021 et 25 % pour 2022. En 2019 comme en 2020, les plafonds de la LPFP ont été respectés. Toutefois, le calcul de ce rapport fait intervenir le montant des dépenses fiscales au numérateur et au dénominateur ; une augmentation des dépenses fiscales n'a ainsi qu'une incidence limitée sur le respect du plafond. Par ailleurs, il est fondé sur les recettes fiscales nettes, dont l'évaluation, tout comme pour les dépenses fiscales, est revue tous les ans.

Le coût total des dépenses fiscales recensé dans les annexes des projets de loi de finances ne tient pas compte des dispositifs qui, notés « epsilon », ne sont pas supposés excéder 0,5 M€ par an - pour un coût pour les finances publiques non déterminé. Le PLF pour 2021 en identifie 52 pour 2020. Le coût limité de ces dépenses fiscales plaide pour le réexamen de leur bien-fondé lorsqu'elles demeurent inconnues de l'administration pendant toute une LPFP.

Par ailleurs, certaines dépenses fiscales, en nombre croissant, ne sont pas chiffrées en raison, selon l'administration, de l'indisponibilité des données nécessaires. Afin d'éviter une telle situation, la Cour réitère dans la NEB consacrée aux dépenses fiscales sa recommandation de prévoir une obligation déclarative pour les bénéficiaires de toute nouvelle dépense fiscale relative à l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés lorsqu'il n'y a pas d'autre source d'information.

Graphique n° 62 : évolution du nombre de dépenses fiscales non chiffrées depuis 2011 (en pourcentage)



Source : Cour des comptes d'après PLF Tome II, Voies et moyens depuis 2011
** Évaluation PLF 2021.*
NB : le nombre de dépenses fiscales non chiffrées s'établit à 92. Toutefois, l'application de la méthode de reconduction du dernier coût connu pour les dépenses dont le cout prévisionnel est non chiffrable conduit à revoir ce nombre, qui s'élève ainsi à 67 sur 475 dépenses fiscales.

Outre les difficultés liées au chiffrage, le nombre de bénéficiaires n'est disponible que pour un peu plus de la moitié des dépenses fiscales recensées dans le tome II de l'annexe *Voies et moyens* pour 2021 (soit 253 dispositifs sur 475), et ce, que les dispositifs ciblent les entreprises ou les ménages. En outre, les dépenses fiscales dont le coût est le plus élevé ne sont pas systématiquement les mieux connues. Dans le même temps, un nombre significatif de dispositifs ne concernent qu'un nombre très réduit de bénéficiaires (voire aucun bénéficiaire) pour un coût très faible, ce qui pose la question de la pertinence de la mesure.

2 - Une programmation des évaluations à conduire, une efficience des dépenses fiscales mal connue

Outre la fixation de plafonds, les pouvoirs publics ont cherché, depuis 2013, à contenir le coût des dépenses fiscales par l'organisation de conférences fiscales (13 en 2020). Par une discussion conjointe des crédits budgétaires et des dépenses fiscales, celles-ci devaient permettre une mise en cohérence entre ces deux leviers de politiques publiques et la suppression d'un certain nombre de dispositifs fiscaux. Pour autant, les résultats des conférences de l'exercice 2020 sont modestes : les dépenses fiscales proposées à la suppression sont pour l'essentiel des mesures n'ayant plus d'incidence budgétaire ou reprises par d'autres dispositifs. Trois ministères ont ainsi fait des propositions de suppression. La DLF quant à elle a proposé à six ministères des suppressions de dépenses fiscales auxquelles la majorité d'entre eux se sont opposés.

Les trois dernières lois de programmation des finances publiques ont systématiquement revu à la baisse les objectifs d'évaluation des dépenses fiscales. La LPFP 2018-2022, en dernier lieu, ne prévoit d'évaluation que pour un champ à la portée très limitée, à savoir les seules créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1er janvier 2018, qui ne sont désormais applicables que pour une durée maximale de quatre ans.

La loi de finances pour 2020 prévoyait toutefois de renforcer l'effort de rationalisation des dépenses fiscales, notamment en établissant le bornage dans le temps de certaines d'entre elles afin d'en favoriser l'évaluation. Elle prévoyait également la remise de plusieurs rapports d'évaluation. Par ailleurs, lors de l'examen du PLF pour 2020, le Gouvernement a présenté un programme d'évaluation de près de 70 dépenses fiscales entre 2020 et 2023, dont 31 pour le seul exercice 2020.

Si un certain nombre d'évaluations portant sur des dispositifs à fort enjeu financier ont effectivement été réalisées en 2020, de nombreuses dépenses fiscales restent en dehors du dispositif. Une proportion significative de dépenses fiscales estimées à plus de 1 Md€ n'ont ainsi jamais été évaluées. Les dépenses fiscales en question se concentrent notamment sur les missions *Outre-mer*, *Cohésion des territoires*, *Économie* et *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Les résultats du programme d'évaluation mis en place depuis le PLF pour 2020 restent ainsi assez faibles. Une seule évaluation prévue pour 2020 dans le programme pluriannuel a été réalisée. Par ailleurs, les ambitions du programme ont été revues à la baisse pour 2021. Aussi, bien que la démarche d'évaluation ait semblé enregistrer des progrès depuis deux ans, il convient de veiller à la mise en œuvre effective des évaluations prévues et à leur ciblage. La Cour formule une recommandation à ce sujet.

Un préalable à la démarche d'évaluation reste toutefois la fourniture de données fiables et complètes s'agissant du chiffrage des dépenses fiscales et de leur nombre de bénéficiaires. Enfin, une méthodologie partagée de l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales devra être établie, afin de rendre ces évaluations plus opérationnelles en vue des arbitrages sur le maintien ou non de tel ou tel dispositif.

3 - Une articulation mal assurée entre dépenses fiscales et objectifs poursuivis

La Cour relève depuis plusieurs années que la cohérence entre les dépenses fiscales et les objectifs des programmes auxquels elles se rattachent n'est pas toujours assurée.

Le choix des indicateurs de performance peut se révéler mal adapté aux dépenses fiscales. En effet, certaines dépenses fiscales, en particulier lorsque leur montant est élevé ou le nombre de leurs bénéficiaires important, peuvent contribuer à des objectifs dont la portée est plus large que ceux figurant dans le volet performance des PAP, voire différente de ces derniers. Un tel décalage entre les objectifs affichés et le contenu réel du dispositif est notamment observé s'agissant de la mission *Économie* ou de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (cf. encadré *infra*).

Les dépenses fiscales défavorables à l'environnement

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* recense 59 dépenses fiscales en 2020, relatives essentiellement à l'énergie, au climat, aux transports mais également au logement ou à la préservation des ressources naturelles.

En 2016, la Cour des comptes avait dressé un panorama des dépenses fiscales relatives au développement durable[174], en proposant une typologie de classement entre dépenses favorables et défavorables. Elle y notait que 14 des dépenses fiscales relevant de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* généraient des effets défavorables au développement durable.

Le rapport sur le *Green Budgeting* publié le 25 septembre 2019 par la mission IGF–CGEDD[175] recensait 2,9 Md€ de dépenses fiscales ayant un impact défavorable, essentiellement dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. Il s'agit principalement d'exonérations de taxes intérieures sur la consommation (TIC) des produits énergétiques bénéficiant aux secteurs industriels et de la production d'énergie. Dans le même ordre d'idée, dans son rapport de septembre 2019 sur la fiscalité environnementale[176], le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) considérait que la majorité des dépenses fiscales attachées à la TICPE « *sont défavorables à l'environnement et peuvent être considérées comme des soutiens à la consommation d'énergies fossiles* ».

Ces constats sont réitérés dans le Jaune budgétaire annexé au PLF 2021 *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État*, qui précise que plus de la moitié (en montant) des dépenses fiscales relatives à la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ont un impact défavorable sur l'environnement.

Ainsi, faute de vision d'ensemble quant à leur impact, une part significative de ces dispositifs s'avère inefficace, voire produit des effets contraires aux objectifs de la mission. L'empilement des dépenses fiscales, opéré sans cohérence et à l'efficience parfois incertaine, peut conduire à cumuler les coûts tout en annulant les résultats de ces dispositifs. Il conviendrait de renforcer l'évaluation et la coordination dans ce domaine.

[174] Cour des comptes, *L'efficience des dépenses fiscales relatives au développement durable*, septembre 2016.
[175] IGF-CGEDD, *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, septembre 2019.
[176] Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité environnementale au service de l'urgence climatique*, septembre 2019.

Pour plus de la moitié des missions, le Tome II de l'annexe *Voies et moyens* indique qu'aucune dépense fiscale n'est rattachée à un indicateur de performance. C'est notamment le cas pour plusieurs missions comportant pourtant un nombre élevé de dépenses fiscales, comme la mission *Économie*.

Les mesures peuvent en outre n'avoir qu'un lien ténu avec le programme auquel elles sont rattachées. Les progrès sur ce point sont assez minimes : en 2019 comme en 2020, seules deux dépenses fiscales ont été rattachées à un programme correspondant davantage à leur objet.

Par ailleurs, un certain nombre de dépenses fiscales relèvent de politiques plus larges que celles soutenues par leur programme de rattachement. Une même dépense fiscale peut ainsi concourir en réalité à plusieurs politiques ou programmes. Or, pour chaque programme concerné, la dépense fiscale est inscrite pour la totalité de son montant, ce qui fausse l'évaluation du total des moyens consacrés à une politique donnée.

Ces décalages traduisent l'absence d'intégration des mesures fiscales dans une politique globale et cohérente. Les analyses conduites par ailleurs par la Cour ont pu remettre en cause l'efficacité même de certaines dépenses fiscales, au regard des objectifs poursuivis.

