

Cour des comptes



LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2014

Résultats et gestion

Mai 2015

Sommaire

DÉLIBÉRÉ.....	7
INTRODUCTION.....	13
PREMIÈRE PARTIE LES RÉSULTATS DE L'ANNÉE 2014.....	17
CHAPITRE 1 LE DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2014.....	19
I - UN RÉSULTAT BUDGÉTAIRE 2014 DÉCEVANT	19
II - DES RECETTES EN BAISSÉ, DES DÉPENSES STABILISÉES.....	28
CHAPITRE 2 LA TRÉSORERIE ET LA DETTE DE L'ÉTAT	41
I - UN BESOIN DE FINANCEMENT SUPÉRIEUR AUX PRÉVISIONS	41
II - UN ENDETTEMENT QUI CONTINUE À CROÎTRE À UN RYTHME SOUTENU	47
III - UNE DETTE DONT LA CROISSANCE EST LOIN D'ÊTRE MAÎTRISÉE.....	51
DEUXIEME PARTIE LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2014	59
CHAPITRE 1 LES RECETTES FISCALES ET NON FISCALES.....	61
I - DES RECETTES FISCALES 2014 EN BAISSÉ POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2009	62
II - UNE ÉVALUATION DES RECETTES FISCALES TOUJOURS AUSSI FRAGILE.....	68
III - DES RECETTES NON FISCALES STABLES EN 2014	79
CHAPITRE 2 L'IMPACT DES DÉPENSES FISCALES SUR LES RECETTES	83
I - UN MONTANT DES DÉPENSES FISCALES HORS CICE EN 2014 SENSIBLEMENT REVU À LA HAUSSE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015	84
II - DES DISPOSITIONS DE LA LOI DE PROGRAMMATION INÉGALEMENT MISES EN ŒUVRE.....	87
III - UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES FISCALES TOUJOURS DÉFICIENTE.....	90
TROISIEME PARTIE LES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2014.....	97
CHAPITRE 1 LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE.....	99
I - UNE DÉPENSE INFÉRIEURE AUX DOTATIONS DE LA LFI.....	99
II - DES NORMES DE DÉPENSES RESPECTÉES AU PRIX DE DÉBUDGÉTISATIONS IMPORTANTES ET DE REPORTS DE CHARGES ACCRUS.....	102
III - UN PILOTAGE INFRA-ANNUEL RENFORCÉ, DES TENSIONS ACCRUES SUR LES GESTIONS FUTURES.....	109

CHAPITRE 2 L'ANALYSE DE LA DÉPENSE	121
I - UN BUDGET GÉNÉRAL CONSTITUÉ AUX TROIS QUARTS DE DÉPENSES DE PERSONNEL, DE FONCTIONNEMENT ET D'INTÉRÊT DE LA DETTE	121
II - UNE GESTION DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR EN DEHORS DES RÈGLES DE DROIT COMMUN QUI ALTÈRE LES CONDITIONS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	125
III - DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE PENSIONS, ET DES VERSEMENTS À LA SÉCURITÉ SOCIALE INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉS	130
IV - L'EFFICACITÉ NON MESURÉE DES DISPOSITIFS DE MAÎTRISE DES FINANCEMENTS DES OPÉRATEURS	145
QUATRIÈME PARTIE L'APPRÉCIATION D'ENSEMBLE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE.....	157
CHAPITRE 1 LA RÉGULARITÉ DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	159
I - SUR LE BUDGET GÉNÉRAL, DES SOUS-BUDGÉTISATIONS RÉCURRENTES ET DES FONDS DE CONCOURS IRRÉGULIERS	159
II - DE NOMBREUSES IRRÉGULARITÉS SUR LES COMPTES SPÉCIAUX	164
III - UNE INFORMATION AU PARLEMENT À AMÉLIORER.....	165
CHAPITRE 2 LA SOUTENABILITÉ DU BUDGET DE L'ÉTAT	169
I - DES INCERTITUDES SUR LE RENDEMENT DES RECETTES	169
II - LES RISQUES PORTANT SUR LES DÉPENSES.....	172
CHAPITRE 3 LA DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE.....	179
I - LES LIMITES DE LA DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE	179
II - L'INSUFFISANCE DU SUIVI DE DEUX POLITIQUES PUBLIQUES PRIORITAIRES	185
CONCLUSION GÉNÉRALE	197
LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	203
LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS.....	205
ANNEXES	215
RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET.....	241

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

- Élaboration et publication -

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

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

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

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

- la certification des comptes de l'État, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF) ;
- le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat sur les finances publiques (article 58-3° de la LOLF) ;
- le (ou les) rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice (article 58-6° de la LOLF), qui accompagne(nt) le projet de loi de finances comportant leur ratification.

Ces rapports ainsi que l'acte de certification des comptes de l'État s'appuient sur les contrôles, enquêtes et vérifications conduits par la Cour. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par les sept chambres que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurés par une formation commune associant les sept chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle, d'une enquête ou de vérifications, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

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

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle, enquête ou vérification est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme tous les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitifs, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des travaux.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil, en formation plénière, où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

Le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, ainsi que les analyses par mission et par programme de l'exécution du budget de l'État, sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Le rapport est également diffusé par *La documentation française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le présent rapport sur *le budget de l'État en 2014 : résultats et gestion*.

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

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Briet, Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, M. Cazala, conseiller maître remplaçant Mme Ratte empêchée, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Levy, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Ganser, Camoin, Cazanave, Pannier, Lebuy, Mme Pappalardo, MM. Lafaure, Frangialli, Andréani, Mme Morell, M. Perrot, Mmes Françoise Saliou, Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Gautier, Tournier, Courtois, Vivet, Diricq, Charpy, Pétel, Maistre, Martin, Ténier, Hayez, Mme Froment-Védrine, M. Ravier, Mme Dos Reis, MM. de Gaulle, Guibert, Mme Monique Saliou, MM. Uguen, Guédon, Baccou, Vialla, Castex, Sépulchre, Antoine, Feller, Mmes Démier, Malgorn, MM. Clément, Boudy, Le Mer, Saudubray, Migus, Laboureux, Mme Esparre, MM. Léna, de Nicolay, Mme Dardayrol, MM. Mourier des Gayets, Delaporte, de La Guéronnière, Brunner, Albertini, Jamet, Écalte, Mme Périn, MM. Ortiz, Rolland, Mmes Dujols, Bouzanne des Mazery, Soussia, MM. Basset, Rocca, Mme Périgord, MM. Belluteau, Appia, Brouder, Dubois, Schwartz, Thévenon, Fialon, Mme Saurat, conseillers maîtres, MM. Marland, Schmitt, Jouanneau, Sarrazin, Delbourg, Galliard de Lavernée, Blanchard-Dignac, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

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

- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de Mme Périn, conseillère maître,

rapporteure générale, de MM. Justum, auditeur, et Pelé, rapporteur à temps complet, rapporteurs devant la formation interchambres chargée de le préparer, et de M. Charpy, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;

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

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

Fait à la Cour, le 20 mai 2015.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation interchambres présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de MM. Rémond, Ganser (à compter du 12 janvier 2015), Cazala, Andréani (à compter du 3 avril 2015), Barbé, Gautier (jusqu'au 17 novembre 2014), Vermeulen (jusqu'au 12 janvier 2015), Charpy, Mme Trupin, M. Guibert (à compter du 17 novembre 2014), M. Antoine (jusqu'au 3 avril 2015), Mme Vergnet, M. Viola (jusqu'au 12 janvier 2015), M. Laboureix, M. Lambert, Mme Latare (à compter du 12 janvier 2015) et M. Lallement (à compter du 13 octobre 2014), conseillers maîtres. M. Kruger, premier avocat général, représentait le procureur général.

Le rapporteur général était Mme Périn, conseillère maître, assistée de M. Justum, auditeur, et M. Pelé, rapporteur extérieur, rapporteurs, et de Mme Hado, vérificatrice, avec le concours de Mme Soussia, conseillère maître, de MM. Boullanger, Vareille, Bourquard et Robert, conseillers référendaires, de M. Gatineau, auditeur, de Mme Eloy, Mme Georges et M. Chapat, rapporteurs extérieurs, et de Mme Daros-Plessis, experte.

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

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 12 mai 2015, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Le présent rapport sur les résultats et la gestion du budget de l'État repose notamment sur 59 analyses par mission et par programme de l'exécution des crédits et de trois analyses de l'exécution des recettes, fiscales, non fiscales et dépenses fiscales.

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

Ces 62 analyses sont consultables sur le site internet de la
Cour des comptes

www.ccomptes.fr

Introduction

Le budget de l'État présente un déficit de 85,56 Md€ en 2014 (3,9 % du PIB), comparable à celui de 2012 et en hausse de 10,69 Md€ par rapport à 2013. La charge de la dette, de 43,16 Md€ en 2014, équivaut à la moitié du déficit du budget de l'État.

Tableau n° 1 : évolution du déficit budgétaire depuis 2011

En Md€	2011	2012	2013	2014	2015
Déficit prévu en loi de finances initiale (LFI)	91,63	78,71	62,31	82,57	74,41
Déficit en exécution	90,72	87,15	74,87	85,56	

Source : Cour des comptes – au 30 avril 2015.

La réduction du déficit budgétaire constatée depuis plusieurs années a été interrompue en 2014.

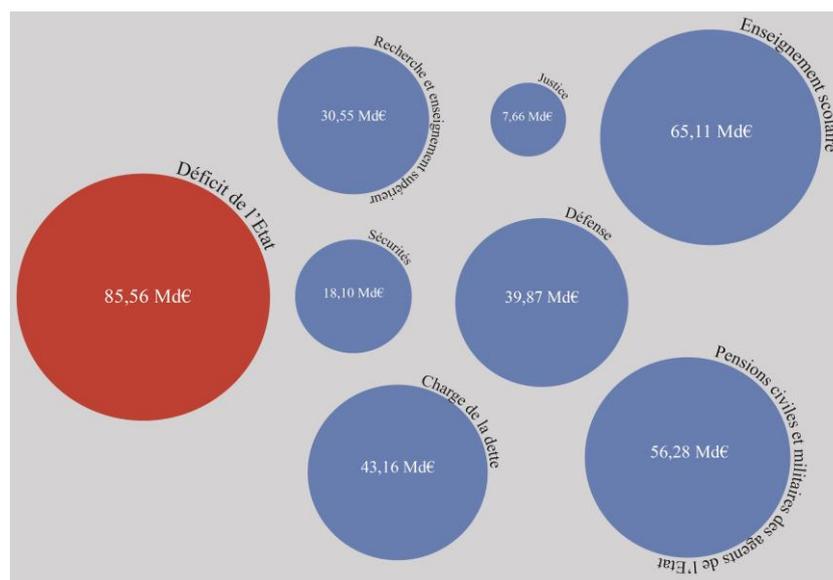
En 2014, le déficit a représenté 39 % des recettes nettes de l'État ; il est supérieur au produit net de l'impôt sur le revenu (69,2 Md€) et absorbe plus de 80 % du produit total de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés (104,5 Md€).

Comparé aux dépenses, le déficit est supérieur aux crédits que l'État consacre à ses missions régaliennes¹ (71,1 Md€) ou à ses interventions (crédits de titre 6) en faveur des ménages, des entreprises, des collectivités territoriales et autres collectivités (69,6 Md€).

À titre d'illustration, le graphique n° 1 permet de comparer le montant du déficit budgétaire aux dépenses que l'État effectue dans le cadre de certaines missions budgétaires.

¹ Il s'agit des crédits des missions *Défense, Sécurité, Justice, Action extérieure de l'État* et *Administration générale et territoriale de l'État*.

Graphique n° 1 : le déficit budgétaire et les dépenses de quelques missions en 2014



Source : Cour des comptes

Le déficit de 2014 est supérieur de 2,99 Md€ à celui fixé en loi de finances initiale (LFI) car, une fois encore, les recettes nettes se sont révélées nettement inférieures aux prévisions (-10,47 Md€) tandis que les dépenses ont été stabilisées.

L'exécution budgétaire de 2014 a été compromise par des prévisions optimistes en recettes et des ajustements tardifs en dépenses.

Les prévisions macroéconomiques sur lesquelles la LFI pour 2014 a été bâtie ont été révisées à deux reprises, lors de la présentation du programme de stabilité en avril puis lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2015 au début de l'automne. Elles ont été prises en compte dans deux lois de finances rectificatives (LFR) qui ont, en conséquence, réduit les prévisions de recettes fiscales ainsi que, dans une moindre mesure, les dépenses.

Hors charges de la dette, les dépenses ont été stabilisées mais cet effort a davantage résulté d'annulations de crédits en cours d'année et de reports de charges sur 2015 que de mesures pérennes.

**Deux lois de finances rectificatives et
deux décrets d'avance en 2014**

La loi de finances rectificative du 8 août 2014, qui met en œuvre le Pacte de responsabilité et de solidarité, a réduit les dépenses nettes de 3,4 Md€ (hors remboursements et dégrèvements) et les prévisions de recettes nettes de 5,7 Md€, portant le solde à -83,9 Md€.

Le décret du 7 octobre 2014 a ouvert 56 M€ en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sur la mission Égalité des territoires, logement et ville pour le financement de places d'hébergement d'urgence et des dispositifs de veille sociale.

Le décret du 2 décembre 2014 a ouvert 1 733,9 M€ d'AE et de 1 269,0 M€ de CP sur 10 missions et 18 programmes, dont 688,9 M€ de crédits de titre 2 essentiellement au profit des missions Défense et Enseignement scolaire. Les ouvertures de crédits hors titre 2 (1 044,9 M€ d'AE et 580,0 M€ de CP) ont principalement concerné les missions Défense (462,0 M€ d'AE et 452,0 M€ de CP), au titre des opérations extérieures, et Travail et emploi (483,8 M€ d'AE et 20,0 M€ de CP), pour couvrir l'augmentation du nombre de contrats aidés décidée en cours d'année.

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 a de nouveau réduit les dépenses nettes de 1,3 Md€ et les prévisions de recettes nettes de 7,1 Md€, portant le solde à -88,96 Md€².

La première partie de ce rapport présente le solde budgétaire de 2014 ainsi que le résultat en comptabilité nationale tel qu'il est retracé à l'article liminaire des lois de finances. Le financement de l'État et la gestion de sa trésorerie sont examinés ainsi que l'exposition au risque que constitue une dette toujours croissante dans un contexte de taux d'intérêt exceptionnellement bas mais également de faible croissance et de faible inflation.

La deuxième partie analyse les recettes, fiscales et non fiscales, ainsi que l'impact des dépenses fiscales sur les recettes. Les moins-values fiscales sont plus particulièrement examinées car la Cour avait souligné, dans ses rapports antérieurs, les aléas que l'incertitude sur les prévisions de recettes faisait peser sur l'exécution budgétaire.

La troisième partie présente les efforts de maîtrise de la dépense de l'État en 2014 : la tenue des normes de dépenses est examinée ainsi que la

² Voir Cour des comptes, *Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance*, décembre 2014, 78 p., disponible sur www.ccomptes.fr, remis aux présidents des deux commissions chargées des finances des assemblées parlementaires le 2 décembre 2014.

régulation budgétaire et les mesures structurelles de maîtrise de la dépense. L'évolution de la masse salariale et des dépenses de pensions, la conduite du deuxième programme des investissements d'avenir et le financement des opérateurs de l'État, sous l'angle de leur contribution à la maîtrise de la dépense, font l'objet de développements approfondis.

Enfin, la quatrième partie présente l'appréciation d'ensemble de la Cour sur l'exécution budgétaire de 2014, selon trois approches : la régularité de l'exécution, sa soutenabilité budgétaire et la démarche de performance.

Ces analyses débouchent sur neuf recommandations formulées tout au long du rapport.

La Cour présente également un suivi des recommandations qu'elle avait formulées au titre des gestions 2012 et 2013.

PREMIERE PARTIE

LES RÉSULTATS DE L'ANNÉE 2014

La première partie de ce rapport présente le solde budgétaire de 2014 ainsi que le résultat en comptabilité nationale tel qu'il est retracé à l'article liminaire des lois de finances. Le financement de l'État et la gestion de sa trésorerie sont examinés ainsi que l'exposition au risque que constitue une dette toujours croissante dans un contexte de taux d'intérêt bas mais également de faible croissance et de faible inflation.