Pour assurer une meilleure cohérence d'ensemble des moyens mis en œuvre par l'État au service d'une politique publique, la Cour recommande[177] que le périmètre des missions et programmes soit étendu, au-delà des crédits budgétaires, à l'ensemble des autres moyens : crédits des budgets annexes et comptes spéciaux concourant à la politique publique, dépenses fiscales, taxes affectées aux opérateurs et fonds sans personnalité juridique. Par ailleurs, il conviendrait d'établir l'obligation d'une évaluation systématique de chaque dispositif après une période donnée, afin d'apprécier l'opportunité de sa reconduction.

IV - Les fonds sans personnalité juridique

Les fonds sans personnalité juridique (FSPJ) sont des véhicules financiers contrôlés par l'État et dont la gestion est confiée à des tiers. La Cour a identifié un minimum de 154 fonds en 2017, de nouveaux fonds ayant été créés depuis. Les ressources affectées aux fonds ne figurent pas au budget de l'État, hormis leur abondement initial, tandis que les dépenses effectuées sur ces fonds sont effectuées hors budget de l'État. De plus, les

[177] Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020 (recommandation n° 13).

ressources et les dépenses des FSPJ ne sont pas systématiquement comptabilisées par l'organisme gestionnaire. Elles peuvent donc dans certains cas n'être présentées ni au Parlement ni aux instances de décision des organismes gestionnaires.

Depuis 2017, la Cour souligne que ces fonds contribuent à la fragmentation du pilotage des finances publiques et préconise leur remise en ordre[178]. La rationalisation du recours aux FSPJ fait partie depuis cette date des objectifs généraux de la préparation des lois de finances.

Dans les faits, la fixation de cet objectif n'a pas entraîné d'amélioration significative du suivi des FSPJ et aucune stratégie de remise en ordre n'a été à ce jour définie.

Quelques suppressions de fonds ont été décidées, notamment celle du fonds d'urgence en faveur du logement (FUL) en 2020[179], et celle du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) adoptée en lois de finances pour 2021[180]. Mais de nouveaux fonds ont été mis en place, tels que le fonds « Outre-mer 5.0 »[181] et le fonds « innovation défense » (FID)[182]. L'exemple du fonds « Outre-mer 5.0 » est illustratif de l'absence d'informations sur les activités des FSPJ (A). Par ailleurs, la situation du fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), que la Cour critique depuis son origine, a été fragilisée par la crise sanitaire et économique qui a diminué de moitié ses ressources, confirmant l'incapacité de ce fonds à atteindre les objectifs qui avaient motivé sa création (B).

[178] Cf. Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2017, résultats et gestion,* mai 2018, *Le budget de l'État en 2018, résultats et gestion*, mai 2019, et *Le budget de l'État en 2019, résultats et gestion*, avril 2020, et *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, Rapport public thématique, novembre 2020, p 113, La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr.
[179] Article 93 de la loi de finances pour 2020.
[180] Les crédits du fonds seront reversés en 2021 au programme 181 - *Prévention des risques* de la mission *Écologie, mobilité et développement durables.*
[181] Le fonds est rattaché au programme 123 - *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer*.
[182] Le fonds est rattaché au programme 144 - *Environnement et prospective de la défense* de la mission *Défense.*

A - Le fonds « Outre-mer 5.0 »

Ce fonds, dont la création a été annoncée en novembre 2019, a été doté de 17,5 M€ et sa gestion a été confiée à l'Agence Française de Développement (AFD).

Cependant, l'information sur ce fonds à disposition du Parlement apparaît peu précise s'agissant des objectifs fixés au fonds et lacunaire quant à leur réalisation. Selon le RAP 2019 de la mission *Outre-mer*, ce fonds devait permettre de « *renforcer les projets d'assistance à maîtrise d'ouvrage au profit des acteurs publics locaux, de renforcer les organisations de la société civile, de soutenir les projets de coopération régionale à l'échelle des bassins géographiques, de financer des programmes de recherche (notamment sur les stocks halieutiques et les écosystèmes marins et côtiers)* »[183]. Les documents budgétaires de la mission *Outre-mer* annexés aux lois de finances initiales pour 2020 et 2021 ne font aucune mention du fonds Outre-mer 5.0. La Cour souligne ainsi le manque de transparence de la gestion de ce fonds vis-à-vis du Parlement, privé de sa capacité de contrôle.

La création du fonds a constitué une débudgétisation de 17,5 M€ en 2019. Il n'était pourtant pas nécessaire de placer ces crédits hors règles budgétaires : depuis 2019, deux plateformes d'aide à l'ingénierie territoriale ont été implantées sur les territoires de Mayotte et de la Guyane[184], qui sont financées directement par le programme 123 - *Conditions de vie outre-mer*.

La Cour [185] appelle la Direction générale des outre-mer (DGOM) à exercer la plus grande rigueur dans l'emploi de ces fonds et à s'assurer de sa capacité à en justifier l'emploi.

[183] Rapport annuel de performance de la mission *Outre-mer* pour 2019, p 78.
[184] Ces deux territoires représentant plus du tiers des autorisations accordées au titre du fonds outre-mer.
[185] Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission *Outre-mer*, avril 2021, disponible sur www.ccomptes.fr.

B - Le fonds pour l'innovation et l'industrie

Après un démarrage ralenti par les opérations nécessaires à sa mise en place en 2018 et en 2019, le fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) était appelé à monter en puissance en 2020. Créé en 2018 dans le but de « générer 250 millions d'euros par an dédiés au financement de l'innovation de rupture[186] », le fonds n'a pas atteint ses objectifs en dépenses, et ce même avant la crise de 2020. De plus, ses recettes, déjà fragilisées par les limites inhérentes à la composition de ses actifs, ont été nettement dégradées par la crise, et devraient l'être à nouveau en 2021.

Le FII a été créé le 15 janvier 2018 par une dotation à l'EPIC Bpifrance, en titres et en numéraire, d'une valeur cible de 10 Md€. Par les cessions de participations financières prévues dans la loi PACTE, la part du numéraire devait ensuite progresser pour que le fonds repose *in fine* sur une dotation de 10 Md€ placée sur un compte au Trésor rémunéré forfaitairement à 2,5 %, produisant 250 M€ de revenus annuels garantis.

Cependant, la dotation en numéraire ne devrait plus augmenter, du fait de l'interruption du processus de privatisation d'ADP[187]. La part en numéraire est désormais limitée à 3,5 Md€[188] et les actifs du fonds restent constitués en majorité de titres d'EDF et de TSA (Thalès), qui n'offrent aucune garantie de revenus stables et récurrents.

Indépendamment des effets de la crise sanitaire, l'objectif de disposer de revenus annuels garantis à hauteur de 250 M€ semble donc hors d'atteinte, puisque la structure initialement envisagée pour les actifs du FII ne peut être mise en œuvre. Avec 3,5 Md€ rémunérés à 2,5 %, le fonds n'est assuré de revenus récurrents qu'à hauteur de 87,5 M€ par an.

[186] https://www.gouvernement.fr/le-fonds-pour-l-innovation.

[187] Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

[188] Montant atteint en octobre 2020 suite au versement de 1,9 Md€ consécutif à l'introduction en bourse de FDJ, qui s'est ajouté à une dotation initiale en numéraire de 1,6 Md€.

Par ailleurs, les revenus du fonds sont remis en cause à court et moyen terme par la crise. En 2020, les revenus du fonds s'établissent à 125,4 M€, en diminution de 51,8 % par rapport à 2019. Cette baisse concerne les revenus issus de titres EDF et TSA, en lien avec la décision de ne pas demander de dividendes au titre de l'exercice 2019 aux entreprises dans lesquelles l'État a une participation. Les revenus issus des dividendes ont donc été limités à 66 M€ versés par TSA au titre de l'exercice 2019.

À moyen terme, les revenus du FII apparaissent également fragilisés. D'une part, les effets de la crise pourraient conduire à limiter les recettes de dividendes des prochaines années. D'autre part, la rémunération de la dotation en numéraire pourrait être remise en cause compte tenu de son niveau élevé par rapport au rendement des obligations assimilables du Trésor (OAT) à 50 ans. En effet, l'arrêté du 7 août 2018[189] qui fixe la rémunération du compte du Trésor à 2,5 % prévoit une clause de réexamen en 2023, qui pourrait déboucher sur la diminution de ce taux et la reprise du trop-perçu des années 2018-2022, si le rendement de l'OAT à 50 ans lui est inférieure. Or, ce rendement se maintient à des niveaux très faibles[190]. Dès lors, même si l'objectif d'une dotation de 10 Md€ en numéraire avait été atteint, l'objectif de 250 M€ de revenus annuels ne serait pas garanti, illustrant un défaut de conception initial du FII.

La programmation du FII a dû être ajustée à la baisse en 2020 du fait de la diminution de ses ressources. Le fonds a soutenu, pour l'essentiel, des programmes déjà lancés au titre des années précédentes[191]. Si la programmation des engagements a été diminuée à 162,4 M€ en 2020 (contre une cible de 250 M€), elle a cependant nécessité l'apport de crédits budgétaires à hauteur de 82,6 M€[192] compte tenu de la faiblesse des versements de dividendes en 2020.

[189] Arrêté relatif à l'ouverture d'un compte rémunéré au nom de l'établissement public Bpifrance dans le cadre de la constitution du FII.

[190] Pour l'OAT à 30 ans, maturité la plus élevée pour laquelle la Banque de France publie chaque jour les taux indicatifs, le taux est à 0,4180 % au 26 janvier 2021.

[191] Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État.

[192] 75,9 M€ ont ainsi été ouverts en AE pour le financement du plan batteries en loi de finances rectificative n°3 pour 2020 sur le programme 192 - *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* (la mission *Recherche et enseignement supérieur*), complétés par 5 M€ de redéploiements internes au programme, et par 1,7 M€ issus de la réserve de précaution.