Cette partie est constituée de deux chapitres :

CHAPITRE I : LE DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2014

CHAPITRE II : LA TRÉSORERIE ET LA DETTE DE L'ÉTAT

**Tableau n° 2 : formation du solde budgétaire de la loi de finances
initiale à l'exécution**

En M€	LFI	LFR1	LFR2	Exécution	Écart Exécution- LFI	Écart Exécution- LFR2
Recettes fiscales brutes	386 410	376 781	368 621	370 437	- 15 973	1 815
Recettes non fiscales	13 817	14 366	14 190	13 949	132	- 241
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne	- 20 224	- 20 224	- 20 347	- 20 347	- 123	0
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	- 54 193	- 54 193	- 54 331	- 54 426	- 233	- 95
Remboursements et dégrèvements sur impôts d'État	- 90 603	- 86 311	- 84 658	- 84 629	5 974	29
Remboursements et dégrèvements sur impôts locaux	- 11 453	- 11 433	- 11 598	- 11 502	- 49	95
Fonds de concours	3 906	3 906	3 906	3 690	- 216	- 216
Recettes nettes	227 660	222 893	215 786	217 172	- 10 488	+ 1 386
Dépenses brutes du budget général	411 274	403 561	401 051	399 013	- 12 261	- 2 038
Remboursements et dégrèvements	- 102 056	- 97 743	- 96 255	- 96 131	5 925	124
Dépenses nettes du budget général y compris fonds de concours et PIA	309 218	305 818	304 796	302 882	- 6 336	- 1 914
Solde du budget général	- 81 558	- 82 925	- 89 011	- 85 710	- 4 152	+ 3 301
Solde des budgets annexes	12	12	12	0	-12	-12
Solde des comptes d'affectation spéciale	483	483	483	193	-290	-289
Solde des comptes de concours financiers	-1 677	- 1 677	- 607	- 295	+1 382	+312
Solde des comptes de commerce	117	117	117	186	+69	+69
Solde des comptes d'opérations monétaires (hors FMI)	52	52	52	71	+19	+19
Solde comptes spéciaux	- 1 025	- 1 025	44	155	+1 180	+111
Solde général	- 82 571	- 83 938	- 88 955	- 85 555	- 2 984	+ 3 400

Source : Cour des comptes – données de la direction du budget au 30 avril 2015.

Chapitre 1

Le déficit de l'État en 2014

Est analysé, dans ce chapitre, le solde du budget de l'État en 2014, par rapport à 2013, par rapport au déficit autorisé par les lois de finances initiale et rectificatives ainsi que par rapport à la programmation pluriannuelle (I). Les grandes composantes du solde du budget de l'État – recettes, prélèvements sur recettes et dépenses – sont ensuite décomposées, pour examiner leur contribution au résultat budgétaire de 2014 (II).

I - Un résultat budgétaire 2014 décevant

Le déficit budgétaire s'est alourdi par rapport à 2013 et n'est pas conforme aux autorisations de la LFI. L'exécution budgétaire de 2014 est par ailleurs loin d'atteindre les objectifs fixés par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 (LPPF).

Le lancement d'un deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2) de 12 Md€ a aggravé le déficit de 2014, comme d'autres dépenses exceptionnelles lors de gestions antérieures.

A - Le déficit budgétaire s'accroît en 2014 même sans tenir compte des programmes d'investissements d'avenir

Comparé à celui de 2013, le solde budgétaire de 2014 s'accroît nettement.

1 - Un déficit budgétaire de nouveau en hausse

L'aggravation du déficit budgétaire de 10,69 Md€ par rapport à 2013 résulte d'une réduction de 6,05 Md€ des recettes nettes et d'une augmentation de 4,23 Md€ des dépenses nettes du budget général.

Tableau n° 3 : évolution du solde du budget de l'État entre 2012 et 2014 (en Md€)

En exécution en Md€	2012	2013	2013-12	2014	2014-13
Recettes fiscales brutes	359,00	370,22	+11,22	370,44	+0,22
Recettes non fiscales	14,11	13,71	-0,40	13,95	+0,24
Prélèvements sur recettes	-74,64	-78,02	- 3,38	-74,77	+3,25
Fonds de concours	3,47	3,52	+0,05	3,69	+0,17
Recettes brutes	301,94	309,43	+7,49	313,31	+3,88
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-90,56	-86,21	+4,35	-96,13	-9,92
Recettes nettes	211,38	223,22	+11,84	217,17	-6,05
Dépenses brutes	390,09	384,86	-5,23	399,01	+14,15
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-90,56	-86,21	+4,35	-96,13	-9,92
Dépenses nettes	299,54	298,65	-0,89	302,88	+4,23
Solde hors comptes spéciaux	-88,16	-75,43	+12,73	-85,71	-10,28
Solde des comptes spéciaux	1,01	0,56	-0,45	0,15	-0,41
Solde (hors budgets annexes)	-87,15	-74,87	+12,28	-85,56	-10,69

Source : Cour des comptes – au 30 avril 2015.

Les recettes nettes de l'État ont diminué de 6 Md€ en 2014 alors qu'elles avaient augmenté de 11,8 Md€ en 2013 et de 10,2 Md€ en 2012, en raison de l'évolution contrastée du produit des recettes fiscales.

Tableau n° 4 : évolution des recettes fiscales nettes du budget de l'État depuis 2012

En Md€	2012	2012-11	2013	2013-12	2014	2014-13
Recettes fiscales nettes des remboursements & dégrèvements	268,44	+13,42	284,01	+15,57	274,31	-9,68

Source : Cour des comptes

Simultanément, les dépenses nettes du budget général ont augmenté de 4,2 Md€ en 2014 alors qu'elles avaient baissé de 0,9 Md€ en 2013, après une hausse de 8,3 Md€ en 2012.

2 - L'impact des dépenses exceptionnelles ne suffit pas à expliquer l'aggravation du déficit budgétaire

La LFI pour 2014 a mis en place un deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2) de 12 Md€, dont la totalité a été déléguée à des opérateurs gestionnaires : les dépenses du programme ont donc intégralement pesé sur le solde budgétaire de 2014, même si les décaissements effectifs par les opérateurs au bénéfice des utilisateurs finaux seront effectués progressivement.

D'autres dépenses dites exceptionnelles ont été consenties en 2014, comme en 2013, notamment les versements au mécanisme européen de stabilité (MES). Le déficit budgétaire de 2014, retraité de ces dépenses exceptionnelles, s'élève à 70,30 Md€, en aggravation de 3,57 Md€ par rapport à 2013.

Tableau n° 5 : le solde budgétaire de l'État hors dépenses exceptionnelles

En Md€	2013	2014	Variation
Solde budgétaire constaté	-74,87	-85,56	-10,69
Versement au mécanisme européen de stabilité	6,52	3,26	-3,26
Dotation à la Banque européenne d'investissement	1,62		-1,62
Délégation du PIA 2		12,00	+12,00
Total dépenses exceptionnelles	8,14	15,26	+7,12
Solde budgétaire hors dépenses exceptionnelles	-66,73	-70,30	-3,57

Source: Cour des comptes - au 30 avril 2015

3 - La prise en compte des décaissements annuels liés aux investissements d'avenir aggrave le déficit budgétaire

Les décaissements effectués par les opérateurs gestionnaires des projets d'investissements d'avenir, au profit des bénéficiaires finaux, correspondent à des dépenses de l'État qui ne sont pas retracées dans le budget (cf. *infra*, chapitre sur l'analyse de la dépense).

Si l'on fait le choix d'exclure les dépenses exceptionnelles liées au lancement du PIA 2 pour apprécier le solde d'exécution de 2014, il convient dès lors de prendre en compte les décaissements effectués au titre des deux programmes d'investissements d'avenir en cours : d'un montant total de 4 Md€ en 2014 (contre 2 Md€ en 2013), ces décaissements ont été réalisés pour 3,31 Md€ (1,34 Md€ en 2013) par les

opérateurs gestionnaires et pour 0,69 Md€³ (0,67 Md€ en 2013) à partir du budget général.

Tableau n° 6 : solde budgétaire de l'État, hors dépenses exceptionnelles, y compris les décaissements au titre des PIA

En Md€	2013	2014	Variation
Solde budgétaire constaté	-74,87	-85,56	-10,69
Solde budgétaire hors dépenses exceptionnelles	-66,73	-70,30	-3,57
Décaissements PIA 1 et PIA 2	-1,34	-3,31	-1,97
Solde budgétaire hors dépenses exceptionnelles et retraité des décaissements PIA	-68,07	-73,61	-5,54

Source: Cour des comptes - au 30 avril 2015

Hors dépenses exceptionnelles et en prenant en compte les dépenses que l'État a consenties, via les opérateurs gestionnaires, au profit des bénéficiaires de projets d'investissements d'avenir, le déficit budgétaire de l'État s'aggrave de 5,54 Md€ par rapport à 2013, pour atteindre 73,61 Md€ en 2014.

B - Une exécution budgétaire compromise par des prévisions erronées en recettes et des ajustements tardifs en dépenses

1 - Un déficit budgétaire constaté plus lourd que prévu

Le déficit voté en LFI s'élevait à 82,57 Md€ tandis que le déficit constaté ressort à 85,56 Md€, soit une dégradation de près de 3 Md€ (voir tableau n° 2 la formation détaillée du solde budgétaire page 18).

Ainsi que le montre le tableau n° 7, l'aggravation du déficit de 2014 par rapport aux prévisions de la LFI résulte :

- de recettes nettes inférieures de près de 10,5 Md€, en raison de recettes fiscales nettes très en deçà des prévisions (-10 Md€) ;
- de dépenses nettes du budget général inférieures de 6,3 Md€ aux crédits ouverts en LFI (voir en annexe 1 les dépenses de 2014 par mission) ;

³ Ces montants correspondent aux intérêts produits par les dotations non consommables, versés par l'Agence France Trésor, au programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État*.

- d'une amélioration du solde des comptes spéciaux de 1,1 Md€ par rapport à la LFI grâce à deux comptes de concours financiers (*Avance aux collectivités territoriales* et *Prêts à des États étrangers*) (cf. annexe 2 le solde des comptes spéciaux).

Tableau n° 7 : décomposition de l'écart entre le solde prévu en loi de finances initiale et le solde exécuté (en M€)

Solde prévu en LFI pour 2014	-82 571
<u>Impact sur le solde :</u>	
Moindres recettes nettes sur le budget général	-10 488
<i>dont moindres recettes fiscales nettes</i>	<i>-10 048</i>
Moindres dépenses nettes sur le budget général	+6 336
Amélioration du solde des comptes spéciaux	+1 180
<i>dont comptes d'affectation spéciale</i>	<i>-290</i>
<i>dont comptes de concours financiers</i>	<i>+1 382</i>
<i>dont comptes de commerce</i>	<i>+69</i>
<i>dont comptes d'opérations monétaires</i>	<i>+19</i>
Détérioration des soldes des budgets annexes	-12
Solde exécuté de 2014	-85 555

Source: Cour des comptes - au 30 avril 2015.

Cependant, les modalités d'exécution de la dépense en 2014 atténuent fortement ce résultat : outre la débudgétisation massive de dépenses via les décaissements annuels effectués au titre des PIA, des reports de charges importants et une dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale en hausse limitent le montant de ces moindres dépenses (cf. *infra*).

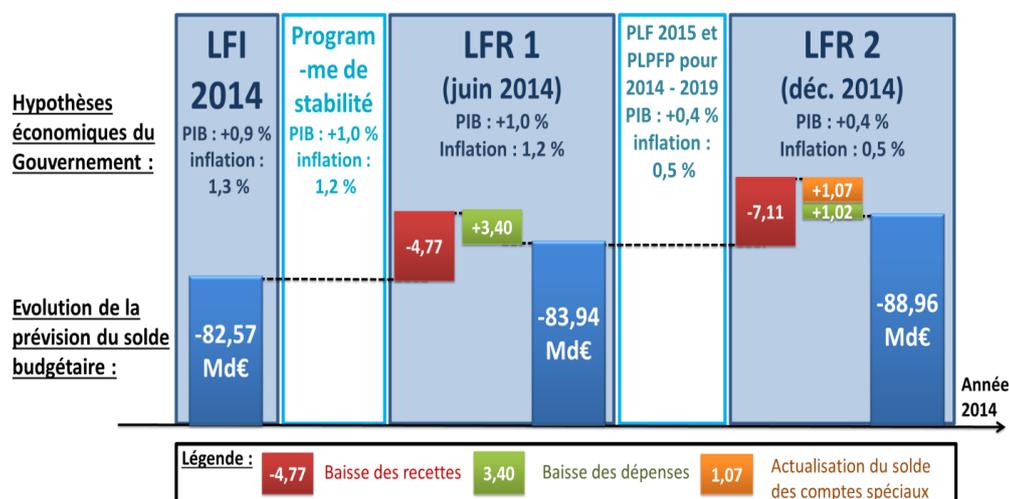
2 - Des ajustements mal calibrés en cours d'année

a) Des prévisions macroéconomiques optimistes

Comme en 2013, la LFI pour 2014 reposait sur des prévisions de croissance et d'inflation qui se sont révélées trop optimistes. Elles ont été révisées à deux reprises :

- une première fois à l'occasion du programme de stabilité en avril ;
- puis, lors du dépôt au Parlement du projet de loi de finances pour 2015 et du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019.

Graphique n° 2 : révisions des hypothèses macroéconomiques et des prévisions budgétaires au cours de la gestion 2014



Source : Cour des comptes

Les modifications de prévisions macroéconomiques ont été prises en compte dans les deux lois de finances rectificatives de 2014 selon un calendrier qui a conduit à en limiter l'impact.

Tableau n° 8 : les soldes successifs des lois de finances de 2014

En M€	LFI - LFR 1	LFR 1 - LFR 2	LFR 2 - Exécution
Solde prévu	-82 571	-83 938	-88 955
+ Recettes nettes sur le budget général	-4 767	-7 107	+1 386
dont recettes fiscales nettes	-5 316	-6 670	+1 939
- Dépenses nettes sur le budget général	-3 400	-1 021	-1 914
+ Solde des comptes spéciaux	0	+1 069	+111
+ Soldes des budgets annexes			-12
= Solde exécuté	-83 938	-88 955	-85 555

Source : Cour des comptes - au 30 avril 2015

La croissance économique et l'inflation plus faibles que prévu ont affecté le solde budgétaire, en pesant sur les recettes et sur les dépenses.

b) Des ajustements insuffisants en première loi de finances rectificative

La prévision de croissance associée à la loi de finances rectificative du 8 août 2014 (LFR 1) a été augmentée de 0,9 % à 1 % et l'hypothèse d'inflation abaissée de 1,3 à 1,2 %, par alignement sur les prévisions du programme de stabilité. Dès lors, la baisse des prévisions de recettes de 4,8 Md€ par rapport à la LFI résultait principalement de la prise en compte de l'impact sur 2014 des moindres recettes fiscales constatées en 2013. Avec seulement 3,4 Md€ d'annulations de dépenses, le solde budgétaire se dégradait de 1,4 Md€.

Dans son avis du 5 juin 2014, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a constaté que « les aléas baissiers qui affectent la prévision de croissance de 1 % en 2014 se sont accrus depuis la présentation du programme de stabilité au mois d'avril (...). Sans être hors d'atteinte, la prévision de croissance du Gouvernement pour 2014 paraît désormais élevée ». Il a également souligné que « la prévision d'inflation de 1,2 % en moyenne sur l'année 2014 est manifestement élevée au vu de celle constatée depuis l'automne 2013 ».

Faute d'avoir révisé les hypothèses macroéconomiques dès le début de l'été, le Gouvernement s'est abstenu d'ajuster plus fortement les dépenses à des prévisions de recettes encore plus faibles, ce qui aurait permis de contenir le dérapage du solde budgétaire.

c) Des ajustements excessifs en loi de finances rectificative de fin d'année

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 (LFR 2) a pris en compte les prévisions macroéconomiques du PLF pour 2015 (0,4 % de croissance et de 0,5 % d'inflation). Les recettes fiscales ont été de nouveau revues à la baisse (-6,7 Md€) et des annulations nettes de dépenses ont été également inscrites dans la loi (-1,3 Md€).

L'analyse de l'écart entre le solde budgétaire prévu par la LFR 2 et le solde exécuté montre que les ajustements auxquels il a été procédé à la fin de l'année ont manqué de précision et ont permis finalement d'afficher un solde moins dégradé que la prévision de fin d'année :

- les recettes fiscales nettes ont finalement été supérieures de 1,9 Md€ à la prévision de la LFR 2 qui, réalisée en fin d'année, aurait dû être mieux ajustée ;

- les dépenses nettes du budget général ont été sous-exécutées de 1,9 Md€ alors qu'en fin d'exécution budgétaire, leur montant aurait pu être plus affiné.

La croissance et l'inflation plus faibles que prévu ont fortement affecté l'exécution du budget de l'État, directement en pesant sur les recettes et les dépenses, et indirectement, en raison d'ajustements tardifs, d'abord insuffisants puis excessifs.

C - L'exécution budgétaire de 2014 dans la programmation pluriannuelle : des objectifs non tenus

L'exécution budgétaire de 2014 comparée à la programmation pluriannuelle est retracée, en comptabilité nationale, à l'article liminaire des lois de finances.