Depuis 2018, le FII n'a donc engagé que 582,1 M€ et décaissé que 295,9 M€, contre une programmation initiale de 750 M€ sur trois ans, ajustée à 662,4 M€ en 2020. De même qu'en 2019, les objectifs de dépenses de fonds ne sont donc pas atteints en 2020. Par ailleurs, les disponibilités non utilisées s'élèvent à 367 M€ à fin 2020, entraînant une charge financière supplémentaire pour l'État[193]. La contribution du FII au financement de l'innovation demeure donc marginale et ne présente aucune particularité justifiant le recours à ce dispositif complexe, dont la lenteur génère des charges financières pour l'État.

Déjà largement fragilisé par l'interruption de la privatisation d'ADP et le faible rendement des OAT à 50 ans, le modèle économique du FII semble définitivement compromis du fait de la crise sanitaire et économique, dont les effets viennent renforcer les constats émis par la Cour en 2019 et 2020[194]. La crise a entraîné une forte diminution des revenus du FII, illustrant son exposition aux risques conjoncturels, et soulignant la prépondérance des titres au sein de ses actifs. Celle-ci devrait se maintenir à l'avenir, en contradiction avec l'objectif initial d'un revenu annuel de 250 M€ issu de la dotation en numéraire.

Compte tenu de ces observations, la Cour réitère sa recommandation de suppression du FII et de réintégration des dépenses correspondantes dans le budget général de l'État.

[193] Cette charge peut être estimée à 3,7 M€ en 2018, 7,8 M€ en 2019 et 9,2 M€ en 2020, au taux de 2,5 % et sur la base des excédents au 31 décembre de chaque année.
[194] Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018, résultats et gestion, mai 2019*, p 160 et Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2019, résultats et gestion, avril 2020*, p 160.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Comme l'année dernière, la Cour a étendu son analyse des dépenses, au-delà du seul budget général, à l'ensemble des moyens financiers que l'État consacre aux politiques publiques. Ces moyens, qui ne bénéficient pas systématiquement de la même attention, doivent faire l'objet d'un meilleur suivi et être mieux pris en compte dans l'analyse des dépenses de l'État.

Cet ensemble compte notamment les budgets annexes et les comptes spéciaux, dont les dépenses représentent 19,6 Md€ en 2020 (après déduction des doubles comptes), en légère baisse par rapport à 2019 à la suite de la suppression de deux comptes spéciaux. Si les budgets annexes et les comptes spéciaux font l'objet d'une information dans l'ensemble satisfaisante, ils ne bénéficient pas d'un examen parlementaire aussi approfondi que le budget général et le pilotage de leurs dépenses n'est que partiel.

De la même façon, l'État a affecté 40,3 Md€ d'impôts et taxes en 2020 à des opérateurs ou à d'autres organismes (hors collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale) pour la mise en œuvre de politiques publiques sans qu'une information suffisante soit donnée au Parlement sur les actions que ces moyens importants financent.

Comme les années précédentes, la Cour fait le constat d'un pilotage insuffisant des dépenses fiscales, dont le montant s'élève à 89,1 Md€ (en baisse de près de 11 Md€ par rapport à 2019 du fait de la réduction du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi). Les plafonds prévus par les lois de programmation sont respectés mais ils sont inopérants car fixés trop haut et le bilan des conférences fiscales en termes de modification ou de suppression de dépenses fiscales est très modeste.

Enfin, les ressources et les dépenses des fonds sans personnalité juridique, véhicules financiers contrôlés par l'État et dont la gestion est confiée à des tiers, échappent le plus souvent au contrôle de l'État, du Parlement et même parfois des instances de décision des organismes qui en sont pourtant gestionnaires. Ces fonds ne font l'objet ni d'un suivi précis, ni d'une stratégie de remise en ordre.

À l'issue de l'examen des différents moyens autres que les crédits du budget général, la Cour formule les recommandations suivantes :

3. *Accélérer la mise en œuvre du programme d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales les plus significatives sur la période restant à couvrir d'ici 2022, s'assurer que les résultats des évaluations donnent bien lieu, le cas échéant, à une rationalisation des dispositifs concernés et préparer le programme d'évaluation à mettre en œuvre lors de la prochaine loi de programmation des finances publique (recommandation reformulée).*
4. *À l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales soumises au plafond de la LPFP (recommandation reconduite).*
5. *Substituer au fonds pour l'innovation et l'industrie un dispositif de soutien à l'innovation inclus dans le budget général (recommandation reconduite).*

Le suivi des recommandations

Le suivi des recommandations du rapport annuel de la Cour sur le budget de l'État (RBDE) et des notes d'exécution budgétaire (NEB) s'inscrit dans le calendrier de préparation du RBDE et s'étend sur une durée qui varie en fonction de la typologie de publication : les recommandations des NEB sont suivies sur une année, celles du RBDE sur deux ans.

Pour l'année 2020, la Cour s'est attachée à réduire le nombre des recommandations formulées dans le cadre du RBDE et à renvoyer plus largement à celles des notes d'exécution budgétaire et au rapport sur la réforme du cadre organique et de la gouvernance des finances publiques.

A - Le suivi des recommandations des RBDE 2018 et 2019

Le suivi porte sur la mise en œuvre des douze recommandations formulées dans le RBDE portant sur 2018, et des dix recommandations formulées dans le RBDE portant sur 2019, dont cinq étaient reconduites du RBDE précédent et deux avaient été reformulées.

Tableau n° 29 : suivi des recommandations des RBDE 2018 et 2019

Recommandations	RBDE 2018 - suivi par le RBDE 2019	RBDE 2018 - suivi par le présent RBDE 2020	RBDE 2019 - suivi par le présent RBDE 2020
Totalement mises en œuvre	0	0	0
Mise en œuvre en cours	2	2	1
Mise en œuvre incomplète	1	1	1
Non mise en œuvre	7	8	8
Refus	2	1	0
Devenues sans objet	0	0	0
Total	**12**	**12**	**10**

Source : Cour des comptes

1 - Recommandations relatives à la présentation des lois de finances

La recommandation n° 1 des RBDE pour 2018 et 2019 (relative au traitement des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux dans le tableau d'équilibre de la loi de finances, qui ne devraient pas être déduits des recettes brutes de l'État mais figurer dans les dépenses nettes), qui a longtemps fait l'objet d'un refus de l'administration, n'est désormais plus rejetée par la direction du budget qui se dit en accord sur le principe. Elle soulève toutefois une question juridique, sur la possibilité au regard de la LOLF de traiter différemment les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et ceux relatifs à des impôts locaux. La Cour renouvelle cette recommandation.

Le recommandation n° 3 du RBDE pour 2019 (recommandation nouvelle) relative à un réexamen systématique des budgets annexes et des comptes spéciaux recueille également un accord de principe de la direction du budget mais n'a pas été mise en œuvre. Depuis les suppressions de comptes spéciaux décidées dans la LFI 2020, aucune nouvelle suppression n'est envisagée. Cette recommandation a été reprise, dans un cadre plus large, dans le récent rapport de la Cour sur la gouvernance des finances publiques[195]. Elle n'est pas renouvelée ici.

La recommandation n° 2 du RBDE pour 2018 (non reconduite dans le RBDE pour 2019) sur la décomposition des soldes, structurel et conjoncturel, de l'article liminaire pour l'État par sous-secteur des administrations publiques, recommandation ancienne, fait toujours l'objet d'un refus de la direction du budget, qui estime qu'une telle analyse n'a de sens que sur l'ensemble du secteur des administrations publiques.

La recommandation n° 3 du RBDE pour 2018 (non reconduite dans le RBDE 2019) sur la présentation de la trajectoire du solde de l'État en comptabilité budgétaire dans les lois de programmation des finances publiques recueille l'accord de la direction du budget et devrait être mise en œuvre dans la prochaine loi de programmation.

[195] Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020.

2 - Recommandations relatives aux recettes fiscales et aux dépenses fiscales

La recommandation n° 2 du RBDE pour 2019 (n° 4 du RBDE pour 2018) relative à la présentation d'une décomposition, impôt par impôt, de l'évolution spontanée et de l'effet des mesures, a été en partie mise en œuvre dans l'exposé général des motifs du projet de loi de règlement pour 2019, qui présente la décomposition entre évolution spontanée et mesures nouvelles, mais ne précise pas l'impact de chacune des mesures nouvelles. Dans le cadre de sa NEB consacrée aux recettes fiscales, la Cour a reconduit cette recommandation en la reformulant.

La recommandation n° 4 du RBDE pour 2019 (recommandation nouvelle) relative au renforcement de l'encadrement de la fiscalité affectée recueille un accord de la direction du budget sur le principe mais n'a pas été mise en œuvre. Cette recommandation a été reprise dans un cadre plus large dans le rapport sur la gouvernance des finances publiques.

La recommandation n° 5 du RBDE pour 2019 (recommandation nouvelle) au sujet d'une obligation déclarative en l'absence d'autre information permettant le chiffrage de la dépense fiscale n'est pas mise en œuvre. La direction du budget partage l'objectif de la Cour d'améliorer l'information sur les dépenses fiscales, mais s'interroge sur les conditions de mise en œuvre. Cette recommandation est reconduite dans le cadre la NEB consacrée aux dépenses fiscales.

La recommandation n° 6 du RBDE pour 2019 (même n° dans le RBDE pour 2018) sur la mise en œuvre du programme d'évaluation des dépenses fiscales n'a pas été mise en œuvre. Elle est reformulée.

La recommandation n° 7 du RBDE pour 2019 (même n° dans le RBDE pour 2018) sur la définition du périmètre des dépenses fiscales, recueille l'accord de la direction du budget mais n'a pas été mise en œuvre. Elle est reconduite.

La recommandation n° 8 du RBDE pour 2019 (même n° dans le RBDE pour 2018) sur le rattachement des dépenses fiscales aux objectifs de leur programme budgétaire n'est pas mise en œuvre. La direction du budget considère que ce rattachement n'est pas toujours possible. La recommandation n'est pas reconduite. L'élargissement des missions budgétaires aux dépenses fiscales, comme la Cour le recommande dans son récent rapport sur la gouvernance des finances publiques[196], permettrait de clarifier le lien entre les dépenses fiscales et les politiques publiques auxquelles elles contribuent.

[196] Cour des comptes, rapport public thématique *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020.

3 - Recommandations relatives aux dépenses

La recommandation n° 9 du RBDE pour 2019 (même numéro dans le RBDE pour 2018) sur le réexamen de l'ensemble des fonds sans personnalité juridique (FSPJ) n'est pas mise en œuvre. La recommandation du rapport sur la gouvernance publique (cf. supra) ayant une portée plus large et prévoyant notamment l'inclusion des FSPJ dans le périmètre des missions budgétaires, celle du RBDE n'est pas reconduite.

La recommandation n° 10 du RBDE pour 2019 (même n° dans le RBDE pour 2018) relative au fonds pour l'innovation et l'industrie n'est pas mise en œuvre. La situation de ce fonds restant aussi contestable que lors des années précédentes, la recommandation est reconduite.

4 - Recommandations relatives à la démarche de performance

Les recommandations n° 11 et 12 du RBDE pour 2018 (non reconduites en 2019) ne sont pas mises en œuvre mais recueillent l'accord de la direction du budget qui envisage de les mettre en œuvre dans la prochaine loi de programmation des finances publiques.

B - Le suivi des recommandations des NEB pour 2019

Au sein des 66 NEB portant sur l'exercice 2019, 187 recommandations ont été formulées, soit une moyenne de 2,8 recommandations par NEB. Sur l'ensemble de ces recommandations, 56,1 % font l'objet d'une mise en œuvre (totale dans 10,7 % des cas, en cours 25,1 %, incomplète 20,3 %). *A contrario,* 34,8 % des recommandations n'ont pas été mises en œuvre et 6,4 % ont fait l'objet d'un refus. Les recommandations devenues sans objet représentent 2,7 % du total.

Sur les 187 recommandations formulées sur l'exécution 2019, la Cour a décidé de reconduire ou de reformuler 137 d'entre elles au titre de l'exécution 2020.

Tableau n° 30 : suivi des recommandations des NEB pour 2019

Recommandations des NEB	Suivi 2020	(en %)
Totalement mises en œuvre	20	10,7 %
Mise en œuvre en cours	47	25,1 %
Mise en œuvre incomplète	38	20,3 %
Non mise en œuvre	65	34,8 %
Refus	12	6,4 %
Devenues sans objet	5	2,7 %
Total	**187**	**100,0 %**

Source : Cour des comptes

Liste des abréviations

AE ..... Autorisation d'engagement

AFITF ..... Agence de financement des infrastructures de transport de France

AFD..... Agence française de développement

AFT ..... Agence France Trésor

APU..... Administrations publiques

BA ..... Budget annexe

CAS..... Compte d'affectation spéciale

CCF ..... Compte de concours financiers

CDC ..... Caisse des dépôts et consignations

CICE ..... Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi

CIR..... Crédit d'impôt recherche

CITE..... Crédit d'impôt transition énergétique

CP..... Crédit de paiement

CS..... Compte spécial

DGF..... Dotation globale de fonctionnement

DGFiP ..... Direction générale des finances publiques

DGEFP ..... Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

DGOM ..... Direction générale des Outre-mer

ETP ..... Équivalent temps plein

ETPT ..... Équivalent temps plein travaillé

FCTVA ..... Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée

FSPJ ..... Fonds sans personnalité juridique

GPI ..... Grand plan d'investissement

GVT ..... Glissement vieillesse-technicité

HCFP..... Haut conseil des finances publiques

IR..... Impôt sur le revenu

IS ..... Impôt sur les sociétés

LFI..... Loi de finances initiale

LFR ..... Loi de finances rectificative

LOLF..... Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

LPFP ..... Loi de programmation des finances publiques

Missint..... Mission intérieure, réalisée par les forces armées sur le territoire national

OAT ..... Obligations assimilables du Trésor

Odete ..... Objectif de dépenses totales de l'État

NEB..... Note d'exécution budgétaire

ODAC ..... Organismes divers d'administration centrale

Opex ..... Opération extérieure

PAP ..... Projet annuel de performances

PIA ..... Programme d'investissements d'avenir

PLF..... Projet de loi de finances

PPCR..... Protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations

RAP..... Rapport annuel de performances

RBDE..... Rapport annuel de la Cour des comptes sur le budget de l'État prévu par le 4° de l'article 58 de la LOLF (présent rapport)

RSPFP ..... Rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par le 3° de l'article 58 de la LOLF

SGPI..... Secrétariat général pour l'investissement

TICPE ..... Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

T2 ..... Titre 2 (dépenses de personnel)

Annexes

Annexe n° 1 : les subventions exceptionnelles accordées aux communes 188

Annexe n° 2 : les relations financières entre l'État et la protection sociale 189

Annexe n° 3 : les normes de dépenses 192

Annexe n° 4 : les fonds de concours et attributions de produits 193

Annexe n° 5 : les propositions du Conseil des prélèvements obligatoires en matière de fiscalité affectée 196

Annexe n° 6 : les impôts et taxes affectés à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales 197

Annexe n° 7 : surcroîts et moindres dépenses par mission du budget général en lien avec la crise (M€) 198

Annexe n° 8 : décaissements du plan de relance en 2020 199

Annexe n° 9 : soldes des budgets annexes et comptes spéciaux en 2020 (M€) 200

Annexe n° 10 : rythme mensuel de décaissement des crédits 202

Annexe n° 11 : opération de recapitalisation au bénéfice du groupe SNCF 203

Annexe n° 12 : suivi des recommandations des RBDE pour 2018 et 2019 205

Annexe n° 1 : 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 L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales et le montant détaillé de ces subventions font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement du budget de l'État* ».

Les articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, aux communes « *dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières* ». En 2020, quatre collectivités territoriales ont bénéficié d'une subvention exceptionnelle, dont trois communes et une communauté de communes. L'article L. 2335-2 du CGCT est en effet applicable aux EPCI à fiscalité propre par renvoi à l'article L. 5211-36.

Tableau n° 31 : communes ayant reçu une subvention exceptionnelle

Collectivité	Département	Montant de la subvention exceptionnelle
Pointe-à-Pitre	Guadeloupe	800 000 €
Basse-Terre	Guadeloupe	500 000 €
Marie-Galante(1)	Guadeloupe	400 000 €
Longlaville	Meurthe-et-Moselle	300 000 €
Total		**2 000 000 €**

Source : direction générale des collectivités locales
(1) Communauté de communes de Marie-Galante

Annexe n° 2 : les relations financières entre l'État et la protection sociale

Tableau n° 32 : recettes fiscales recouvrées par l'État et affectées à la sécurité sociale (montants en droits constatés comptabilisés par les organismes de sécurité sociale)

en M€	2019	2020	Évolution 2020-2019
Taxe sur les salaires (art. 231 CGI)	12 308	14 537	18,1 %
Droits de consommation sur les tabacs (art. 575 CGI)	12 632	14 420	14,2 %
TVA nette affectée à la CNAM	41 023	36 827	-10,2 %
Prélèvement social sur les revenus du capital	16	-23	-246,2 %
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	1 035	922	-10,9 %
Taxe sur les véhicules de société (art. 1010 CGI)	767	801	4,4 %
Prélèvements sur les jeux, concours et paris	295	264	-10,5 %
Droit licence sur remises Débitants Tabac (art. 568 CGI)	394	420	6,6 %
Droits de consommation sur les alcools	4 058	4 003	-1,4 %
Taxe sur les boissons sucrées et édulcorées	470	431	-8,3 %
Taxe spéciale sur les huiles végétales, fluides ou concrètes, destinées à l'alimentation humaine	140	12	-91,6 %
Sous-total	**73 138**	**72 615**	**-0,7 %**
TVA nette affectée à la compensation des allègements de cotisations (ACOSS)	5 079	8 457	66,5 %
Taxe sur les salaires affectée à la compensation des allègements de cotisations (ACOSS)	1 410	-	
Total général	**79 627**	**81 071**	**1,8 %**

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGFiP ; montants en droits constatés pour les recettes versées à l'ACOSS, données provisoires pour les recettes versées à la MSA (alcools, boissons et huiles), hors CSG et CRDS recouvrés par l'État

Tableau n° 33 : les principales prestations de sécurité sociale prises en charge par l'État (coût* et compensation) et subventions

DISPOSITIFS (en M€)	Coût total de la mesure en 2020	Coût total de la mesure en 2019	Variation %	Versements État 2020 au titre de 2020
TOTAL DES PRESTATIONS	**45 995**	**42 071**	**9 %**	**45 700**
dont mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*	**24 666**	**20 791**	**19 %**	**24 645**
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	*11 136*	*10 376*	*7 %*	*11 241*
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	*253*	*246*	*3 %*	*273*
Prime d'activité	*10 046*	*9 568*	*5 %*	*9 951*
RSA	*1 314*	*602*	*118 %*	*1 286*
Aide exceptionnelle de solidarité (AES)	*1 916*			*1 894*
dont mission *Santé* (Aide médicale de l'État)	**829**	**877**	**-5 %**	**862**
dont mission *Égalité des territoires et logement*	**16 952**	**16 996**	**0 %**	**16 681**
ALF	*4 066*	*4 132*	*-2 %*	*4 264*
ALS et APL	*12 885*	*12 864*	*0 %*	*12 417*
dont mission *Régimes sociaux de retraite* (SNCF, RATP, ENIM, Mines)	**3 385**	**3 219**	**5 %**	**3 370**