Le cadre législatif pluriannuel applicable à la gestion de 2014

La loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (LPFP) s'inscrivait dans le cadre de la nouvelle gouvernance des finances publiques, posé par la loi organique du 1^{er} décembre 2012 qui traduisait, en droit interne, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

La LPFP présentait une trajectoire de redressement des comptes publics vers l'équilibre structurel des finances publiques ainsi qu'un mécanisme de correction, en cas d'écart par rapport à la trajectoire structurelle supérieur à 0,5 point de PIB (le gouvernement est alors tenu de proposer des mesures de correction dans le plus prochain projet de loi de finances).

L'article liminaire, figurant désormais dans toutes les lois de finances, permet de vérifier la cohérence du projet soumis au Parlement par rapport à la trajectoire de la programmation pluriannuelle.

En effet, la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que les lois de règlement, à l'instar des autres lois de finances, comportent un article liminaire présentant le solde structurel et le solde effectif « de l'ensemble des administrations publiques » exprimés en comptabilité nationale (article 8).

Exprimés en points de PIB, le solde structurel, le solde conjoncturel et le solde effectif permettent d'apprécier la part relative des efforts de maîtrise des finances publiques et celle des éléments conjoncturels ou exceptionnels dans l'évolution des déficits ainsi que les écarts de chacun de ces soldes avec les objectifs inscrits dans la loi de programmation des finances publiques.

1 - Solde budgétaire et résultat en comptabilité nationale : le lien établi par l'article liminaire des lois de finances

Si l'analyse des écarts entre le solde issu de la comptabilité budgétaire et le résultat issu de la comptabilité générale est peu éclairante (voir l'analyse présentée en annexe 3), l'articulation entre comptabilité budgétaire et comptabilité nationale s'établit désormais grâce aux informations apportées à l'article liminaire de la loi de règlement.

Comme la Cour l'avait recommandé dans son rapport sur le budget de l'État de mai 2014⁴, l'article liminaire de la loi de règlement pour 2013 comporte, dans l'exposé des motifs, la clef de passage entre le solde budgétaire et le solde de l'État en comptabilité nationale, permettant un rapprochement avec les données du rapport annexé à la LPFP.

Toutefois, le Gouvernement n'a pas fourni, dans l'exposé des motifs du projet de loi de règlement pour 2013, les soldes, structurels et conjoncturels, par sous-secteur d'administrations publiques, pourtant disponibles lors du dépôt de projet de loi. Faute de cette décomposition, en exécution, il n'est pas possible de mesurer la contribution de chacun d'entre eux à l'effort de redressement des finances publiques.

Pour 2014, le déficit budgétaire de l'État est de 85,6 Md€ alors que le besoin de financement en comptabilité nationale, notifié à la Commission européenne fin mars 2015, est de 74,7 Md€, soit un écart de 10,9 Md€.

L'écart entre le déficit budgétaire et le déficit en comptabilité nationale résulte de nombreuses différences de méthode de comptabilisation. Toutefois, il peut être principalement expliqué par quelques opérations d'un montant significatif : les dotations non consommables du PIA 2 ne sont pas considérées comme des dépenses en comptabilité nationale ; la dotation au Mécanisme européen de stabilité est une opération de nature financière sans impact sur les soldes publics ; la charge d'intérêt est mesurée de manière différente par les deux systèmes comptables.

Le besoin de financement de l'État, en comptabilité nationale, s'élevait à 67,7 Md€ en 2013, ce qui représente une dégradation de 7,0 Md€ en un an.

⁴ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2013, résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2014, 266 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Des résultats de 2014 très éloignés de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques

La Cour, dans le rapport public annuel de février 2015⁵, a déjà souligné que l'amélioration des finances publiques, toutes administrations publiques confondues, a été moins importante que prévue par la LPFP, en termes de solde structurel, d'effort structurel, de taux de dépense publique et de dette publique. Ce constat est confirmé par les articles liminaires des lois de finances, initiale et rectificatives, pour 2014.

Pour l'État, la LFI pour 2014 n'a pas été construite conformément aux objectifs de solde figurant à l'article 2 de la LPFP :

Tableau n° 9 : la trajectoire de l'État et l'exécution de 2014

En points de PIB	Trajectoire de l'État dans la LPFP 2012-2017			LFI 2014	Exécution 2014
	2013	2014	2015		
Dépenses	20,4	19,9	19,5	-	
Recettes	17,8	17,9	18,0	-	
Solde (*)	-2,5	-2,0	-1,5	-3,2	-3,5

Source : Cour des comptes – Annexe à la LPFP 2012-2017 – INSEE

(*) : il s'agit du solde de l'État en comptabilité nationale.

Les objectifs fixés pour l'État dans la programmation pluriannuelle n'ont pas été tenus.

Les résultats de l'exécution du budget de l'État en 2014 s'avèrent ainsi décevants : en comptabilité budgétaire, le déficit est aggravé par rapport à 2013, quel que soit le mode de prise en compte des investissements d'avenir ; il n'est pas non plus conforme au déficit prévu en LFI ; la cible 2014 fixée pour l'État dans la trajectoire pluriannuelle n'est pas non plus atteinte.

II - Des recettes en baisse, des dépenses stabilisées

Sont ici retracés les grands mouvements qui ont affecté l'exécution de 2014, tant en ce qui concerne les recettes de l'État, les prélèvements sur ces dernières au profit de l'Union européenne et des collectivités

⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2015), p. 23-63. La Documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr

territoriales, que les dépenses. L'analyse approfondie des recettes et des dépenses est présentée dans les deuxième et troisième parties du rapport.

A - Des recettes inférieures de 10 Md€ aux prévisions

La LFI pour 2014 prévoyait un montant de recettes fiscales nettes de 284,4 Md€, en baisse de 14,2 Md€ par rapport au montant prévu pour 2013. Alors que la croissance spontanée (à législation constante) était supposée dynamique, plusieurs mesures devaient en effet contribuer à diminuer le rendement des recettes fiscales, notamment le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) qui devait, à lui seul, réduire les recettes de près de 10 Md€, principalement sur l'impôt sur les sociétés.

1 - Les recettes fiscales n'atteignent pas le montant escompté

Les recettes fiscales nettes ont été inférieures de 10 Md€ aux prévisions de la LFI. Cette moins-value a plusieurs origines. En premier lieu, la base 2013 en exécution s'est révélée inférieure de 3,5 Md€ à la prévision retenue dans la LFI pour 2014, avec des moins-values pour l'impôt sur le revenu (-1,8 Md€) et l'impôt sur les sociétés (-2,5 Md€).

Tableau n° 10 : l'exécution des recettes fiscales nettes (en Md€)

En Md€	LFI 2014	Révision prog. de stabilité	LFR 1 2014	LFR 2 2014	Exéc. 2014	Écart / LFI 2014	Rappel exéc. 2013
Recettes fiscales nettes	284,4	279,2	279,0	272,4	274,3	-10,0	284,0
Impôt sur le revenu	74,4	71,2	71,2	68,3	69,2	-5,1	67,0
Impôts sur les sociétés	38,9	36,0	36,0	34,6	35,3	-3,5	47,2
TICPE	13,3	13,7	13,6	13,3	13,2	-0,1	13,8
TVA	139,5	140,4	140,0	137,7	138,4	-1,1	136,3
Autres recettes fiscales	18,4	18,0	18,3	18,5	18,2	-0,2	19,9

Source : Cour des comptes et direction du budget

De plus, l'évolution spontanée des recettes fiscales a été légèrement négative (-0,1 %), alors que la prévision initiale était de +3,0 % ; cette différence se traduit par une perte de recettes de 9 Md€.

Parmi les autres facteurs ayant contribué à dégrader le rendement des recettes fiscales, la réduction forfaitaire d'impôt sur le revenu pour les contribuables faiblement imposés, adoptée dans la LFR 1 du 8 août 2014, a eu un coût de 1,3 Md€.

En sens inverse, quelques écarts favorables ont été enregistrés, notamment de moindres coûts au titre du CICE (+3,4 Md€) et des contentieux communautaires (+1,1 Md€).

Le principal écart provient de l'évolution spontanée, comme en 2012 et 2013⁶. La LFI pour 2014 reposait sur une hypothèse de croissance du PIB de 0,9 % en volume et de 2,3 % en valeur. La croissance spontanée des recettes fiscales devait atteindre 3 % (soit +8,61 Md€), l'élasticité des recettes, définie comme le rapport entre l'évolution spontanée des recettes et l'évolution du PIB (en valeur) étant donc supposée égale à 1,3.

La prévision de recettes fiscales a été revue à deux reprises. La première loi de finances rectificative a réduit de 5,3 Md€ les recettes fiscales, à 279 Md€. Cette réduction résultait notamment du constat de l'exécution 2013 et d'une révision à la baisse de l'évolution spontanée. La seconde loi de finances rectificative a, de nouveau, revu à la baisse la prévision de recettes fiscales de 6,7 Md€, pour atteindre 272,4 Md€. Cette correction a été réalisée en fonction des encaissements constatés en cours d'année. Si la première correction pouvait sembler insuffisante, la seconde a en revanche été excessive.

En exécution, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes a été de -0,1 %. Compte tenu de la croissance du PIB en valeur de 0,8 %⁷, l'élasticité ressort à -0,1. Cette valeur est moins dégradée que celle observée en 2013 (-1,6) mais elle est sensiblement inférieure à celle prévue en LFI pour 2014. L'écart de 9 Md€ entre la prévision d'évolution spontanée des recettes fiscales et l'exécution s'explique pour environ un tiers par la moindre croissance économique et environ deux tiers par une élasticité plus faible qu'attendue.

Dans son référé du 16 décembre 2013 relatif à la qualité des prévisions fiscales⁸, la Cour avait constaté les défauts de prévision de l'évolution spontanée des recettes fiscales. Elle soulignait également que leur élasticité à la croissance du PIB était sensible au cycle économique : compte tenu de la prévision de croissance économique retenue dans la LFI pour 2014 (0,9 % en volume), il aurait été plus prudent de retenir une hypothèse d'élasticité inférieure à sa moyenne de long terme estimée à 1.

⁶ L'évolution spontanée des recettes fiscales a été inférieure de 10,6 Md€ à la prévision de la LFI en 2012 et de 11,6 Md€ à celle de 2013.

⁷ INSEE, *les comptes de la Nation en 2014* – INSEE Première n° 1549 – mai 2015.

⁸ Cour des comptes, *Référé, Les prévisions des recettes fiscales de l'État*. 16 décembre 2013, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Des recettes fiscales en baisse de 9,7 Md€ par rapport à 2013

Par rapport à leur montant de 2013 (284,0 Md€), les recettes fiscales ont diminué de 9,7 Md€ en 2014. Cette baisse est la conséquence d'une évolution spontanée légèrement négative (-0,35 Md€), à laquelle se sont ajoutés les effets des mesures antérieures, nouvelles et de périmètre, dont le rendement global a été très négatif (-9,35 Md€).

L'évolution spontanée des recettes fiscales a été négative en 2014, soit (-0,1 %). C'est la troisième année consécutive d'évolution spontanée négative, après -0,3 % en 2012 et -1,7 % en 2013. Ces trois années sont en rupture par rapport aux années précédentes, au cours desquelles la croissance spontanée des recettes fiscales avait toujours été positive, hormis 2009 (année de forte récession économique). Et la baisse exceptionnelle de l'année 2013 reste à ce jour inexpliquée.

L'impact négatif des mesures sur le montant des recettes s'explique notamment par l'entrée en vigueur du CICE, dont le coût s'est élevé à 6,4 Md€. Par ailleurs, la réduction d'impôt sur le revenu au bénéfice des ménages faiblement imposés, votée dans la première loi de finances rectificative, a eu un coût de 1,3 Md€. Enfin, l'année 2014 a été marquée par d'importants transferts de recettes au bénéfice de la sécurité sociale et des collectivités locales.

B - Des prélèvements sur recettes stables en apparence

Les prélèvements sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales se sont élevés à près de 75 Md€ en 2014, en baisse de 3,2 Md€ par rapport à 2013. Pesant lourdement sur les recettes de l'État, le montant de ces prélèvements est difficile à maîtriser.

1 - Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne : des budgets rectificatifs favorables non pris en compte sur 2014

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) s'est élevé à 20,35 Md€ en 2014, montant proche de la prévision de la LFI (20,22 Md€) et en retrait de plus de 2 Md€ par rapport au prélèvement de 2013 (22,46 Md€) (voir en annexe 4 le détail de l'exécution du PSR-UE).

Depuis 2007, le montant du PSR-UE est passé de 15,40 Md€ à 20,35 Md€ : alors qu'il représentait 6,6 % des recettes nettes de l'État et 5,7 % de ses dépenses nettes en 2007, il a atteint 9,4 % des recettes nettes et 7,0 % des dépenses nettes (hors PIA) en 2014.

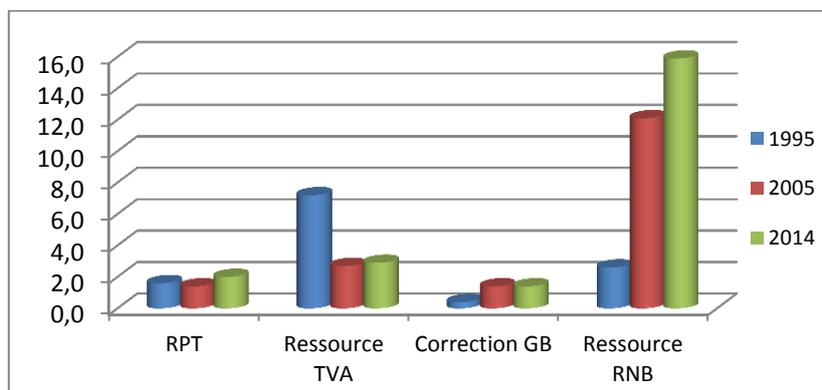
Composition de la contribution nette française au budget européen

Le budget de l'UE est financé par des ressources propres, recettes exigibles de plein droit, et non par des contributions étatiques. Il s'agit :

- des ressources propres dites traditionnelles (RPT), constituées de droits de douane et assimilés et de cotisations sur le sucre, recouvrées pour le compte de l'UE et reversées au budget européen après un prélèvement correspondant en théorie aux frais de perception ; depuis 2010, les RPT ne sont plus intégrées dans le périmètre du PRS-UE ;
- de deux autres ressources, qui constituent le prélèvement sur recettes (PSR-UE) : la ressource dite TVA et la ressource assise sur le revenu national brut (RNB). Leur montant vient en déduction du total des produits.

Pour la France, les RPT représentent 9 % des ressources mises à disposition de l'UE, la ressource TVA, 13 %, et la ressource RNB, 72 %.

Graphique n° 3 : évolution de la composition de la contribution française au budget européen (en Md€)



Source : Cour des comptes

Alors que les RPT sont restées quasi constantes depuis 20 ans, la part de la ressource TVA a constamment diminué, plusieurs décisions en ayant plafonné le montant. La ressource RNB, dite d'équilibre, sert de variable d'ajustement pour financer la différence entre les dépenses de l'année et le produit des autres ressources. Sa part dans le financement de l'UE a donc crû au fur et à mesure que le budget européen augmentait.

Sur la soutenabilité du budget européen, voir en annexe 7 les problèmes posés par les importants restes à liquider du précédent cadre financier pluriannuel 2007-2013.

L'exécution du PSR-UE en 2014 est quasi-conforme aux prévisions, avec un dépassement de 123 M€.

En 2013, le dépassement de plus de 2 Md€ résultait notamment du rattachement à la gestion 2013 de budgets rectificatifs (BR) relevant de deux années différentes⁹. En comptabilité budgétaire, le rattachement du budget rectificatif de la fin de 2013, payé le 2 janvier 2014, à la gestion de 2013, avait permis, selon la direction du budget, de mettre en cohérence les règles applicables aux trois comptabilités, nationale, générale et budgétaire¹⁰.

En 2014, sur sept budgets rectificatifs de l'Union européenne adoptés au cours de la gestion de 2014, seul le BR n° 1, voté le 16 avril 2014 et budgétairement neutre, a été rattaché à la gestion de 2014, les six autres ayant été renvoyés à 2015¹¹.

Ces budgets rectificatifs produisent des dépenses supplémentaires mais majorent également les recettes propres : au total, ils vont diminuer les appels à contribution de 2015. Si ces budgets rectificatifs avaient été imputés sur la gestion 2014, le montant du PSR-UE aurait été minoré de 1,07 Md€ en 2014.

Ce moindre prélèvement bénéficiera à la gestion budgétaire 2015, comme les 0,53 Md€ de corrections sur exercices antérieurs notifiées fin 2014 et versées en 2015, tandis qu'il est imputé sur l'exercice 2014, en comptabilité nationale comme en comptabilité générale.