** Le coût 2020 est celui supporté par les régimes au titre des mesures faisant l'objet d'une compensation. Les versements budgétaires de l'État au titre de 2020 permettent d'apprécier le respect du principe de neutralité en trésorerie fixé par l'art. L. 139-2 du code de la sécurité sociale*

Source : Cour des comptes à partir de l'état semestriel des relations financières entre l'État et la sécurité sociale au 31 décembre 2020 (champ : tous régimes de base)

Tableau n° 34 : les principales exonérations de cotisations sociales prises en charge par l'État (coût* et compensation)

DISPOSITIFS (en M€)	Coût total de la mesure en 2020	Coût total de la mesure en 2019	Variation %	Versements État 2020 au titre de 2020
TOTAL EXONERATIONS	**8 093**	**5 721**	**41 %**	**9 317**
dont mission *Travail et emploi*	**3 875**	**3 961**	**-2 %**	**3 772**
Apprentissage	443	445	0 %	378
Déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs	345	401	-14 %	389
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile	852	858	-1 %	804
Aide à domicile employée par un particulier fragile	849	873	-3 %	810
Exonérations sur les heures supplémentaires et complémentaires	527	592	-11 %	534
Aide aux créateurs repreneurs d'entreprise (ACRE)	719	611	18 %	717
dont mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales (TO-DE: Travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi)	347	356	-3 %	333
dont mission *Outre-mer* (principalement entreprises implantées dans les DOM)	**1 061**	**1 107**	**-4 %**	**1 125**
dont mission *Recherche et enseignement supérieur* (jeunes entreprises innovantes)	**222**	**210**	**6 %**	**199**
dont *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*	2 502			3 808
Aide au paiement de cotisations	1 047			1 600
Exonérations de cotisations - plan d'urgence	1 147			1 902
Activité partielle des particuliers employeurs	308			306

** Le coût 2020 est celui supporté par les régimes au titre des mesures faisant l'objet d'une compensation. Les versements budgétaires de l'État au titre de 2020 permettent d'apprécier le respect du principe de neutralité en trésorerie fixé par l'art. L. 139-2 du code de la sécurité sociale*

Source : Cour des comptes à partir de l'état semestriel des relations financières entre l'État et la sécurité sociale au 31 décembre 2020 (champ : tous régimes de base)

Annexe n° 3 : les normes de dépenses

Les normes de dépenses établies par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 s'articulent autour de deux plafonds complémentaires, l'un centré sur les éléments de dépenses réellement pilotables, l'autre correspondant à une norme globale plus large, couvrant la quasi-totalité des dépenses :

- la « norme de dépenses pilotables de l'État » comprend les dépenses nettes du budget général de l'État (hors contributions au CAS *Pensions*, charges d'intérêts de la dette et mission *Investissements d'avenir*), auxquelles s'ajoutent les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux « pilotables » (à l'exception des comptes d'opérations financières et des comptes prévus par la LOLF pour les opérations patrimoniales et les dépenses de pension), ainsi que la partie plafonnée des taxes affectées ;
- l'« objectif de dépenses totales de l'État » (Odete) ajoute aux dépenses pilotables certaines dépenses des comptes spéciaux, les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités locales et de l'Union européenne, la charge de la dette, la mission *Investissements d'avenir* et les dépenses de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

Cette nouvelle définition présente des progrès notables mais continue d'exclure des dépenses pour lesquelles des marges de manœuvre existent, comme les décaissements des opérateurs dans le cadre des PIA.

Annexe n° 4 : les fonds de concours et attributions de produits

Les fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) sont des procédures particulières prévues par la LOLF (art.17) qui permettent d'assurer une affectation de recettes au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial. Les FDC sont constitués de ressources non fiscales versées par des personnes morales ou physiques distinctes de l'État pour concourir à des dépenses d'intérêt public réalisées par celui-ci, tandis que les ADP sont constituées de recettes tirées de la rémunération de prestations fournies par un service de l'État.

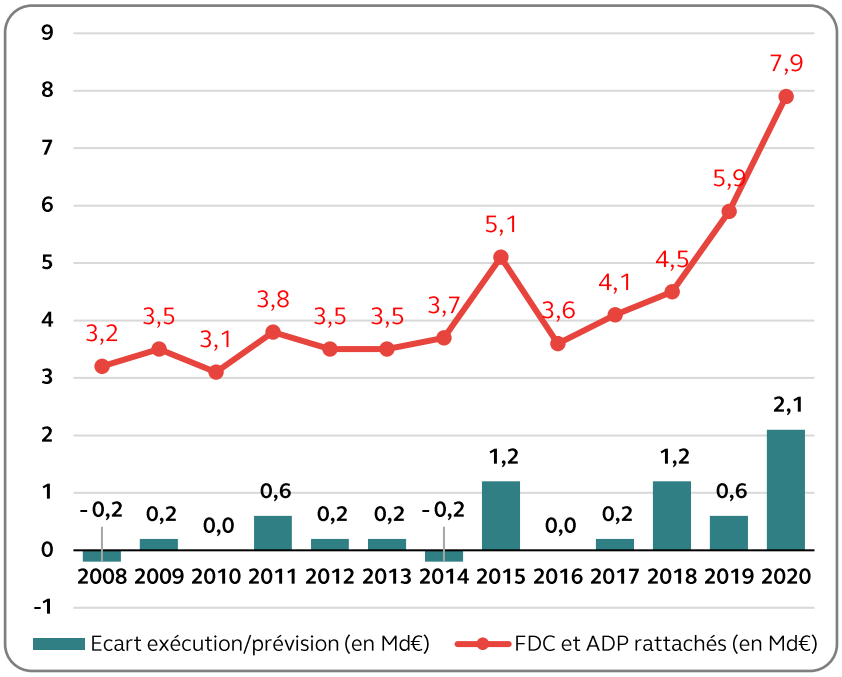
Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. En pratique, l'analyse des écarts annuels entre les rattachements effectifs de ces recettes et la prévision initiale révèle, comme le notait la Cour en 2018[197], une sous-évaluation quasi systématique de cette dernière (11,2 % d'écart en moyenne entre 2008 et 2020).

En 2020, les recettes de fonds de concours et d'attributions de produits s'élèvent, respectivement, à 7,0 Md€ et 0,9 Md€. Les premières progressent fortement par rapport à 2019 (+ 2,1 Md€), tandis que les secondes sont stables. La hausse observée résulte principalement de la contribution de France compétences au plan d'investissement dans les compétences.

Le montant annuel des rattachements de crédits *via* les procédures de FDC et ADP connaît, mécaniquement, une forte hausse. Alors qu'ils représentaient 3,6 Md€ de crédits de paiement en 2016, ces rattachements atteignent 7,9 Md€ en 2020 (cf. Annexe n° 11 :) . Cinq missions concentrent à elles seules 83,6 % de ces rattachements : *Écologie, développement et mobilité durables* (2,8 Md€), *Travail et emploi* (1,7 Md€), *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (0,9 Md€), *Défense* (0,7 Md€) et *Cohésion des territoires* (0,5 Md€).

[197] Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2018*, mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

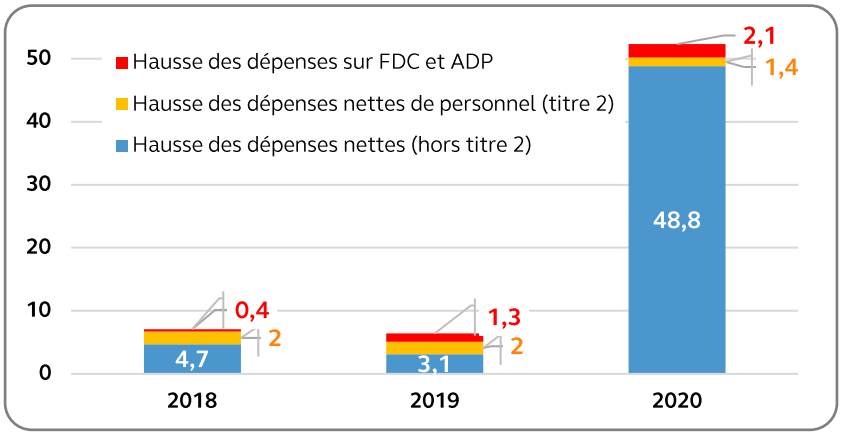
Graphique n° 63 : rattachements de fonds de concours et attributions de produits et écarts à la prévision (Md€)



Source : lois de finances initiales et de règlement des exercices 2008 à 2017, Chorus pour les exécutions 2018 et 2019. Périmètre du budget général
Note : pour l'année 2020, le montant de rattachements a été retraité du FDC relatif à la SNCF (4,05 Md€), dont les crédits ont été rattachés mais non consommés en 2020. Leur consommation devrait être échelonnée en 2021 et 2023.

Les dépenses sur FDC et ADP sont plus dynamiques que celles du budget général. Leur part dans la hausse annuelle des dépenses brutes du budget général diminue en 2020 après une période de hausse (5,6 % en 2018, 20,3 % en 2019 et 4,0 % en 2020, *cf.* graphique infra*)*. Leur part dans le total des dépenses nettes du budget général est ainsi passée de 1,7 % en 2019 à 2,1 % en 2020.

Graphique n° 64 : composition de la hausse des dépenses du budget général en 2018, 2019 et 2020 (CP en Md€)



Source : Cour des comptes à partir de direction du budget. Données hors remboursements et dégrèvements et prélèvements sur recettes
Note : il s'agit de la hausse des dépenses nettes de l'État à périmètre courant.