2 - Une baisse des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales plus que compensée par d'autres transferts financiers

Afin d'associer les collectivités territoriales au redressement des finances publiques, le « pacte de confiance et de responsabilité » de juillet 2013 prévoyait une diminution de 1,5 Md€ en 2014 des concours

⁹ Le Gouvernement avait en effet rattaché à la gestion de 2013 aussi bien les paiements effectués le 2 janvier 2013, au titre des deux derniers BR de 2012, que ceux du 2 janvier 2014, au titre du dernier BR de l'année 2013.

¹⁰ En comptabilité générale, selon le principe de comptabilisation en droits constatés, les BR sont rattachés à l'exercice au cours duquel ils ont été adoptés. En comptabilité nationale, Eurostat a changé de doctrine en 2013 en faveur du rattachement des BR à l'exercice au cours duquel ils ont été adoptés.

¹¹ Les BR n° 2 (devenu n° 8), n° 3 et n° 4 ont été adoptés le 17 décembre 2014 ainsi que la lettre rectificative au BR n° 6 restituant aux États membres la fraction des corrections sur exercices antérieurs versée en 2014. Les BR n° 5 et n° 7 n'ont finalement pas été adoptés et ont été reportés à 2015.

de l'État aux collectivités territoriales. Pourtant, les transferts financiers de l'État au profit de ces dernières progressent de 0,9 %.

a) La diminution des prélèvements sur recettes et des crédits budgétaires

Sous l'effet de la réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF), les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales diminuent de 1,15 Md€. Les dépenses financées par le budget général baissent également de 1,17 Md€ en raison de la suppression de la dotation globale de décentralisation liée à la formation professionnelle. En exécution, les concours aux collectivités territoriales se sont élevés, hors fiscalité transférée, à 71,38 Md€, en recul de 2,09 Md€ par rapport à 2013.

Tableau n° 11 : les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

En Md€	2012	2013	2014	2014 / 2013	LFI 2014
Prélèvements sur les recettes de l'État	55,57	55,57	54,43	-2,1 %	54,19
<i>dont DGF</i>	41,39	41,50	40,12	-3,3 %	40,12
<i>dont FCTVA</i>	5,53	5,77	5,91	6 %	5,77
Crédits provenant du budget général	16,73	16,75	15,58	-7,0 %	15,05
<i>dont mission Relations avec les CT.</i>	2,66	2,72	2,74	0,7 %	2,71
<i>dont DGD-FP</i>	1,70	1,70	0	-100 %	0
<i>dont dotations et subventions imputées sur d'autres programmes</i>	1,65	1,62	2,09	29,3 %	2,60
<i>dont dégrèvements ordonnancés</i>	10,71	10,71	10,76	0,5%	9,74
Crédits provenant des deux comptes d'affectation spéciale	1,2	1,15	1,37	18,5 %	1,54
<i>dont CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	0,65	0,60	0,67	12,1 %	0,68
<i>dont CAS Fonds national de dév. et de modernisation de l'apprentissage</i>	0,56	0,56	0,70	25,2 %	0,86
Total des opérations budgétaires	73,50	73,47	71,38	-2,8 %	70,79
Fiscalité transférée	27,08	26,40	28,47	7,8 %	29,06
<i>dont produits fiscaux nouvellement transférés</i>	nd	nd	0,44	so	
Rétrocession des frais de gestion	2,11	2,19	3,10 ¹²	41,5 %	3,10
<i>dont rétrocessions nouvelles</i>	0	0	1,44	so	
Total général	102,68	102,06	102,94¹³	0,9 %	102,95

Source : Cour des comptes d'après direction du budget

Toutefois, la baisse des prélèvements sur recettes (PSR) est inférieure à celle attendue en LFI (-1,38 Md€) et les montants exécutés sont supérieurs à ceux votés en LFI. Le dépassement est de 0,44 % pour les PSR, de 10,5 % pour les dégrèvements de fiscalité locale et de 1,1 % pour les dépenses financées par les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*¹⁴ ; seul le montant des subventions financées par des crédits d'autres missions est inférieur à ceux prévus initialement.

¹² Donnée LFI pour 2014, en l'absence de données d'exécution disponibles.

¹³ Le total est de 102,24 Md€ hors rattachement des dépenses liées aux contrats aidés.

¹⁴ Ces dépenses comprennent les « subventions exceptionnelles versées aux communes » : voir en annexe 6.

b) Des mesures de compensation d'un montant supérieur

Diverses mesures ont été prévues dès la LFI pour atténuer la réduction des concours financiers. Ainsi, 1,88 Md€ de produits de TICPE et de frais de gestion de la fiscalité, auparavant compris dans les recettes de l'État, ont été transférés aux collectivités territoriales en substitution de la dotation globale de fonctionnement liée à la formation professionnelle, pour compenser le dynamisme des dépenses sociales ainsi que pour financer la réforme de l'apprentissage.

In fine, la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics se matérialise en 2014 par une diminution limitée, de 0,43 Md€, des concours financiers de l'État, hors fiscalité déjà transférée¹⁵. Cette réduction est, pour les collectivités territoriales, plus que compensée¹⁶ par l'augmentation des financements provenant des comptes d'affectation spéciale (0,22 Md€) ainsi que par la dynamique propre de la fiscalité déjà transférée, en croissance de 1,1 Md€ (voir une présentation détaillée en annexe 5).

C - Des dépenses stabilisées

La LFI pour 2014 était fondée sur une baisse des dépenses du budget général de 1,7 Md€ (hors charges de la dette et pensions) par rapport à la LFI pour 2013. Cet objectif a été porté à 3,3 Md€ lors du vote de la première loi de finances rectificative et a été tenu.

1 - Une stabilisation des dépenses du budget général alors qu'une baisse était attendue

Les dépenses nettes du budget général ont augmenté de 4,23 Md€ par rapport à 2013, sous l'effet notamment des dépenses exceptionnelles consenties dans le cadre du lancement du PIA 2.

Dans son communiqué de presse du 26 mars 2015, le Gouvernement indique que les dépenses de l'État « *ont été conformes aux*

¹⁵ Le solde budgétaire de l'État n'est affecté une année donnée que par le transfert de nouvelles ressources fiscales aux collectivités.

¹⁶ La LFI a également prévu la possibilité, pour les départements, de relever au-delà de 3,80 %, dans la limite de 4,50 % le taux maximal des droits de mutation à titre onéreux. Au 1^{er} juin 2014, 90 départements avaient utilisé cette faculté. Par ailleurs, les collectivités territoriales ont bénéficié, en 2014, du relèvement de 0,9 % des valeurs locatives cadastrales, taux supérieur à l'inflation constatée (0,4 %).

autorisations votées par le Parlement et ont baissé de 3,3 Md€ par rapport à leur niveau de 2013 ».

Pour mesurer l'évolution des dépenses du budget général, et donc apprécier leur maîtrise, il est nécessaire de retraiter les dépenses exceptionnelles, de 2014 et de 2013 mais également de prendre en compte les dépenses de l'État effectués en son nom par les opérateurs gestionnaires de projets d'investissements d'avenir.

Tableau n° 12 : dépenses retraitées du budget général, hors dépenses exceptionnelles, y compris décaissements PIA effectués par les opérateurs

En Md€	Exéc. 2012	Exéc. 2013	Exéc. 2014	Exéc.2014 - Exéc.2013
Dépenses nettes du budget général	299,54	298,65	302,88	+4,23
Dépenses exceptionnelles	-9,31	-8,14	-14,26	+6,12
MES	-6,52	-6,52	-3,26	-3,26
BEI		-1,62	0	-1,62
DEXIA et versements à la Grèce PIA 2 (1)	-2,79		-11,00	+11,00
Dépenses nettes du budget général hors dépenses exceptionnelles	290,23	290,51	288,62	-1,89
Décaissements effectués au titre des PIA (2)	+1,74	+1,34	+3,31	+1,97
Dépenses du budget général retraitées des décaissements au titre des PIA	291,97	291,85	291,93	+0,08
dont charge de la dette	46,30	44,89	43,16	-1,73
dont contribution au CAS Pensions	37,69	43,94	44,90	+0,96
Dépenses du budget général retraitées des décaissements au titre du PIA et hors charge de la dette et pensions	207,98	203,02	203,87	+0,85

Source : Cour des comptes

(1) Sur les 12 Md€ de crédits du PIA 2 délégués en 2014, 11 Md€ l'ont été à partir de programmes de missions du budget général et 1 Md€ à partir du compte de concours financiers Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés¹⁷.

(2) Il s'agit des décaissements réalisés, au nom de l'État, par les opérateurs au titre des investissements d'avenir 1 et 2, non pris en compte dans le budget général (hors versements d'intérêts au titre des dotations non consommables).

¹⁷ Ces crédits, destinés à l'octroi de prêts aux PME, ont été délégués à BPI Groupe pour 960 M€ et à la Caisse des dépôts et consignations pour 40 M€.

Ces retraitements font apparaître une stabilité, et non une baisse, de la dépense du budget général, alors même que la charge de la dette a diminué de 1,73 Md€, faisant plus que compenser la hausse de la contribution au CAS *Pensions* (+0,96 Md€).

2 - Des normes de dépenses respectées au prix de débudgétisations importantes et de reports de charges accrus

L'exécution des dépenses a été inférieure aux normes, durcies en LFR d'août, sur le champ de la norme « 0 valeur » (-0,12 Md€) et celui de la norme « 0 volume » (-4,16 Md€), comme en 2013¹⁸.

Les deux normes encadrant les dépenses de l'État

La norme « 0 valeur » (276,86 Md€) correspond à la stabilisation des dépenses nettes de l'État en euros courants, sur un périmètre comprenant les crédits du budget général, mais en excluant la charge de la dette et les pensions¹⁹. Sont ajoutés les prélèvements sur recettes (PSR) en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne et, depuis 2013, de façon graduelle, le stock des contributions et taxes affectées à des tiers (opérateurs et plus généralement organismes gérant des services publics) qui font désormais l'objet d'un plafonnement.

La norme « 0 volume » (368,96 Md€) correspond au plafonnement de la progression de la dépense de l'État à l'inflation (donc une stabilisation en euros constants) sur le périmètre précédent auquel s'ajoutent la charge de la dette et les contributions au CAS Pensions.

Le périmètre de la norme « 0 valeur » est circonscrit aux dépenses considérées comme « pilotables » par la direction du budget, ce qui a notamment conduit à en exclure les dépenses dites « exceptionnelles », notamment celles du PIA 2 et les versements au Mécanisme européen de stabilité.

Certaines pratiques, que le rapport détaille dans sa troisième partie, ont, en outre, allégé la dépense sous norme : changements de périmètre, déplafonnement de taxes affectées en contrepartie de moindres crédits budgétaires, financement de dépenses courantes à partir de comptes d'affectation spéciale, rattachement tardif de fonds de concours. Ces différentes opérations relevées par la Cour totalisent un montant de

¹⁸ En 2013, les dépenses se situaient également à un niveau inférieur aux plafonds, de 0,14 Md€ pour la norme « 0 valeur » et de 3,45 Md€ pour la norme « 0 volume ».

¹⁹ Les dépenses sur fonds de concours sont en outre exclues du champ des normes.

0,45 Md€, supérieur à l'écart d'exécution avec le plafond de la norme « 0 valeur » (-0,12 Md€).

En outre, des dépenses croissantes ont été reportées à 2015 et la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale a augmenté, réduisant d'autant les dépenses sous norme de 2014. À l'inverse, les moindres appels à contribution pour le budget de l'Union européenne, résultant de l'imputation sur 2015 de budgets rectificatifs de 2014, faciliteront l'exécution budgétaire de 2015.

L'exclusion la plus contestable du champ de la norme « 0 valeur » concerne les décaissements de dotations déléguées aux opérateurs gestionnaires d'investissements d'avenir (3,31 Md€ en 2014). Ces décaissements correspondent bien à des dépenses de l'État, à tel point qu'en cours de gestion, les dotations des PIA ont pallié les insuffisances de crédits de certaines missions. C'est ainsi que le budget de la défense a bénéficié de 2 Md€ de crédits PIA pour compenser des recettes exceptionnelles prévues par la loi de programmation militaire mais non réalisées.

La prise en compte de ces décaissements et de leur évolution entre 2013 et 2014 met en évidence un dépassement significatif du montant des dépenses ayant vocation à être régulées par la norme « 0 valeur ».

3 - Des dépenses contenues davantage par la régulation infra-annuelle que par des mesures structurelles d'économies

L'inflation moindre que prévu et les faibles taux d'intérêt constatés ont créé un contexte propice à une réduction des dépenses. Pourtant, les dépenses de personnel ont augmenté, passant de 119,6 Md€ à 120,8 Md€ en un an, comme les dépenses d'intervention, passant de 65,7 Md€ à 66,2 Md€ (hors dépenses exceptionnelles), alors qu'elles avaient diminué en 2013.

Comme pour les gestions précédentes, la réserve de précaution a été le principal outil de pilotage des dépenses. En 2014, son taux a été porté à 7 % des crédits hors titre 2. Ces montants gelés (8 Md€ en AE et 7,5 Md€ en CP) ont de surcroît fait l'objet de « surgels » en mai, lors de la préparation du premier projet de loi de finances rectificative (+1,42 Md€ en AE et +1,79 Md€ en CP).

Sur les 7,73 Md€ de crédits annulés en 2014 (hors remboursements et dégrèvements), 3,40 Md€ résultent d'une économie de constatation sur la charge de la dette. Le montant des annulations de crédits hors charge de la dette s'est élevé à 4,33 Md€ en 2014, comparable à celui de 2013 (4,39 Md€).

Les économies de constatation et les mesures de régulation infra-annuels ont permis de contenir la dépense mais cette maîtrise n'a pas reposé sur des mesures structurelles d'économies.

Chapitre 2

La trésorerie et la dette de l'État

I - Un besoin de financement supérieur aux prévisions

A - Un besoin de financement de 179 Md€

En 2014, le besoin de financement de l'État s'est établi à 179,1 Md€ au lieu de 176,4 Md€ prévu en loi de finances initiale :

- l'impact en trésorerie du déficit budgétaire a dépassé les prévisions de 3 Md€ ;
- à l'inverse, les autres besoins de trésorerie²⁰ ont été plus faibles que prévu, s'établissant à 1,5 Md€ au lieu de 1,8 Md€ prévus en LFI. En effet, le rythme de décaissement des organismes bénéficiaires des « investissements d'avenir » a été moins rapide que prévu (3,2 Md€ au lieu des 4,2 Md€ prévus).

Le besoin de financement baisse par rapport à 2013, année marquée par une charge d'amortissement de la dette à moyen et long terme élevée et le remboursement de la dette reprise de l'Établissement public de refinancement et de restructuration (EPFR).

²⁰ Cette catégorie recouvre les décaissements au titre des PIA 1 et 2, nets des intérêts, ainsi que l'annulation des opérations budgétaires sans impact de trésorerie (annulation de la charge d'indexation des titres indexés).

Tableau n° 13 : tableau de financement en exécution pour 2014²¹

Besoin de financement (Md€)	Exécution 2012	Exécution 2013	LFI 2014	LFR 1 du 8 août 2014	LFR 2 du 29 déc. 2014	Exécution 2014
Amortissement de la dette à moyen et long terme	97,9	106,7	103,8	103,8	103,8	103,8
Amortissement des autres dettes	1,3	6,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Solde à financer	87,2	74,9	70,6	71,9	77	73,6 (*)
Autres besoins de trésorerie	0,6	-2,2	1,8	2,4	3,3	1,54
Total	187,0	185,5	176,4	178,3	184,3	179,1
Ressources de financement (Md€)	Exécution 2012	Exécution 2013	LFI 2014	LFR 1 du 8 août 2014	LFR 2 du 29 déc. 2014	Exécution 2014
Émissions de dette à moyen et long terme nettes des rachats	178	168,8	173	173	173	172
Ressources affectées à la CDP	-	0	1,5	1,5	1,5	1,5
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	-11,2	7,2	0	1,9	3,2	1,4
Variation des dépôts des correspondants	13,4	-4,2	0	0	-1	-1,34
Variation du compte du Trésor	-2,0	7,9	1,4	1,4	0,9	-1,4
Autres ressources de trésorerie	8,9	5,7	0,5	0,5	6,7	6,9
Total	187,0	185,5	176,4	178,3	184,3	179,1

Source : Agence France Trésor

(*) : Le financement des 12 Md€ du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2) n'apparaît pas dans le tableau de financement en exécution : si les dépenses du PIA ont creusé le déficit budgétaire, elles n'ont pas eu d'impact sur le besoin de financement de l'État car les crédits versés aux opérateurs ont été immédiatement reversés dans la trésorerie de l'État, sur des comptes de dépôt de correspondants.