Pourtant, la Cour souligne depuis plusieurs années le caractère insatisfaisant du suivi des crédits de fonds de concours. Ces derniers ne sont pas ventilés par titre en LFI, rendant impossible toute comparaison par nature de dépense entre la LFI et son exécution. Une fois rattachés à un programme, les crédits des FDC et ADP ne se distinguent pas non plus des autres crédits votés en LFI[198].

À défaut d'un suivi exhaustif et fiable, le montant des dépenses sur FDC et ADP est considéré, par pure convention, comme égal au montant des crédits rattachés. Ce traitement conventionnel n'encourage pas le développement d'une démarche de performance.

Cette dynamique, conjuguée à des défauts dans le suivi et l'utilisation des crédits des FDC et ADP, fait peser des risques sur la cohérence et la lisibilité du budget de l'État.

[198] Les crédits ouverts sont rattachés aux programmes des ministères concernés par un arrêté hebdomadaire et rendus disponibles dans Chorus. À cette occasion, l'identité des parties versantes n'est que rarement renseignée dans le progiciel. Lors de la consommation des crédits, la saisie du numéro de fonds de concours auquel ils se rattachent est possible, mais facultative et, là encore, assez rare.

Annexe n° 5 : les propositions du Conseil des prélèvements obligatoires en matière de fiscalité affectée

Dans son rapport de 2018, *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer,* le CPO regroupe les propositions autour de trois axes.

I – Améliorer l'information du Parlement

Proposition n°1 : Organiser la centralisation effective des données pour améliorer la fiabilité des informations disponibles.

Proposition n° 2 : Soumettre les organismes affectataires à l'obligation de publier un rapport annuel sur l'emploi des taxes qui leur sont affectées.

II – Mieux encadrer les taxes affectées

Proposition n° 3 : Prévoir chaque année un vote du Parlement sur les taxes affectées aux agences dans le cadre du débat budgétaire.

Proposition n° 4 : Rendre plus contraignantes les conditions de création de nouvelles taxes affectées (modification de l'article 36 de la LOLF).

Proposition n° 5 : Supprimer certaines taxes affectées, notamment celles à faible rendement, à coûts de collecte élevés et celles qui pourraient être transformées en « contributions volontaires obligatoires » (CVO).

III – Renouveler et enrichir les outils de pilotage des taxes affectées

Proposition n° 6 : Faciliter un ajustement par les taux comme alternative à l'écrêtement.

Proposition n° 7 : Doter l'État de moyens de pilotage infra-annuels des taxes affectées lorsque celles-ci connaissent des augmentations importantes et imprévues.

Proposition n° 8 : Confier la collecte à l'État ou aux Urssaf, sauf si l'affectataire recouvre des taxes dont les bénéficiaires ne sont pas des bénéficiaires des interventions financées par ces taxes.

Annexe n° 6 : les impôts et taxes affectés à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales

En 2020, plus de 130 impositions de toutes natures sont affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, pour un montant total de 40,3 Md€[199] réparti comme suit (les règles d'arrondis sont susceptibles de faire apparaître des écarts) :

- 18,1 Md€ aux organismes divers d'administrations centrale (ODAC) ;
- 1,5 Md€ au secteur local, dont :
  - 1,4 Md€ aux organismes consulaires ;
  - 0,2 Md€ à des établissements publics locaux : centres de gestion de la fonction publique territoriale ;
- 20,7 Md€ à diverses personnes morales, dont :
  - 16,5 Md€ à des associations de divers secteurs et notamment de l'emploi et de la formation professionnelle (principalement les organismes paritaires collecteurs agréés) ;
  - 4,2 Md€ à d'autres personnes morales de droit privé notamment dans le secteur de l'industrie, de la recherche, du commerce et de l'artisanat.

[199] Les chiffres qui suivent sont prévisionnels, issus du PLF 2021 (*Voies et moyens*, Tome I).

Annexe n° 7 : surcroîts et moindres dépenses par mission du budget général en lien avec la crise (M€)

Mission	Dépenses liées à la crise	Moindres dépenses grâce à la crise	Dépenses nettes liées à la crise
Action et transformation publiques	0,4	0,0	0,4
Action extérieure de l'État	160,7	29,7	131,0
Administration générale et territoriale de l'État	71,3	21,4	49,9
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	88,5	10,6	77,9
Aide publique au développement	91,0	79,8	11,2
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	1,7	9,5	- 7,8
Cohésion des territoires	2 026,6	182,3	1 844,3
Conseil et contrôle de l'État	2,0	9,0	- 6,9
Culture	168,0	0,0	168,0
Défense	1 093,8	1 141,4	- 47,6
Direction de l'action du Gouvernement	25,1	10,2	14,9
Écologie, développement et mobilité durables	965,3	337,3	628,0
Économie	815,4	5,9	809,5
Engagements financiers de l'État	5,1	0,0	5,1
Enseignement scolaire	190,2	260,3	- 70,1
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	90,2	85,2	5,0
Investissements d'avenir	135,0	315,0	- 180,0
Justice	77,1	239,3	- 162,2
Médias, livre et industries culturelles	566,3	0,0	566,3
Outre-mer	11,4	180,0	- 168,6
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	41 819,3	0,0	41 819,3
Recherche et enseignement supérieur	469,6	204,4	265,1
Régimes sociaux et de retraite	94,0	0,0	94,0
Relations avec les collectivités territoriales	138,6	0,0	138,6
Santé	705,0	2,2	702,8
Sécurités	156,6	69,5	87,1
Solidarité, insertion et égalité des chances	2 425,1	22,2	2 402,8
Sport, jeunesse et vie associative	109,9	35,2	74,7
Travail et emploi	1 531,0	1 074,0	457,0
Total	**54 034,3**	**4 324,5**	**49 709,8**
Total hors mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*	**12 214,8**	**4 324,5**	**7 890,3**

Source : Cour des comptes

Annexe n° 8 : décaissements du plan de relance en 2020

Vecteur budgétaire	Crédits consommés en 2020 (en euros)
Missions du budget général	**2 103 927 091**
Défense	153 654 305
Économie	279 287 230
Écologie, développement et mobilité durable	468 838 751
Recherche et enseignement supérieur	105 000 000
Relation avec les collectivités territoriales	9 491 324
Enseignement scolaire	144 026
Sécurités	15 991 557
Sport, jeunesse et vie associative	24 800
Travail	921 495 098
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	150 000 000
Comptes spéciaux	**5 631 475 247**
CAS Immobilier	11 475 247
CAS Participations financières de l'État	4 050 000 000
Compte d'avance aux collectivités locales	1 570 000 000
Prélèvement sur recettes	**577 922 949**
Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales	577 922 949
TOTAL État – non corrigé	**8 313 325 287**
Dont fonds de concours de la SNCF	*4 050 000 000*
TOTAL État – corrigé	**4 263 325 287**
Autres administrations que l'État	**530 000 000**
Administrations de sécurité sociale (CNAF)	530 000 000
TOTAL administrations publiques (corrigé)	**4 793 325 287**

Source : Cour des comptes, à partir de données de la direction du budget
Note 1 : les montants sont exprimés en crédits de paiement.
Note 2 : la correction appliquée a trait à l'opération de recapitalisation de la SNCF. Si 4,05 Md€ ont bien été versés par le CAS PFE dans le cadre d'une opération de recapitalisation de la SNCF, celle-ci a ensuite effectué un versement à l'État par voie de fonds de concours pour le même montant sur la mission Écologie, développement et mobilité durables. Les versements réels de cette mission vers SNCF Réseau devraient être exécutés entre 2021 et 2023.

Annexe n° 9 : soldes des budgets annexes et comptes spéciaux en 2020 (M€)

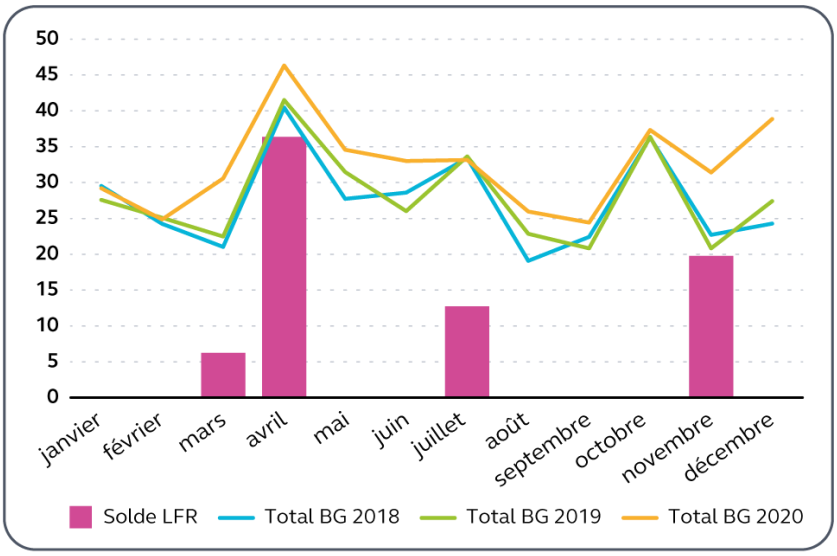
	Recettes	Dépenses	Solde
Contrôle et exploitation aériens	2 081	2 031	50
Publications officielles et information administrative	173	135	38
TOTAL BUDGETS ANNEXES	**2 254**	**2 166**	**88**
Aides à l'acquisition de véhicules propres	0	0	0
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 144	1 326	-182
Développement agricole et rural	140	127	13
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	376	297	79
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	0	0	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	262	522	-260
Participation de la France au désendettement de la Grèce	84	158	-74
Participations financières de l'État	10 920	11 701	-782
Pensions	60 812	59 549	1 262
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	313	276	37
Transition énergétique	6 757	6 732	25
Total comptes d'affectation spéciale	**80 807**	**80 689**	**118**
Accords monétaires internationaux	0	0	0
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	8 304	10 923	-2 619
Avances à l'audiovisuel public	3 789	3 789	0
Avances aux collectivités territoriales	105 665	108 538	-2 873
Prêts à des états étrangers	483	570	-87
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	747	780	-34
Total comptes de concours financiers	**118 987**	**124 600**	**-5 613**

Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires	578	567	11
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	167	170	-3
Couverture des risques financiers de l'État	1 518	1 518	0
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	647	638	10
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	38 146	38 121	25
Lancement de certains matériels aéronautiques et certains matériels d'armement complexes	10	7	3
Opérations commerciales des domaines	79	45	33
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	23	23	0
Renouvellement des concessions hydroélectriques	0	0	0
Soutien financier au commerce extérieur	639	668	-29
Total comptes de commerce	**41 806**	*41 755*	**51**
Émission des monnaies métalliques	172	*154*	18
Opérations avec le Fonds monétaire international			0
Pertes et bénéfices de change	23	*18*	5
Total comptes d'opérations monétaires	**195**	*172*	**23**
TOTAL COMPTES SPECIAUX	**241 795**	**247 216**	**-5 421**
TOTAL COMPTES SPECIAUX HORS FMI	**241 795**	**247 216**	**-5 421**

Annexe n° 10 : rythme mensuel de décaissement des crédits

Le rythme mensuel de décaissement de crédits budgétaires a évolué en 2020 au regard des exécutions précédentes. En effet, au mois de mars 2020, alors que les consommations de crédits ralentissaient par rapport au mois de février dans les exercices 2019 et 2018, les décaissements augmentent de 5,7 Md€ par rapport à février 2020 (24,9 Md€ de décaissements en février 2020 ; 30,6 Md€ en mars 2020).

Graphique n° 65 : décaissements mensuels des crédits budgétaires en 2018, 2019 et 2020 (Md€)



Source : Cour des comptes (données Chorus)

L'accélération de la consommation de crédits compte tenu de la crise sanitaire en début d'exercice a ensuite donné lieu à quatre lois de finances rectificatives pour corriger les prévisions et déployer de nouveaux moyens. En fin d'exercice, aux mois de novembre et décembre 2020, les décaissements ont été bien supérieurs à ceux des exécutions 2019 et 2018 aux mêmes mois. La consommation de crédits a ainsi progressé en moyenne de 44,3 % de novembre 2018 et 2019 à novembre 2020, et de 50,4 % de décembre 2018 et 2019 à décembre 2020.

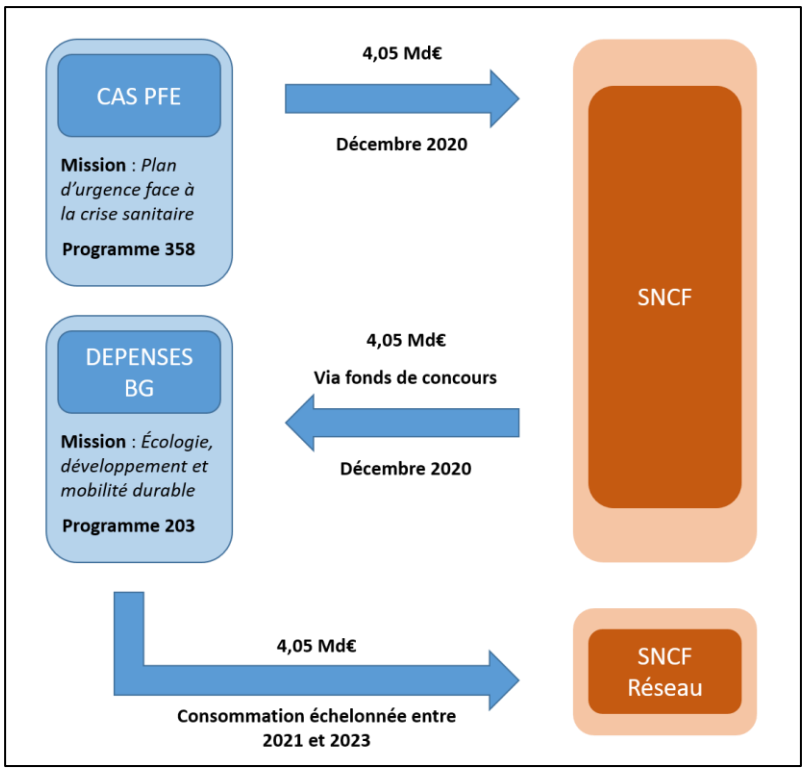
Annexe n° 11 : opération de recapitalisation au bénéfice du groupe SNCF

Le programme 358 - *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a abondé le CAS *Participations financières de l'État* (PFE)[200] de 4,05 Md€ pour l'augmentation de capital de la holding SNCF, en vue de l'exécution du plan de relance ferroviaire. Le CAS PFE a ainsi versé 4,05 Md€ au groupe SNCF en décembre 2020.

Le groupe, recapitalisé par cette opération, a toutefois reversé cette somme à l'État par voie de fonds de concours sur le programme - 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durable*. Ces crédits ont ainsi été rattachés au programme 203 en 2020 mais non consommés, aucune dépense n'ayant été réalisée. La consommation de ces crédits devrait être échelonnée entre 2021 et 2023 et ces derniers versés directement à SNCF Réseau.

[200] Cf. NEB 2020 du CAS *Participations financières de l'État*.

Schéma n° 3 : soutien financier au groupe SNCF



Source : Cour des comptes

Cette opération a une incidence sur la méthode de calcul des dépenses financées sur des crédits de fonds de concours en 2020. Le montant de crédits de fonds de concours consommés dans l'année n'étant pas identifiable dans Chorus, il est habituellement, par convention, considéré comme identique à celui des crédits *rattachés* au cours de l'exercice, soit 12,0 Md€ en 2020. Or, le rattachement de 4,05 Md€ de fonds de concours au programme 203 - *Infrastructures et services de transports* ne s'est pas accompagné d'une dépense correspondante, puisque celle-ci devrait être réalisée entre 2021 et 2023. Il n'y a donc pas lieu de considérer que ces 4,05 Md€ ont donné lieu à consommations de crédits.

Dès lors, les consommations de crédits sur fonds de concours sont estimées à 7,9 Md€ (12,0 – 4,05) et les dépenses du budget général hors fonds de concours et attributions de produit à 381,8 Md€ en 2020.

Annexe n° 12 : : suivi des recommandations des RBDE pour 2018 et 2019

Numéro 2019 (n° 2018)	Recommandation	Appréciation RBDE 2019 du degré de mise en œuvre	Appréciation RBDE 2020 du degré de mise en œuvre
	Sur les résultats		
1 (n° 1 2018)	Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des charges dans les lois de finances, en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État, pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite).	Refus	Non mise en œuvre
3	Pour chacun des budgets annexes et des comptes spéciaux, examiner si la nature de ses dépenses nécessite de déroger aux règles budgétaires et comptables de droit commun et en tirer les conséquences sur son périmètre, sa fusion avec un autre budget annexe ou compte spécial ou sa réintégration au sein du budget général (recommandation nouvelle).		Non mise en œuvre
(n° 2 2018)	Faire figurer dans l'article liminaire de la loi de finances initiale et de la loi de règlement la décomposition des soldes structurel et conjoncturel par sous-secteur d'administrations publiques.	Refus	Refus
(n° 3 2018)	Rétablir la présentation de la trajectoire de solde de l'État en comptabilité budgétaire dans la prochaine loi de programmation des finances publiques.	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre en cours
	Sur les recettes		
2 (n° 4 2018)	Présenter, dans un document budgétaire (projet de loi de règlement, annexe Voies et moyens du projet de loi de finances), l'évolution du produit des impôts de l'année révolue en la décomposant entre évolution spontanée et mesures nouvelles et en précisant l'impact de chacune des mesures (recommandation reformulée).	Mise en œuvre incomplète	Mise en œuvre incomplète

4	Renforcer l'encadrement de la fiscalité affectée en rendant plus contraignantes les conditions de création de nouvelles taxes affectées, en leur fixant un plafond et en prévoyant le réexamen régulier de leur affectation par le Parlement (recommandation nouvelle).		Non mise en œuvre
5	À défaut d'autres sources d'information permettant de la chiffrer, prévoir une obligation déclarative pour chaque dépense fiscale nouvelle concernant l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés (recommandation nouvelle).		Non mise en œuvre
6 (n° 6 2018)	Mettre en œuvre le programme d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales sur la période restant à courir d'ici 2022 (recommandation reformulée).	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
7 (n° 7 2018)	À l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales soumises au plafond de la LPFP (recommandation reconduite).	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
8 (n° 8 2018)	Compléter les documents budgétaires en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées à chaque programme et en les assortissant, pour les plus significatives, d'indicateurs de performance (recommandation reconduite).	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre en cours
(n° 5 2018)	Réaliser un chiffrage exhaustif du nombre de bénéficiaires et du coût de chacune des dépenses fiscales (recommandation reformulée).	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
	Sur les dépenses		
9 (n° 9 2018)	Effectuer une revue de l'ensemble des fonds sans personnalité juridique contrôlés par l'État, et opérer d'ici au 31 décembre 2022 l'une des formes de remise en ordre suivantes : - suppression ou mise en extinction des fonds qui n'ont plus de raison d'être ou dont les objectifs peuvent être atteints par d'autres moyens ; - retour des recettes et des dépenses au budget général, en recourant si nécessaire et si les conditions juridiques sont remplies aux mécanismes d'affectation prévus par la LOLF et en plaçant la gestion déléguée, si elle est	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre

	maintenue, dans le cadre d'une convention de mandat ; - à défaut, transfert de la mission à un opérateur existant qui la gère sous sa responsabilité et qui intègre les opérations et les ressources affectées dans ses propres budgets, comptes et rapports d'activité, le cas échéant en les individualisant (recommandation reconduite).		
10 (n° 10 2018)	Substituer au fonds pour l'innovation et l'industrie un dispositif de soutien à l'innovation inclus dans le budget général (recommandation reconduite).	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
	Sur la démarche de performance		
(n° 11 2018)	Distinguer un nombre limité d'objectifs stratégiques et d'indicateurs associés relevant de la responsabilité des ministres et les objectifs de gestion assortis d'indicateurs qui relèvent des responsables de programme.	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
(n° 12 2018)	Compléter le dispositif de performance de la LOLF en définissant en loi de programmation des finances publiques un calendrier de revues de dépenses et d'évaluations de politiques publiques présentées au Parlement.	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre

Réponse conjointe du ministre de l'économie, des finances et de la relance, et du ministre délégué chargé des comptes publics

RÉPONSE CONJOINTE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DES COMPTES PUBLIC

Nous avons pris connaissance avec intérêt du projet de rapport sur le budget de l'État en 2020, prévu par l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er aout 2001 relative aux lois de finances (LOLF), que vous avez bien voulu nous transmettre par courrier en date du 31 mars 2021.