Comme prévu en LFI, les remboursements des emprunts d'État à moyen long terme se sont élevés à 103,8 Md€. L'État a, en outre, remboursé 200 M€ de dette reprise en 2006 à l'Entreprise minière et chimique : cette dette est désormais intégralement remboursée, conformément aux prévisions.

²¹ Le tableau de financement est présenté selon la nouvelle présentation en vigueur depuis la LFI pour 2014, adoptée par l'Agence France Trésor (AFT) à la suite d'une recommandation de la Cour, qui permet une lecture directe du déficit budgétaire.

B - Des émissions de court terme et des primes à l'émission plus élevées que prévu

La LFI pour 2014 prévoyait que le besoin de financement, estimé à 176,4 Md€, serait principalement couvert par des émissions de dette à moyen long terme (173 Md€). L'encours des titres d'État à court terme devait rester stable.

En exécution, les émissions de dette à moyen et long terme se sont établies à 172 Md€, inférieures de 1 Md€ à la prévision en raison des rachats de fin d'année. Conformément aux autorisations données en LFI, la Caisse de la dette publique a été abondée à hauteur de 1,5 Md€ grâce aux recettes provenant des cessions de participations de l'État. L'encours de la dette à court terme a augmenté de 1,4 Md€.

L'encours des dépôts des correspondants du Trésor est en légère baisse de 1,3 Md€, à 94 Md€, par rapport à la fin de l'année 2013, l'encours ayant toutefois connu des variations de forte amplitude au cours de l'année²².

La contribution du solde du compte du Trésor aux ressources de financement, qui devait s'élever à 1,4 Md€, a finalement été négative à hauteur de 1,4 Md€.

Les autres ressources de trésorerie se sont établies à 6,9 Md€, supérieures de 6,4 Md€ à la prévision. Elles sont constituées principalement des *primes à l'émission* produites lors de l'émission de titres sur des souches anciennes. Ces primes à l'émission résultent de la différence entre les conditions de marché prévalant aujourd'hui et celles qui prévalaient au moment de la création du titre. Compte tenu de la baisse des taux, les titres anciens présentent en général un coupon plus élevé. Lors des émissions nouvelles de ces titres mieux rémunérés, les investisseurs paient un prix plus élevé que la valeur nominale du titre.

Ainsi, le besoin de financement supplémentaire par rapport à la LFI a été couvert par une augmentation de l'encours des bons du trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF) de 1,4 Md€ et des primes à l'émission plus importantes que prévu du fait d'un niveau de taux exceptionnellement bas.

²² Voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire de 2014 pour le compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État*.

C - Une politique active de rachats de titres pour préparer 2015 et 2016

L'Agence France Trésor (AFT) a poursuivi en 2014 une politique active de rachats, pour un montant de 31,1 Md€ (23,2 Md€ en 2013) portant sur des titres arrivant à échéance en 2015 (27,7 Md€) et en 2016 (3,4 Md€). L'objectif de ces rachats est de limiter le besoin de financement des années 2015 et 2016, où la France devra rembourser des montants élevés de dette émise au plus fort de la crise en 2008-2009. Ces rachats ont entraîné un coût de 738 M€²³.

D'importants rachats de titres pour diminuer le montant des émissions de dette

Les rachats conduits par l'AFT sont des opérations de gré-à-gré, qui consistent à rembourser de manière anticipée des emprunts. En l'absence de rachats en 2014, les remboursements à effectuer en 2015 auraient été plus élevés, nécessitant des émissions à long terme plus élevées également (elles sont attendues à 187 Md€ en 2015).

En période de baisse des taux, le prix de rachat par l'AFT des titres émis quelques années plus tôt est en général supérieur à leur valeur faciale. Les rachats engendrent donc une perte comptable imputée, dans le tableau de financement, en moindre ressource de trésorerie, pour 738 M€ en 2014.

En 2014, la maturité des émissions de dette à moyen et long terme a été sensiblement modifiée : les volumes émis avec une maturité résiduelle de 6-7 ans ont fortement diminué (-9,1 Md€) au profit de maturités plus longues, en particulier de la zone 15 ans (qui ont représenté 34,5 Md€) pour lesquelles les investisseurs français se sont montrés particulièrement demandeurs. La durée de vie moyenne de la dette négociable s'élevait fin 2014 à près de 7 ans, soit une durée supérieure ou égale à celles des grands émetteurs de la zone euro (Allemagne, Italie, Espagne).

Le taux de détention de la dette française par les investisseurs non résidents, après avoir augmenté continûment de 1997 à 2010, a connu un léger reflux et semble désormais se stabiliser. À la fin du troisième trimestre 2014, il s'établissait à 63,7 %, les investisseurs non résidents étant particulièrement présents sur les maturités courtes et moyennes.

²³ Ce coût s'impute en moindre ressource de trésorerie. Il augmente donc l'endettement mais pas le déficit budgétaire.

D - Des charges de trésorerie alourdies par les programmes d'investissement d'avenir

Pour la septième année consécutive, le résultat des opérations de trésorerie de l'État a été déficitaire et vient accroître la charge budgétaire totale de la dette.

Tableau n° 14 : évolution du solde des opérations de trésorerie depuis 2007

En M€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Solde des opérations de trésorerie	80,2	-14,2	-204,5	-268,9	-473,6	-879,6	-909,0	-869,3
Produits de placement	666,2	736,5	335,8	144,3	299,5	74,9	11,1	10,7
Rémunération des dépôts et autres charges	586,0	750,7	540,3	248,1	365,4	309,1	252,9	192,2
Rémunération des fonds non consommables du PIA	0,0	0,0	0,0	165,1	407,8	645,4	667,2	688,0
Solde hors PIA	80,2	-14,2	-204,5	-103,8	-65,9	-234,2	-241,8	-182,5

Source : Compte de commerce 903, de 2007 à 2014

Le niveau du déficit a toutefois été contenu en 2014, à -869 M€, en amélioration de 40 M€ par rapport à 2013 (-909 M€).

La rémunération des dotations non consommables des programmes d'investissement d'avenir (PIA) constitue la principale charge de trésorerie pour l'État²⁴ et s'élèvera à 750 M€ par an à partir de 2015.

Rémunérés à un taux fixe et non à un taux de marché, les intérêts des dotations non consommables des PIA alourdissent les charges de trésorerie.

Les PIA dans la trésorerie de l'État

Le programme des investissements d'avenir comporte des dotations consommables et des dotations non consommables.

Les dotations consommables des PIA, versées aux opérateurs gestionnaires et placées sur des comptes à vue du Trésor, ne sont pas rémunérées. Leur encours en trésorerie diminue au fur et à mesure des versements effectués en faveur des bénéficiaires finaux.

²⁴ Au 31 décembre 2014, l'encours des dépôts provenant des PIA s'élève à 42,1 Md€. Plus de la moitié (21,9 Md€) est constitué de dotations non consommables.

Les dotations non consommables n'ont pas vocation à être versées à des bénéficiaires finaux. Leur encours sert d'assiette au calcul d'intérêts à taux fixe, trimestriels et non capitalisés qui, seuls, peuvent être utilisés pour financer les projets engagés dans le cadre des PIA :

- le taux fixe du PIA 1 (3,4143 %) correspond au taux de l'OAT TEC 10 à la date du 9 mars 2010. Il permet de dégager un montant de financement d'environ 660 M€ par an, en faveur de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ;

- le taux fixe du PIA 2 (2,496 %) correspond au taux de l'OAT TEC 10 à la date du 31 décembre 2013. Il permet de dégager un montant de financement d'environ 80 M€ par an, en faveur de l'ANR.

Hors PIA, la dégradation du solde de trésorerie observée depuis 2008 provient principalement de la baisse des recettes de placement. Celle-ci est la conséquence des interventions successives de la Banque centrale européenne (BCE) sur le marché monétaire de la zone euro pour contrecarrer la crise de liquidité bancaire en 2008, puis la crise grecque à partir de 2010 débouchant sur la crise des dettes souveraines en 2011-2012 et, depuis 2013, le ralentissement des activités de crédit bancaire.

En 2014, le taux interbancaire au jour le jour (taux EONIA) est devenu négatif après l'abaissement à deux reprises par la BCE du taux de la facilité de dépôt : le marché monétaire est ainsi devenu défavorable aux placements de trésorerie. Sur l'année, les recettes de placement ont fortement diminué, s'établissant à 10,7 M€ en 2014 au lieu de 736,5 M€ en 2008. L'encours déposé sur le compte de l'État à la Banque de France est remonté, entre 2013 et 2014, de 2,6 Md€ à 9,3 Md€ en moyenne quotidienne. Dans ce contexte, l'AFT a souscrit plus massivement les billets de trésorerie émis par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), leur encours s'élevant à 8,1 Md€ à la fin de 2014, contre 5 Md€ à la fin de 2013.

En 2014, hors impact des PIA, le solde des opérations de trésorerie demeure négatif mais il se redresse alors qu'il se dégradait depuis 2012.

II - Un endettement qui continue à croître à un rythme soutenu

A - La croissance ininterrompue de l'encours de la dette

L'État porte une part prépondérante de la dette des administrations publiques (79 % en comptabilité nationale). L'encours de la dette négociable de l'État s'élevait fin 2014 à 1 528 Md€ (au lieu de 1 457 Md€ en 2013) : il a augmenté de 71 Md€ en 2014, soit une croissance équivalente à celle de 2013 et de 2012. La part de titres indexés, en hausse, représentait 12 % de l'encours fin 2014.

Tableau n° 15 : composition de la dette négociable de l'État (Md€)

En Md€	Fin 2013	Fin 2014	Évolution
OAT ²⁵	1 067	1 197	+130
BTAN ²⁶	216	156	-60
BTF ²⁷	174	175	+1
Total	1 457	1 528	+71
<i>dont emprunts indexés</i>	<i>174</i>	<i>189</i>	<i>+15</i>
<i>Part des BTF</i>	<i>11,9 %</i>	<i>11,5 %</i>	<i>-0,4 point</i>
<i>Part des emprunts indexés</i>	<i>11,9 %</i>	<i>12,4 %</i>	<i>+0,5 point</i>

Source : Agence France Trésor

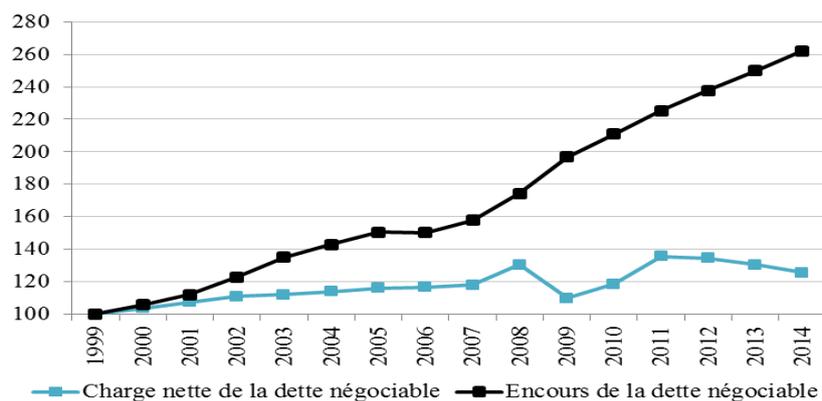
En 2014, alors que l'encours de la dette négociable a augmenté de 4,9 %, la charge d'intérêt correspondante a diminué de 3,6 %. Depuis 1999, l'encours de la dette négociable de l'État a été multiplié par 2,6. Dans le même temps, la charge de la dette négociable n'a augmenté que de 26 %, grâce à la baisse des taux ; elle est même en légère baisse depuis 2011.

²⁵ OAT : obligation assimilable du trésor.

²⁶ BTAN : bons du trésor à intérêts annuels.

²⁷ BTF : bons du trésor à taux fixe et à intérêt précompté.

**Graphique n° 4 : encours et charge d'intérêt de la dette négociable
(base 100 en 1999)**



Source : Agence France Trésor

B - Une charge budgétaire temporairement stabilisée par la baisse des taux

En 2014, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État s'est élevée à 43,2 Md€, inférieure de 1,7 Md€ à celle de 2013 : son montant est pratiquement égal à la moitié du déficit budgétaire. L'exécution a été nettement plus favorable qu'anticipé en LFI pour 2014, avec une charge inférieure de 3,5 Md€ à la prévision. Compte tenu des opérations de *swaps*, la charge de la dette et de la trésorerie s'est élevée à 43,0 Md€.

Tableau n° 16 : évolution de la charge de la dette et de la trésorerie en 2014

En M€	2011	2012	2013	2014
Dette négociable	45 502	45 182	43 778	42 193
Intérêts des OAT et BTAN nets des coupons courus	39 924	41 339	41 849	41 118
Intérêts des BTF	1 611	206	158	142
Charge d'indexation des OATi	3 967	3 638	1 772	932
Dettes reprises et frais de gestion de la dette négociable	279	240	197	97
Dette non négociable	1	1	1	0
Trésorerie	474	880	909	869
Charge de la dette (avant swaps)	46 256	46 303	44 886	43 159

Source : Agence France Trésor

La baisse de la charge de la dette par rapport à 2013 s'explique principalement par les taux plus bas que prévu, liés à la politique monétaire accommodante de la BCE, et à l'inflation plus faible que prévu. L'augmentation nette de l'encours de la dette à moyen et long terme en 2013 a eu un effet défavorable de +1,2 Md€ en 2014 (effet volume) mais il a été plus que compensé par la baisse des taux d'intérêt, qui a contribué à alléger la charge de la dette de 1,9 Md€ (effet taux) et par le ralentissement de l'inflation, qui a eu un impact favorable sur la charge d'indexation des emprunts indexés de -0,9 Md€ (effet inflation).

Tableau n° 17 : facteurs d'évolution de la charge de la dette négociable en 2014 par rapport à 2013

Moindre charge de la dette négociable par rapport à 2013 (en M€)	-1 585
Effet taux	-1 920
Effet inflation	-851
Effet volume	1 214
Effet calendaire	-28

Source : Agence France Trésor

La LFI pour 2015 prévoit une charge de la dette (hors trésorerie) de 43,4 Md€, montant intermédiaire entre l'exécution de 2013 (44,0 Md€) et celle de 2014 (42,3 Md€). Compte tenu de l'inflation plus faible que prévue attendue en 2015 et du programme de rachats d'actifs de la BCE annoncé en janvier 2015, la charge de la dette pourrait être de nouveau inférieure à ces prévisions.

C - Une contribution modeste des programmes de désendettement

Des programmes intitulés « *Désendettement* » figurent dans quatre comptes d'affectation spéciale (CAS) : *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État*, *Gestion du patrimoine immobilier* et *Participations financières de l'État (PFE)*.

Les crédits inscrits sur ces programmes budgétaires ne peuvent avoir d'impact sur la dette de l'État que dans la mesure où, toutes choses égales par ailleurs, ils contribuent à réduire le déficit budgétaire, grâce à un solde d'exécution du CAS excédentaire.

En 2014, l'affectation de crédits aux programmes de désendettement a été supérieure à celle de 2013, près de 2 Md€ ayant

abondé ces programmes au lieu de 516 M€ en 2013. Cependant, le solde d'exécution des comptes ayant été négatif, leur contribution nette au moindre endettement n'est que de 1,51 Md€²⁸.

Tableau n° 18 : affectation de crédits aux programmes de désendettement en 2014

En M€	CAS <i>Immo- bilier</i>	CAS <i>Spectre hertzien</i>	CAS <i>PFE</i>	CAS <i>Contrôles routiers</i>	Total
Affectation de crédits aux programmes de désendettement	77	0	1 500	415	1 992
Solde 2014 du CAS	-43	0	-418	-18	-479
Contribution nette au désendettement	34	0	1 082	397	1 510

Source : Cour des comptes

La contribution principale est celle du CAS *Participations financières de l'État*²⁹, qui a affecté des ressources à la Caisse de la dette publique (CDP) à hauteur de 1,5 Md€. La principale recette de cession du compte en 2014 provient de la vente de 3,1 % du capital de GDF Suez pour 1,51 M€. La CDP a procédé pour un montant équivalent à des rachats et remboursements de titres de dette.

Le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*³⁰ a contribué à hauteur de 415 M€ aux « recettes non fiscales » du budget général, diminuant ainsi le montant du déficit budgétaire ; cette contribution est toutefois en baisse de 9 % par rapport à 2013. Ces ressources correspondent à une fraction des amendes forfaitaires et forfaitaires majorées. Le dynamisme des recettes du CAS, qui permet d'affecter des crédits au désendettement, n'est pas garanti à long terme.

La contribution au désendettement de l'État du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* reste modeste. Alors que le taux de contribution au désendettement du compte est de 30 % des recettes, les dérogations accordées à certains ministères ont limité le taux de contribution global à 14,4 % des recettes³¹.

²⁸ En 2013, les soldes annuels de ces CAS étaient positifs et s'établissaient à 1,1 Md€.

²⁹ Voir la NEB *Participations financières de l'État*.

³⁰ Voir la NEB *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*.

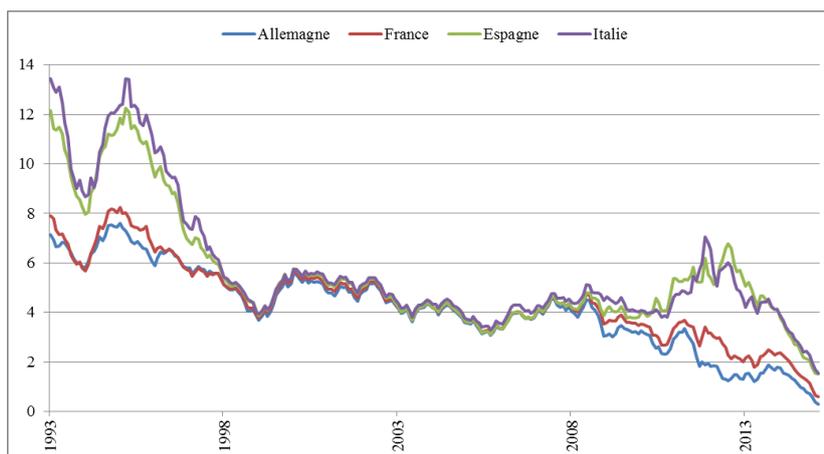
³¹ La contribution de l'année 2014 a par ailleurs été augmentée de près de 22 M€ grâce à la prise en compte de la vente d'un bien situé à l'étranger, opérée en 2015. Sans cette opération tardive, le taux de contribution des ministères au désendettement n'aurait été que de 8,3 %. Voir la NEB *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

III - Une dette dont la croissance est loin d'être maîtrisée

A - Une situation exceptionnelle qui masque les risques d'un endettement croissant

Les taux d'intérêt auxquels emprunte la France diminuent depuis 15 ans, sous l'effet d'une baisse générale des taux en zone euro.

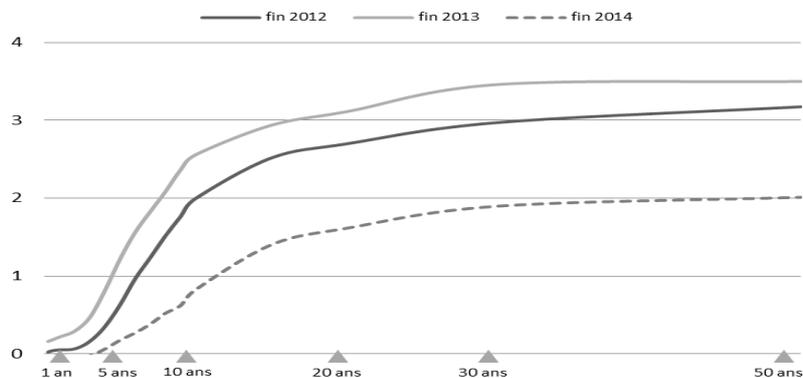
Graphique n° 5 : évolution des taux d'intérêt souverains à 10 ans depuis 1993 (en %)



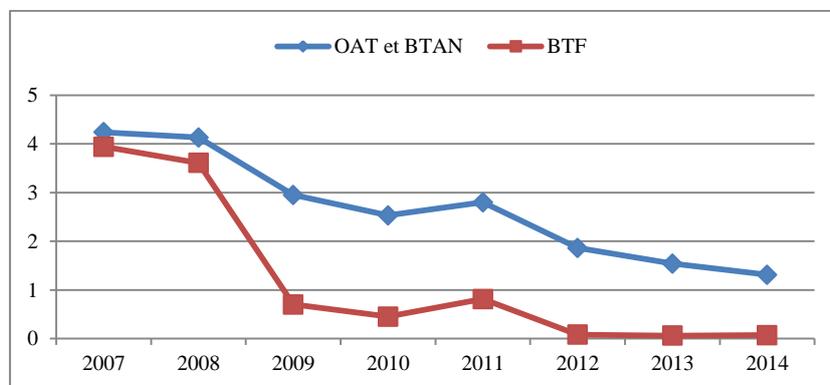
Source : Banque centrale européenne

Au-delà de cet effet de long terme, l'année 2014 a été marquée par des décisions de politique monétaire exceptionnelles. La BCE a positionné l'ensemble de ses taux directeurs à leur plus bas niveau historique. En outre, le marché a anticipé, à la fin de 2014, le lancement du programme d'achats d'actifs de la BCE, finalement annoncé en janvier 2015. La faiblesse de la croissance et de l'inflation en zone euro a également pesé à la baisse sur les taux.

Ainsi, le taux moyen pondéré de l'ensemble des émissions à moyen et long terme a atteint un nouveau plancher historique de 1,31 %. Le taux français à 10 ans à l'émission sur l'année 2014 s'est établi en moyenne à 1,87 %, au lieu de 2,23 % en 2013. Enfin, le taux moyen pondéré des émissions de court terme est devenu négatif au 4^{ème} trimestre.

Graphique n° 6 : courbe des taux sur titres d'État français (en %)

Source : Agence France Trésor

Graphique n° 7 : taux moyen pondéré à l'émission des emprunts d'État (en%)

Source : Agence France Trésor

Les effets de la politique monétaire de la BCE vont continuer à s'exercer dans les mois qui viennent, le programme de rachats d'actifs devant durer au moins jusqu'en septembre 2016. Ces effets sont toutefois destinés à être transitoires.

Visant le retour à une inflation de l'ordre de 2 %, cet assouplissement monétaire tend à stimuler l'investissement et la consommation et, *in fine*, devrait conduire à une remontée des taux. Ainsi, la dette émise au cours des deux dernières années à des taux

historiquement bas devrait, le moment venu, être refinancée à des taux plus élevés. Le bénéfice des taux exceptionnellement bas sur la charge de la dette n'est donc que temporaire.

B - L'alourdissement du poids de la dette dans le PIB

La trajectoire de dette publique³² fixée par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 (LPFP) prévoyait que son poids rapporté au PIB devait culminer à 91,3 % en 2013, puis diminuer à partir de 2014. Cet objectif n'a pas été atteint puisque la dette publique s'établit à 95,6 % du PIB fin 2014.

Selon la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 qui a modifié cette trajectoire, la dette publique devrait continuer à croître en proportion du PIB en 2015, culminer en 2016 à 98 % du PIB puis baisser à partir de 2017.

L'exemple de l'Allemagne : la croissance de la dette est enrayée

La politique budgétaire allemande a visé un retour à l'équilibre des finances publiques rapide après la crise de 2008-2009. Le solde public de l'Allemagne a été excédentaire dès 2012, grâce aux excédents des municipalités et de la sécurité sociale.

En 2015, pour la première fois depuis 1969, le budget de l'État fédéral a été voté à l'équilibre. Cette situation devrait se prolonger sur la période 2015-2019, l'augmentation des dépenses devant être exactement compensée par celle des recettes. Il n'y aura pas de nouveaux emprunts sur toute cette période. Les émissions de moyen et long terme de l'Allemagne, destinées uniquement à refinancer la dette existante, s'établiraient en 2015 à un niveau nettement inférieur à celui de la France.

L'Allemagne a inscrit dans sa constitution en 2009 le principe d'un « frein à la dette ». Cette règle impose deux obligations : limitation du déficit structurel de l'État fédéral à 0,35 % du PIB au maximum à partir de 2016 ; équilibre des comptes de l'État fédéral en 2016, des Länder et des communes à partir de 2020. Ces objectifs sont d'ores et déjà atteints. Ainsi, le poids de la dette allemande rapporté au PIB diminue. D'après le programme de stabilité de l'Allemagne d'avril 2014, la dette devrait s'établir à 72,5 % du PIB en 2015.

³² La dette publique désigne ici la dette de l'ensemble des administrations publiques.

C - Des taux nominaux bas qui ne garantissent pas la soutenabilité de la dette

La faiblesse des taux d'intérêts nominaux permet de contenir la charge budgétaire d'intérêt de la dette mais ne garantit pas pour autant la soutenabilité de la dette à moyen terme.

En effet, dans le contexte actuel de faible croissance et de faible inflation, les taux d'intérêt faibles n'empêchent pas « l'effet boule de neige » de la charge de la dette. Cet effet est à l'œuvre lorsque le taux d'intérêt apparent de la dette, représentant les intérêts payés au titre du stock de dette de l'année précédente, est supérieur au taux de croissance de l'économie. Dans ce cas, il est nécessaire de faire de nouveaux emprunts pour payer les intérêts passés. Ces nouveaux emprunts viennent alourdir le poids de la dette rapporté au PIB.

Cet effet s'exerce sur la charge de la dette française depuis 2008. En effet, bien que le taux d'intérêt apparent, payé au titre du stock de dette, ait progressivement diminué sur la période, sous l'effet de la baisse des taux, il a toujours été supérieur au taux de croissance de l'économie sur la période.

Pour stabiliser le poids de la dette de l'État dans le PIB et contrer l'effet boule de neige, il faudrait dégager un excédent budgétaire primaire³³, c'est-à-dire des recettes supérieures aux dépenses budgétaires, hors charges d'intérêt de la dette. Bien que le solde budgétaire primaire constaté se soit amélioré depuis 2010, il est demeuré systématiquement déficitaire et inférieur au solde primaire stabilisant³⁴ : le poids de la dette rapporté au PIB a continué à augmenter.

En 2014, pour stabiliser le poids de la dette de l'État dans le PIB, il aurait fallu dégager un excédent budgétaire primaire (c'est-à-dire hors charge de la dette) de 32 Md€. En prenant en compte la charge de la dette, le déficit budgétaire aurait dû être limité à 11 Md€ alors qu'il a atteint 85,56 Md€.

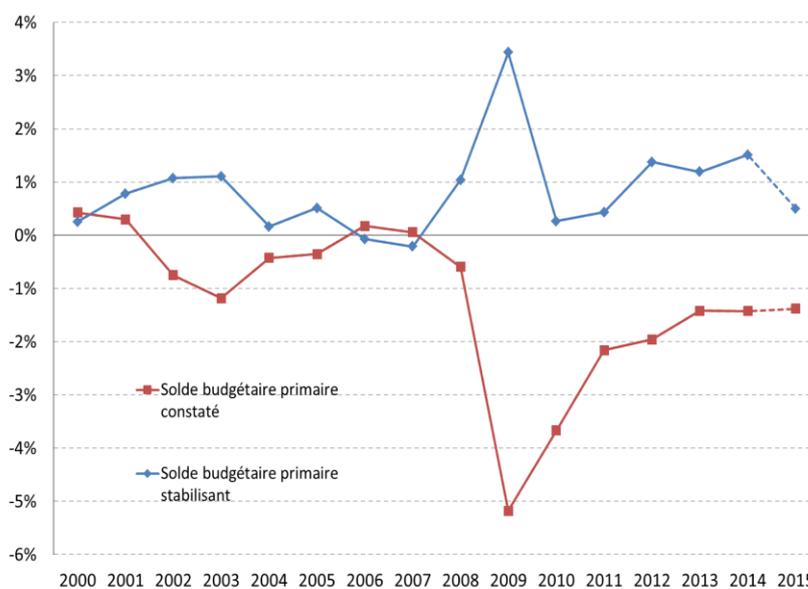
Au cours des 15 dernières années, le solde budgétaire primaire constaté a été supérieur au solde budgétaire primaire stabilisant lors de

³³ Un excédent budgétaire primaire désigne un solde budgétaire positif hors charges d'intérêt de la dette.

³⁴ Le solde primaire stabilisant correspond au niveau d'excédent budgétaire primaire qui permet de maintenir stable le niveau de la dette dans le PIB. Il se calcule ainsi : dette de l'État * (taux d'intérêt apparent - taux de croissance du PIB en valeur).

deux brèves périodes, en 2000 puis en 2006-2007, comme le montre le graphique n° 8 :

Graphique n° 8 : solde budgétaire primaire stabilisant la dette de l'État et solde budgétaire primaire constaté (en % du PIB)



Source : Cour des comptes et prévisions du PLF pour 2015 – Les soldes primaires constatés et stabilisants présentés ci-dessus concernent uniquement l'État et non l'ensemble des administrations publiques. Pour 2010 et 2014, le solde primaire constaté est corrigé des dotations aux PIA 1 et 2.

Ainsi, la situation actuelle, de croissance et d'inflation faibles, appelle à une grande vigilance de la part de l'État quant à la soutenabilité de sa dette, même dans le contexte de taux d'intérêt exceptionnellement bas.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'alourdissement du déficit budgétaire de l'État en 2014, par rapport à 2013, constaté même sans tenir compte des dépenses exceptionnelles, en particulier de celles engagées dans le cadre du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2), résulte d'une baisse des recettes nettes et d'une stabilisation des dépenses nettes du budget général alors qu'une diminution était attendue.

De nouveau, les recettes fiscales nettes se sont révélées inférieures aux prévisions, de 10 Md€. Des moins-values importantes ont été constatées tant sur le produit de l'impôt sur le revenu que sur celui de l'impôt sur les sociétés, malgré le moindre coût du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi et des contentieux communautaires, et le rendement légèrement meilleur de la lutte contre la fraude fiscale.

Les moindres recettes fiscales ont creusé l'écart d'exécution du solde budgétaire. L'exercice 2014 souligne, à nouveau, la nécessité de s'appuyer sur des prévisions de recettes prudentes et de ne pas surestimer, en période de faible croissance, l'élasticité des recettes qui demeure très sensible au cycle économique.

Les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposait la LFI pour 2014 ont été fortement révisées à la baisse lors du dépôt à l'automne du projet de loi de finances pour 2015 et du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019. Faute d'avoir revu les hypothèses macroéconomiques dès le début de l'été, le Gouvernement n'a pas ajusté plus fortement à la baisse les dépenses de l'État pour compenser des prévisions de recettes encore plus faibles, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 8 août 2014 alors que cela aurait pu permettre de contenir le dérapage du solde budgétaire.

Ainsi, la croissance et l'inflation finalement sensiblement plus faibles que prévu ont fortement affecté l'exécution budgétaire de l'État, en pesant notamment sur les recettes. La prévision initiale trop optimiste n'ayant pas été corrigée à temps, l'ajustement budgétaire a été insuffisant.

Corrigées des dépenses exceptionnelles, notamment celles consenties dans le cadre du PIA 2, les dépenses nettes du budget général ont été légèrement réduites. En ajoutant simultanément à leur montant les décaissements effectués par les opérateurs au nom de l'État en dehors de son budget dans le cadre des PIA 1 et 2, les dépenses nettes du budget général augmentent légèrement par rapport à 2013, en dépit d'une baisse de 1,7 Md€ de la charge de la dette.

La cible 2014 de la trajectoire de l'État fixée par la programmation pluriannuelle n'a pas non plus été atteinte. C'est ce que montrent les articles des lois de finances de 2014, initiale et rectificative. L'article liminaire de la loi de règlement pour 2013 a fourni, conformément à la recommandation de la Cour, la clef de passage entre le solde budgétaire et le solde de l'État en comptabilité nationale. Il serait utile que figure également, dans l'exposé des motifs de l'article liminaire, la décomposition des soldes structurel et conjoncturel pour l'État.

Avec le maintien d'un déficit budgétaire élevé, la progression de la dette de l'État ne ralentit pas : elle est passée de 1 457 Md€ fin 2013 à 1 528 Md€ fin 2014. L'Agence France Trésor a poursuivi une politique active de rachats de titres pour préparer les échéances de 2015 et de 2016, années au cours desquelles les amortissements de dette atteindront un niveau inégalé : les émissions de dette s'élèveront à 188 Md€ en 2015.

La faiblesse des taux d'intérêt nominaux a permis de contenir la charge budgétaire d'intérêt de la dette à 43,2 Md€ mais ne garantit pas pour autant la soutenabilité de la dette à moyen terme.

En effet, dans le contexte actuel de faible croissance et de faible inflation, les taux d'intérêt bas n'empêchent pas « l'effet boule de neige » de la charge de la dette : le taux d'intérêt apparent de la dette, représentant les intérêts payés au titre de la dette de l'année précédente, reste en effet supérieur au taux de croissance de l'économie. En 2014, pour stabiliser le poids de la dette dans le PIB, en prenant en compte la charge de la dette, il aurait fallu limiter le déficit budgétaire à 11 Md€, charges d'intérêt de la dette comprises, soit sept fois moins que le déficit constaté.