Nous tenons tout d'abord à saluer ta qualité des échanges qui se sont tenus au cours de la phase de contradiction avec nos services.

Nous nous réjouissons également que les rapports annuels de performance relatifs à la gestion 2020 puissent être livrés dans leur grande majorité à la Cour au cours de la semaine du 6 avril, malgré le contexte particulier lié à la crise sanitaire et l'effort d'organisation conséquent que cette anticipation calendaire implique pour les services. L'avancement du calendrier de livraison de ces documents budgétaires, propre à faciliter l'exercice par le Parlement de sa mission de contrôle budgétaire, s'inscrit dans l'objectif d'un dépôt du projet de loi de règlement au 15 avril N+1 dont cette année 2021 constitue un aboutissement avec le dépôt le 14 avril du projet de loi de règlement et du programme de stabilité.

L'année 2020 a été marquée par une crise sanitaire et économique sans précédent qui a nécessité la mise en place d'un dispositif exceptionnel sur le plan budgétaire. L'adoption de quatre lois de finances rectificatives (LFR), apportant des réponses d'une ampleur inédite dans des délais extrêmement contraints à une crise sans précédent, a démontré la capacité de réactivité et de résilience de l'administration, que nous souhaitons souligner. Malgré ces délais, les lois de finances ont été élaborées et adoptées dans le plein respect des procédures prévues par les textes, dont la consultation du Haut conseil des finances publiques (HCFP).

En définitive, sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables, la dépense de l'État s'établit à un niveau supérieur de 6,4 Md€ au niveau de norme défini dans la loi de finances initiale (LFI). Ce dépassement est la conséquence directe des crédits ouverts principalement en cours de gestion pour faire face à la crise sanitaire, à hauteur de 8,9 Md€ sur ce périmètre (hors mission Urgence). Ainsi l'exécution 2020, en neutralisant les effets de la crise, respecte globalement le niveau fixé en LFI. La LFR 4 a d'ailleurs procédé à des annulations d'ampleur comparable aux années précédentes pour compenser les ouvertures réalisées hors mesures d'urgence. Ce sérieux budgétaire contribue à la qualité de la signature de la France, essentielle dans un contexte d'endettement accru.

Nous partageons de nombreux constats et appréciations faits par la Cour dans son rapport.

Ainsi, la Cour confirme pour 2020 1'amélioration de la gestion budgétaire grâce notamment au maintien d'un faible taux de mise en réserve, en particulier sur les dépenses jugées peu modulables, qui participe, comme le souligne la Cour, de l'amélioration de la sincérité des textes budgétaires. Nous tenons à rappeler également que les progrès de gestion, réalisés depuis 2017 et salués par la Cour et les gestionnaires, ont été maintenus et défendus malgré la crise économique : dégels très limités au 1er semestre et presque exclusivement liés à l'urgence immédiate, publication d'une loi de finances rectificative de fin de gestion promulguée dès le 29 novembre sans qu'un décret d'avance ait été nécessaire.

Nous partageons pleinement les analyses et les recommandations du chapitre IV sur la nécessité de rendre les dépenses de l'État plus lisibles et moins complexes dans l'optique de renforcer le contrôle du Parlement et des citoyens sur nos finances publiques. En ce sens, nous partageons également les constats de la Cour à propos des comptes spéciaux et des fonds sans personnalité juridique et soutenons leur réintégration au sein du budget de l'État, de façon à garantir le respect des principes d'universalité et d'unité du budget de l'État. Concernant les taxes affectées qui dérogent également au principe d'universalité budgétaire, nos services œuvrent pour leur limitation et leur rebudgétisation.

Nous partageons également l'appréciation de la Cour qu'il existe un risque d'« effet cliquet » sur le niveau des dépenses, si les dépenses ponctuelles de crise étaient maintenues dans le temps. Face à ce constat commun, nous tenons à rappeler la grande vigilance dont nous avons fait preuve, et que nous maintiendrons en 2021, pour que ces dépenses de crise ne soient pas pérennisées, d'une part, en ciblant les dispositifs de soutien et, d'autre part, en s'assurant du caractère temporaire de ces mesures, qui ont vocation à s'éteindre au fur et à mesure de la levée des contraintes liées à la pandémie. À titre d'exemple, le Gouvernement a veillé à adapter les dispositifs de soutien à l'issue du premier déconfinement, à l'été 2020, conduisant à une diminution rapide de la dépense à cette période, tout en faisant preuve de réactivité dans leur réactivation lors des épisodes ultérieurs de détérioration de la situation sanitaire.

Si nous partageons très largement les constats de la Cour, nous souhaitons toutefois relever quelques points de divergence.

Ainsi nous souhaitons contester le jugement de la Cour selon lequel les ouvertures de crédits prévues dans la quatrième loi de finances rectificative (LFR 4) au bénéfice de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » reflètent « un manque de réalisme des prévisions budgétaires ». Le Gouvernement a en effet proposé au Parlement de calibrer les ouvertures de crédits d'urgence de façon prudente dans le projet de loi de finances rectificative déposé le 4 novembre 2020, quelques jours après l'annonce d'un nouveau confinement. Les montants étaient notamment fondés sur la base de l'impact économique du premier confinement, qui s'est révélé in fine plus faible que prévu. L'exposé général des motifs du projet de LFR 4 mentionnait d'ailleurs explicitement la possibilité d'une sous-consommation des crédits ouverts compte tenu du contexte de très forte incertitude sur l'évolution de la crise sanitaire. Afin d'assurer l'information du Parlement sur la sous-exécution à venir de ces enveloppes, le Gouvernement a indiqué publiquement et à plusieurs reprises que les crédits ouverts sur la mission ne seraient pas entièrement consommés,

Nous ne partageons pas l'analyse de la Cour selon laquelle le « recours excessif aux reports de crédits n'est pas conforme au principe d'annualité budgétaire ». Le principe d'annualité s'apprécie dans les conditions et sous les réserves fixées par la LOLF et les reports s'inscrivent dans ce cadre. Si l'article 15 de la LOLF prévoit bien un plafonnement des reports à 3 % des crédits ouverts, ce même article prévoit par ailleurs la possibilité de dépasser ce plafond par disposition en loi de finances, ce qui a été mis en œuvre dans la loi de finances pour 2021. La Cour indique qu'il aurait été souhaitable de ne pas reporter les crédits d'urgence non consommés à la fin de l'année 2020, et de prévoir en conséquence des ouvertures de crédits massives en loi de finances pour 2021. Cette option ne nous est pas apparue gage de lisibilité, notamment pour le Parlement à qui le Gouvernement aurait proposé de voter de nouvelles ouvertures de crédits pour plusieurs dizaines de milliards d'euros, alors même que les reports de crédits ne sont décidés qu'en début d'année suivante.

Nous souhaitons nuancer l'appréciation portée par la Cour sur les reports croisés depuis les programmes 356 « Activité partielle » et 360 « Compensation des exonérations » vers le financement en 2021 du programme 357 « Fonds de solidarité qui, selon la Cour constituerait une entorse au principe de spécialité budgétaire, Aux termes de l'article 15 de la LOLF, « les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur

un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé ». En considérant un objectif comme une politique publique, et donc comme une mission, en l'occurrence les dépenses afférentes à la gestion de la crise, ces reports peuvent être légitimement rattachés au programme « Fonds de solidarité », qui poursuit un même objectif de soutien aux entreprises en réponse à la crise sanitaire et qui est lui-même rattaché à la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

S'agissant de l'opération de recapitalisation de la SNCF, nous ne jugeons pas fondé son retraitement pour estimer l'exécution totale du plan de relance. D'une part, il est indéniable que le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » a enregistré, en décembre 2020, une dépense de 4,05 Md€ au bénéfice direct de la holding SNCF. D'autre part, cette opération ayant restauré, dès le précédent exercice budgétaire, la capacité du groupe SNCF à sécuriser un plan d'investissement, nous estimons pleinement justifié de la comptabiliser parmi les mesures du plan de relance ayant donné lieu à des dépenses ou des moindres recettes en 2020.

En conclusion, nous souhaitons que, malgré la crise sanitaire et économique qui a profondément affecté la gestion 2020 du budget et qui va se poursuivre en 2021, l'amélioration de la gestion budgétaire saluée par la Cour et par les gestionnaires demeure un acquis, tout en assurant une mobilisation efficace et réactive des moyens budgétaires nécessaires à l'accompagnement des circonstances exceptionnelles que connaît notre pays depuis le début de la crise sanitaire.