Au terme de ses analyses, la Cour formule une recommandation :

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

DEUXIEME PARTIE

LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2014

La deuxième partie analyse les recettes, fiscales et non fiscales, ainsi que l'impact des dépenses fiscales sur les recettes. Les moins-values fiscales seront plus particulièrement examinées car la Cour avait souligné, dans ses rapports antérieurs, les aléas que l'incertitude sur les prévisions de recettes fait peser sur l'exécution budgétaire.

Cette partie est constituée de deux chapitres :

CHAPITRE I : LES RECETTES FISCALES ET NON FISCALES

CHAPITRE II : L'IMPACT DES DÉPENSES FISCALES SUR LES RECETTES

Chapitre 1

Les recettes fiscales et non fiscales

Les recettes de l'État sont constituées des recettes fiscales, nettes des remboursements et dégrèvements, des recettes non fiscales et des fonds de concours.

En 2014, les recettes de l'État se sont élevées à 291,9 Md€, dont 274,3 Md€ pour les recettes fiscales nettes, 13,9 Md€ pour les recettes non fiscales et 3,7 Md€ pour les recettes de fonds de concours. Ce montant total est en baisse de 9,3 Md€ par rapport à 2013, sous l'effet d'une baisse de 9,7 Md€ des recettes fiscales.

Par ailleurs, l'exécution est en retrait de 10,1 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2014.

Tableau n° 19 : les recettes de l'État

<i>En Md€</i>	Exécution 2013	LFI 2014	LFR 1	LFR 2	Exécution 2014
Recettes fiscales nettes	284,0	284,4	279,0	272,4	274,3
Recettes non fiscales	13,7	13,8	14,4	14,2	13,9
Fonds de concours	3,5	3,9	3,9	3,9	3,7
Recettes de l'État	301,2	302,1	297,3	290,5	292,0

Source : direction du budget

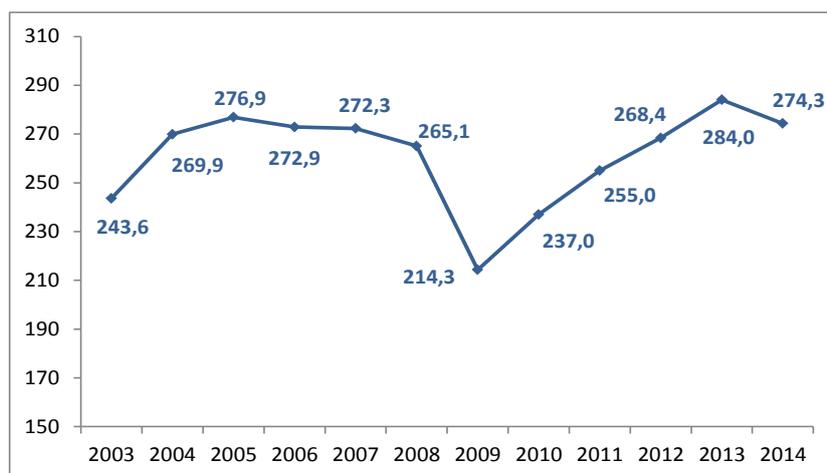
I - Des recettes fiscales 2014 en baisse pour la première fois depuis 2009

Avec un montant de 274,3 Md€ en 2014, les recettes fiscales nettes ont diminué de 9,7 Md€ par rapport à 2013.

A - Un rendement des recettes fiscales en baisse de 9,7 Md€ après trois années de hausse forte

Avec un rendement en baisse de 9,7 Md€, les recettes fiscales ont diminué en 2014 pour la première fois depuis 2009.

Graphique n° 9 : évolution des recettes fiscales nettes sur la période 2003-2014 à périmètre courant (Md€)



Source : direction du budget

Deux facteurs expliquent l'évolution des recettes fiscales nettes au cours d'une année : leur évolution spontanée (à législation constante), qui dépend largement des évolutions de l'activité économique, et les mesures nouvelles de hausse ou de baisse des impôts, parmi lesquelles sont distinguées les mesures antérieures à la LFI de l'année, les mesures nouvelles au sens strict (de la LFI et des LFR de l'année), enfin les mesures de périmètre et de transfert de ressources entre administrations.

L'évolution spontanée (à législation constante) des recettes fiscales a été très légèrement négative mais n'explique qu'une baisse de 0,35 Md€. La baisse des recettes fiscales entre 2013 et 2014 est surtout la conséquence des effets des mesures - antérieures, nouvelles et de périmètre - dont le rendement global a été très négatif (-9,35 Md€). La principale mesure ayant eu pour effet de minorer le rendement des recettes fiscales en 2014 est l'entrée en vigueur du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Le périmètre des recettes nettes de l'État

Les recettes fiscales nettes de l'État sont calculées par différence entre les recettes brutes et les remboursements et dégrèvements (R et D). Alors que les recettes fiscales brutes ne comprennent que des impôts d'État, les R et D concernent à la fois des impôts d'État et des impôts locaux. La Cour conteste depuis plusieurs années ce mode de calcul, l'analyse de l'évolution des recettes fiscales (évolution spontanée, mesures nouvelles...) devant être menée sur un montant de recettes nettes calculé en ne déduisant que les seuls R et D d'impôts d'État.

La Cour renouvelle donc sa recommandation visant à présenter les recettes fiscales nettes des R et D d'impôts d'État dans le tableau d'équilibre de la loi de finances (voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Remboursements et dégrèvements).

B - Une évolution spontanée légèrement négative

L'évolution spontanée des recettes fiscales a été négative en 2014, de -0,35 Md€, soit -0,1 %. Cette évolution est moins dégradée que celle de 2013, année au cours de laquelle la croissance spontanée des recettes fiscales avait atteint un niveau exceptionnellement bas de -1,7 %. Elle est proche du niveau de 2012 (-0,3 %). Ces trois années sont en rupture par rapport aux années précédentes, au cours desquelles la croissance spontanée des recettes fiscales avait toujours été positive, hormis 2009 (année de forte récession économique).

En outre, depuis trois ans, la croissance spontanée des recettes fiscales a été inférieure à la croissance du PIB en valeur, ce qui n'était pas le cas au cours de la période 2004-2011 (hormis en 2009). L'élasticité des recettes fiscales à la croissance économique (cf. encadré ci-après) a été supérieure ou égale à 1 de 2004 à 2011. En 2014, l'élasticité de -0,1 est proche de celle observée en 2012, l'élasticité de 2013 ayant été exceptionnellement faible.

L'élasticité des recettes fiscales à la croissance économique

L'élasticité des recettes fiscales à la croissance économique est définie par le rapport du taux de croissance spontanée (à législation constante) des recettes fiscales au taux de croissance du PIB en valeur.

En moyenne, sur longue période, les recettes fiscales augmentent (à législation constante) au même rythme que l'activité économique : l'élasticité est en moyenne égale à 1.

La valeur de l'élasticité fluctue autour de cette moyenne. Dans les périodes de croissance économique soutenue, la croissance spontanée des recettes fiscales est en général un peu plus forte que celle du PIB³⁵, l'élasticité est donc supérieure à 1. À l'inverse, lors des années de faible croissance (2009 mise à part), la croissance spontanée des recettes fiscales est plutôt inférieure à celle du PIB et l'élasticité est inférieure à 1.

Le faible niveau de l'élasticité des recettes fiscales au PIB depuis 2012 conduit à s'interroger sur les facteurs qui en sont à l'origine.

Tableau n° 20 : élasticité des recettes fiscales sur la période 2003-2014

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1,8	0,1	0,1	1,7	1,5	2	1,3
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1,0	4,5 ³⁶	1,6	1,6	-0,2	-1,6	-0,1

Source : Rapport économique social et financier du PLF n+2 pour l'élasticité de l'année n ; direction du budget pour l'année 2014

La conjoncture économique a pu avoir une influence. Dans les périodes de croissance économique soutenue, la croissance spontanée des recettes fiscales est un peu plus forte que celle du PIB ; à l'inverse, lors des années de faible croissance (2009 mise à part), la croissance spontanée est plutôt inférieure à celle du PIB. Au cours des trois années

³⁵ Cette observation peut trouver une explication dans le fonctionnement de l'IR et de l'IS. Dans les périodes de croissance économique forte, une progression rapide des revenus s'accompagne d'une progression encore plus rapide de l'impôt sur revenu, en raison de la progressivité de son barème. De même, pour l'impôt sur les sociétés, les résultats des entreprises varient très fortement avec la conjoncture économique, et le rendement de l'impôt est très volatile au cours d'un cycle économique.

³⁶ L'élasticité de 4,5 constatée en 2009 a une signification très particulière : le PIB en valeur a diminué et les recettes fiscales nettes ont encore plus baissé à législation constante.

2012 à 2014, la croissance du PIB en valeur ayant été faible³⁷ il n'est pas surprenant que l'élasticité des recettes fiscales à la croissance économique ait elle-même été faible.

D'autres facteurs ont pu intervenir, telles les modifications de la composition de la croissance du PIB selon les assiettes des différents impôts, ou pour chaque impôt les modifications de la structure de sa propre assiette. Ainsi, compte tenu de la progressivité du barème de l'impôt, à croissance des revenus donnée, si la progression des bas revenus est plus forte que celle des hauts revenus, la croissance de l'impôt sur le revenu s'en trouve diminuée. De même, pour la consommation, la hausse de la part des produits soumis à un taux réduit de TVA diminue, toutes choses égales par ailleurs, le rendement de la TVA.

Enfin, l'importance des mesures nouvelles en matière de prélèvements intervenues au cours des dernières années peut aussi expliquer la faiblesse de la croissance spontanée : une mesure augmentant le rendement d'un impôt peut conduire les agents économiques à modifier les comportements et entraîner une réduction de l'assiette de l'impôt. En 2013, l'ensemble des mesures (antérieures, nouvelles, de périmètre) a augmenté les recettes fiscales de 20,2 Md€, après 13,9 Md€ en 2012.

Si les valeurs de l'élasticité en 2012 et 2014 ont déjà été observées par le passé (en 2002 et 2003) et peuvent trouver une explication dans la faible croissance économique, la valeur exceptionnellement faible de l'élasticité de 2013 reste à ce jour largement inexpliquée, sauf à la rapprocher de l'impact très fort des mesures nouvelles intervenues cette année-là.

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2013³⁸, la Cour avait formulé une recommandation invitant le gouvernement à réaliser et publier, dans l'annexe *Voies et moyens* du projet de loi de finances, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales, et à les comparer aux performances des autres organismes français et étrangers qui établissent de telles prévisions. Il est regrettable que cette recommandation n'ait été mise en œuvre que très partiellement. Seul l'impôt sur le revenu a fait l'objet d'une analyse *a posteriori* de son évolution en 2013, dans le *Rapport économique, social et financier* annexé au PLF pour 2015. La Cour reconduit cette recommandation qui doit s'appliquer à l'ensemble des recettes fiscales.

³⁷ De respectivement 1,3 %, 1,4 % (INSEE, *les comptes de la Nation en 2014* – INSEE Première n° 1549 – mai 2015).

³⁸ Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2013, résultats et gestion. La Documentation française, mai 2014, 266 p., disponible sur www.ccompte.fr

C - D'importantes mesures de diminution des recettes fiscales

La diminution des recettes fiscales par rapport à 2013 est essentiellement la conséquence de nombreuses mesures qui ont réduit de 9,35 Md€ le rendement des impôts. Elles sont constituées, pour l'essentiel, de mesures antérieures à la loi de finances initiale pour 2014 (-9,09 Md€).

Tableau n° 21 : impact des mesures sur les recettes fiscales en 2014 (Md€)

Mesures antérieures à la LFI	Mesures nouvelles LFI et LFR	Mesures de périmètre et de transfert	Total des mesures
-9,09	1,70	-1,95	-9,35

Source : direction du budget

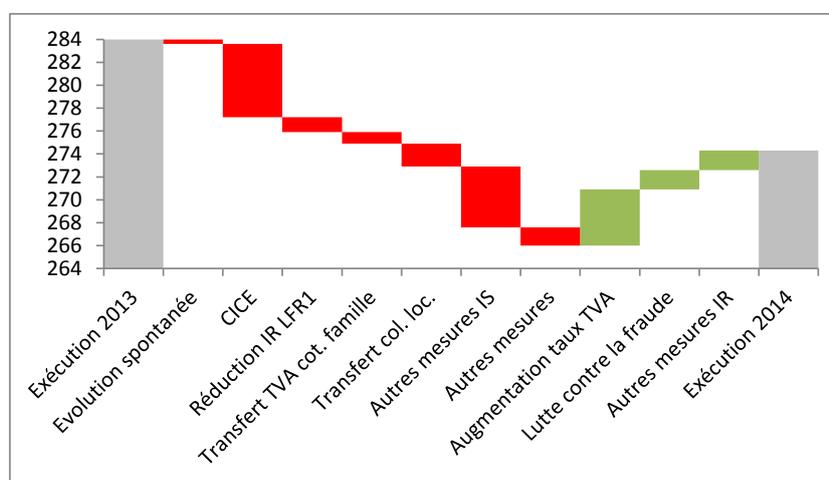
De nombreuses mesures ont contribué à diminuer les recettes fiscales de l'État, dont une mesure sur l'impôt sur le revenu décidée en cours d'année. De plus, les recettes fiscales ont été diminuées par de nouveaux transferts, partiellement compensés.

C'est pour l'impôt sur les sociétés (IS) que les mesures ont eu l'impact le plus négatif en 2014. L'entrée en vigueur du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE) a réduit de 6 Md€ le rendement de l'IS. D'autres mesures ont eu un impact négatif de 5,3 Md€, en raison de contrecoups de mesures antérieures pour -7,2 Md€, en partie compensés par des mesures nouvelles pour 1,9 Md€.

S'agissant de l'impôt sur le revenu (IR), la réduction votée en LFR 1 a eu un coût de 1,3 Md€. Hormis les recettes supplémentaires de 2 Md€ résultant du plafonnement du quotient familial et de la suppression de l'exonération de contribution employeur à la prévoyance transférées à la sécurité sociale, les autres mesures ont eu globalement un rendement de 1,7 Md€ (notamment la suppression de l'exonération d'IR des majorations de pension pour charges de famille pour 1,2 Md€).

Le rendement de la TVA s'est accru de 4,9 Md€, sous l'effet de la hausse des taux à compter du 1er janvier 2014. En sens inverse, le rendement a été diminué par un transfert de 1 Md€ à la sécurité sociale pour compenser la baisse des cotisations familiales à compter de la même date³⁹.

Graphique n° 10 : évolution des recettes fiscales entre 2013 et 2014 (Md€)



Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes

Note de lecture : ce graphique présente les principaux facteurs ayant contribué à la variation du montant des recettes fiscales entre 2013 et 2014 ; en rouge figurent les mesures qui diminuent le montant des recettes fiscales, en vert celles qui les augmentent.

Il ne présente pas les deux mesures d'augmentation de l'impôt sur le revenu dont le rendement a été transféré à la sécurité sociale par une augmentation de la fraction de TVA affectée, pour 2 Md€ : abaissement du plafond du quotient familial et suppression de l'exonération d'IR de la participation des employeurs au financement des contrats d'assurance complémentaire pour la partie frais de santé.

Parmi les autres facteurs d'évolution, on peut citer le rendement des mesures de renforcement de la lutte contre la fraude (+1,7 Md€) et, en sens inverse, le transfert aux collectivités locales pour le financement de la formation professionnelle et des allocations de solidarité (-2 Md€).

³⁹ Avec les 2 Md€ des mesures d'augmentation de l'impôt sur le revenu, la hausse des transferts de TVA à la sécurité sociale en 2014 est de 3 Md€.

II - Une évaluation des recettes fiscales toujours aussi fragile

La loi de finances initiale pour 2014 prévoyait un montant de recettes fiscales de 284,35 Md€. Ce montant a ensuite été révisé par deux fois à la baisse, à 279,04 Md€ dans la LFR 1, puis à 272,37 Md€ dans la LFR 2. En exécution, les recettes fiscales ont atteint 274,31 Md€.

Le rendement des recettes fiscales en 2014 est très inférieur (de 10,0 Md€) à la prévision retenue dans la loi de finances initiale. D'une part, le taux de croissance spontanée prévu en LFI était trop optimiste. D'autre part, le montant des recettes en 2013 (la base de la prévision) et le rendement des mesures nouvelles inscrites dans la LFI pour 2014 ont été inférieurs à ce qui était attendu. Ces impacts négatifs n'ont été que partiellement compensés par un moindre coût des mesures antérieures à la LFI pour 2014, notamment le moindre coût du CICE.

A - Une prévision initiale optimiste corrigée à deux reprises en cours d'année

La LFI pour 2014 reposait sur une prévision de recettes fiscales de 284,35 Md€, soit un montant inférieur de 3,15 Md€ au montant prévu pour 2013 à cette même date (287,50 Md€). Cette baisse s'expliquait par plusieurs mesures ayant un impact négatif sur les recettes fiscales, notamment l'entrée en vigueur du CICE, qui devait diminuer les recettes fiscales de 9,76 Md€ en 2014.

Tableau n° 22 : prévision des recettes fiscales 2014 dans la LFI 2014

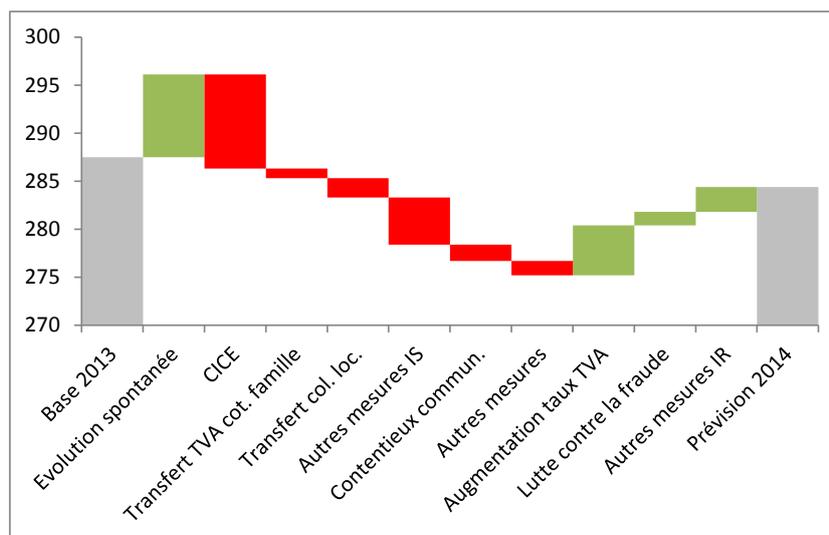
En Md€	Prévision révisée pour 2013	Évolution spontanée	Mesures antérieures à LFI 2014	Mesures nouvelles de LFI 2014	Mesures de périmètre & transfert	Prévision pour 2014
Impôt sur le revenu	68,79	2,59	0,19	2,80	0,00	74,36
Impôt sur sociétés	49,70	3,45	-17,67	3,37	0,00	38,85
TICPE	13,65	0,00	0,06	0,06	-0,46	13,31
TVA	135,62	1,83	5,21	-3,23*	0,04	139,47
Autres rec. fiscales nettes	19,73	0,75	-2,57	1,85	-1,40	18,37
Recettes fiscales nettes	287,50	8,61	-14,79	4,85	-1,82	284,35

Source : direction du budget

* : il s'agit pour 3,0 Md€ d'une affectation de TVA aux organismes de sécurité sociale, qui relève davantage d'une mesure de transfert.

1 - Une diminution prévue de 3,1 Md€ par rapport à 2013

Graphique n° 11 : prévision d'évolution des recettes fiscales en 2014



Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes

Note de lecture : ce graphique présente les principaux facteurs contribuant, dans la prévision de la LFI 2014, à la variation du montant des recettes fiscales entre 2013 et 2014 ; en rouge figurent les mesures qui diminuent le montant des recettes fiscales, en vert celles qui l'augmentent.

a) Une hypothèse d'évolution spontanée peu réaliste

La loi de finances initiale supposait que l'évolution spontanée (à législation constante) des recettes fiscales serait de 8,61 Md€, soit +3,0 %. Compte tenu de l'hypothèse de croissance du PIB en valeur (2,3 %), l'élasticité des recettes fiscales à la croissance (le rapport de leur croissance spontanée à la croissance en valeur du PIB) ressortait à 1,3.

Cette hypothèse de croissance spontanée pouvait sembler optimiste. D'une part, l'analyse de la croissance des recettes au cours de la période récente montre que la croissance spontanée des recettes fiscales est modérée en période de croissance économique faible. D'autre part, l'hypothèse de 3,0 % supposait un redressement significatif des recettes fiscales en 2014 puisque l'évolution spontanée estimée pour 2013 à la

même date était de -0,8 %⁴⁰. Dès son rapport public annuel de février 2014, la Cour avait émis des doutes sur ces hypothèses.

b) Des mesures antérieures diminuant sensiblement les recettes fiscales

Les mesures antérieures à la LFI pour 2014 avaient un impact de -14,8 Md€ sur les recettes fiscales.

La principale mesure était le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) institué par la LFR de la fin d'année 2012. Calculé pour la première fois sur les rémunérations de 2013, ce crédit d'impôt pouvait s'imputer sur l'IR et l'IS payé en 2014. Son coût était estimé à 9,8 Md€, dont 9,4 Md€ sur l'IS et 0,4 Md€ sur l'IR. Le rendement de l'impôt sur les sociétés était également diminué par le contrecoup de plusieurs autres mesures antérieures, notamment les mesures votées en LFI pour 2013 (-4,2 Md€⁴¹), les mesures du plan de relance, notamment la restitution anticipée des créances de crédit impôt recherche (-2,0 Md€) et le recouvrement en 2013 d'une créance d'un montant exceptionnel faisant suite à un contentieux (-2,2 Md€).

En ce qui concerne la TVA, le rendement des mesures antérieures était supposé de 5,2 Md€, principalement en raison du relèvement des taux de TVA de 7 % et de 19,6 % à respectivement 10 % et 20 % à compter du 1er janvier 2014.

Enfin, le coût des contentieux communautaires devait augmenter de 1,7 Md€.

c) Un rendement positif des mesures nouvelles de la LFI

Les mesures nouvelles de la LFI pour 2014 devaient augmenter les recettes fiscales de 4,9 Md€.

Pour l'impôt sur le revenu, la LFI pour 2014 comportait plusieurs mesures d'un rendement global de 2,8 Md€ : il s'agissait notamment de la

⁴⁰ La croissance du PIB en valeur ne devait s'améliorer que de 0,5 point entre les deux années, passant de 1,8 % à 2,3 %.

⁴¹ Réforme du 5ème acompte (-1,0 Md€) ; limitation de la déductibilité des charges financières (-1,3 Md€) ; limitation de l'imputation des déficits (-0,5 Md€) ; application de la quote-part pour frais et charges sur les plus-values de long terme à la plus-value brute et non nette, ainsi que la hausse de son taux de 10 % à 12 % (-1,4 Md€).

suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de pension pour charges de famille (+1,2 Md€).

La LFI comportait deux autres mesures d'augmentation de l'IR dont le rendement était transféré à la sécurité sociale par une affectation de TVA : il s'agissait de l'abaissement à 1 500 € du plafond du quotient familial (+1,0 Md€) et de la suppression de l'exonération fiscale de la prise en charge par l'employeur d'une partie des cotisations de prévoyance complémentaire (+1,0 Md€).

Un transfert complémentaire de TVA pour 1 Md€ était également prévu au titre de la compensation de l'impact de la baisse du taux des cotisations familiales sur l'équilibre du régime général (-1 Md€).

En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, les mesures nouvelles de la LFI pour 2014 permettaient au total d'accroître le rendement de l'impôt de 3,4 Md€, en raison notamment du relèvement de 5 % à 10,7 % du taux de la contribution exceptionnelle sur l'IS (+2,5 Md€).

Enfin, un gain de 1,4 Md€ était attendu du renforcement de la lutte contre la fraude fiscale.

d) Les mesures de périmètre et transfert

La LFI 2014 comportait des mesures de périmètre et de transfert pour un coût total de 1,82 Md€ essentiellement au bénéfice des collectivités territoriales.

2 - En cours d'année, des révisions à la baisse mal ajustées

Deux lois de finances rectificatives ont été adoptées en 2014, qui ont successivement révisé à la baisse la prévision de recettes fiscales, à 279,0 Md€ puis à 272,4 Md€.

a) Une baisse insuffisante en première loi de finances rectificative

La première loi de finances rectificative du 8 août 2014 (LFR 1) a réduit de 5,3 Md€ les recettes fiscales nettes par rapport à la LFI pour 2014, pour les fixer à 279 Md€.

Cette évolution résultait de trois facteurs principaux :

- la prise en compte des données de l'exécution 2013 (- 3,5 Md€) ;
- la révision de l'évolution spontanée (-2 Md€) ;

- une moindre progression du coût des contentieux communautaires (+0,7 Md€).

La LFR 1 comportait également une mesure de réduction de l'impôt sur le revenu pour les ménages modestes dont le coût, estimé à 1,16 Md€, devait être compensé par la révision à la hausse du rendement de la lutte contre la fraude fiscale.

En dépit de la révision à la baisse des recettes fiscales de 5,3 Md€, la prévision attendue semblait encore optimiste. Dans son *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* de juin 2014⁴², la Cour estimait qu'il subsistait un risque, notamment sur la croissance spontanée de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés.

b) Une baisse excessive en seconde loi de finances rectificative

La seconde loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 (LFR 2) a de nouveau révisé à la baisse la prévision de recettes fiscales, de 6,7 Md€, pour atteindre 272,4 Md€.

Cette baisse était principalement réalisée en fonction des encaissements constatés depuis le début de l'année.

Une correction très forte était apportée à l'évolution spontanée puisqu'elle était ramenée de 2,4 % dans la LFR1 à -0,54 % dans la LFR 2. Même s'il demeure une part d'incertitude sur les recettes jusqu'à la fin de l'année, l'ampleur de cette correction témoigne d'une prudence excessive dans la prévision.

En sens inverse, un gain était prévu sur les mesures, notamment en raison du CICE dont le coût assez bien connu pour 2014 était sensiblement inférieur à la prévision initiale.

⁴² Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2014, 248 p., disponible sur www.ccomptes.fr

B - En 2014, un net décrochage par rapport à la LFI et à la trajectoire pluriannuelle 2012-2017

1 - Une exécution 2014 en retrait de 10 Md€ par rapport à la LFI

Les recettes fiscales ont atteint 274,31 Md€ en 2014.

Tableau n° 23 : montants des recettes fiscales en 2014 en prévision et en exécution

En Md€	Base 2013	Évolution spontanée	Mesures antérieures à la LFI pour 2014	Mesures nouvelles LFI et LFR pour 2014	Mesures de périmètre et de transfert	Montant 2014
LFI 2014	287,50*	8,61	-14,79	4,85	-1,82	284,35
Exécution 2014	284,01	-0,35	-9,09	1,70	-1,95	274,31
Écart	-3,50	-8,96	5,69	-3,15	-0,13	-10,05

Source : direction du budget

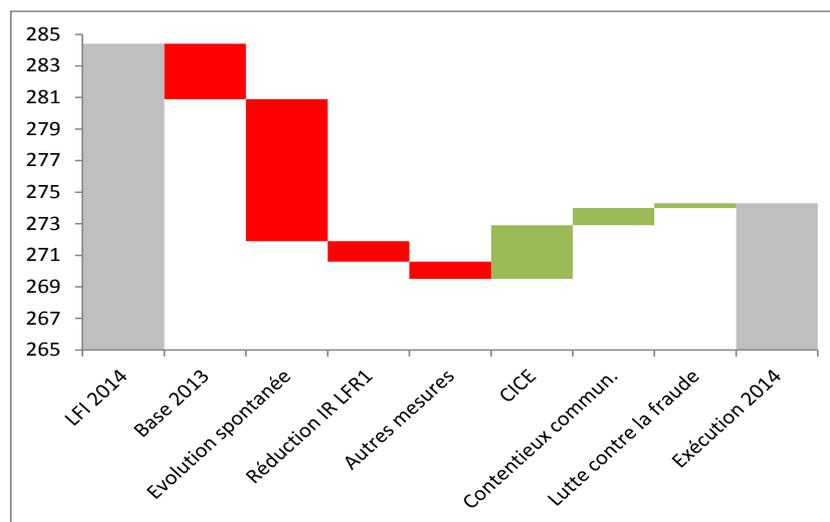
* : montant de la LFR 2013

Supérieures de 1,9 Md€ à la prévision de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014⁴³, les recettes fiscales sont inférieures de 10 Md€ à la prévision de la LFI.

Le principal écart porte sur l'évolution spontanée, très inférieure à la prévision initiale (-9 Md€). Des écarts négatifs entre la LFI et l'exécution sont également constatés sur la base 2013 et sur l'impact des mesures nouvelles et des mesures de périmètre. Seules les mesures antérieures jouent positivement avec un coût inférieur à ce qui était prévu.

⁴³ Avec notamment un gain de 0,9 Md€ sur l'IR (dont 0,5 Md€ en raison de recouvrements sur exercice courant plus élevés que prévu), de 0,8 Md€ sur l'IS (plus-value de 1 Md€ sur le cinquième acompte) et un rendement de la TVA supérieur de 0,7 Md€ à la prévision.

Graphique n° 12 : écarts entre la prévision de la LFI 2014 et l'exécution (Md€)



Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes

Note de lecture : ce graphique présente les principaux facteurs à l'origine de l'écart entre le montant des recettes fiscales prévu dans la LFI 2014 et leur montant en exécution. En rouge figurent les facteurs qui, en exécution, ont contribué à diminuer les recettes fiscales par rapport à la prévision initiale ; en vert, ceux qui ont contribué à les augmenter.

a) La base 2013 en retrait par rapport à la prévision révisée de la LFI

L'exécution 2013 a été inférieure de 3,5 Md€ à la prévision retenue dans la LFI pour 2014. Cette moins-value provient essentiellement de l'IR (-1,81 Md€, en raison d'un ensemble de facteurs défavorables⁴⁴) et de l'IS (-2,55 Md€, avec en particulier une perte de 2 Md€ sur le cinquième acompte). Une moins-value de 0,8 Md€ est également constatée sur les droits de mutation à titre gratuit (donations, successions). En sens inverse, le coût des contentieux communautaires a été inférieur de 0,9 Md€ à ce qui était attendu et la TVA encaissée a été supérieure de 0,63 Md€ à la prévision révisée.

⁴⁴ Notamment une moindre croissance des hauts revenus, un moindre rendement du prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO), un prélèvement de 0,5 Md€ pour assurer le versement aux organismes sociaux des prélèvements sociaux émis dans le cadre de l'exit-tax.

b) Une évolution spontanée très inférieure à l'hypothèse retenue par la LFI

L'évolution spontanée a été inférieure de 9 Md€ à la prévision initiale. Le principal écart porte sur l'IS dont l'évolution spontanée a été négative, de -0,36 Md€ (-0,8 %), inférieure de 3,81 Md€ à la prévision en LFI. Alors que la prévision reposait sur une hypothèse de croissance du bénéfice fiscal de 1,4 % en 2013, ce dernier a diminué de 3 %.

Pour l'IR, la croissance spontanée a été légèrement négative, de -0,15 Md€ (-0,2 %), soit une moins-value de -2,73 Md€ par rapport à la LFI. Cette évolution résulte de la baisse des revenus de capitaux mobiliers et des revenus des indépendants.

S'agissant de la TVA, l'évolution spontanée a été de 0,58 Md€ (+0,4 %), inférieure de 1,25 Md€ à la prévision initiale, en raison d'une faible croissance des emplois taxables et d'un effet de structure défavorable (augmentation dans la consommation de la part des produits taxés à taux réduit).

Enfin sur les autres recettes fiscales, l'évolution spontanée a été inférieure de 1,1 Md€ à la prévision initiale, dont 0,5 Md€ sur les successions.

c) Un écart globalement positif sur les mesures

Un gain de 2,4 Md€ est constaté sur le coût de l'ensemble des mesures par rapport à celui prévu dans la loi de finances initiale, malgré la réduction forfaitaire d'IR adoptée dans la LFR 1 en faveur des ménages modestes, à l'origine d'un écart de -1,3 Md€ à la prévision de la LFI pour l'IR. Le coût de cette mesure n'a finalement été que très partiellement compensé par le surcroît de rendement de la lutte contre la fraude fiscale (+0,3 Md€ par rapport à la LFI, *infra*).

Le principal écart positif concerne le CICE qui n'a réduit que de 6,4 Md€ le rendement de l'IS et l'IR alors que la prévision était de 9,8 Md€ (cf. *infra*, dépenses fiscales).

L'augmentation du coût des contentieux communautaires entre 2013 et 2014 a également été moins élevée que prévu, de 1,1 Md€. Le coût en 2013 ayant lui-même été inférieur de 0,9 Md€ à ce qui était attendu, le coût en 2014 est finalement inférieur de 2 Md€ à celui inscrit en LFI.

Tableau n° 24 : coût des contentieux en 2013 et 2014 (Md€)

	Montant 2013	Augmentation (mesures antérieures)	Montant 2014
LFI 2014	1,0	1,7	2,8
Exécution 2014	0,2	0,6	0,8
Écart	-0,9	-1,1	-2,0

Source : direction du budget

Note de lecture : dans la LFI 2014, la prévision du coût des contentieux en 2014 était de 2,8 Md€, qui se décomposait en un montant de 1 Md€ prévu pour 2013 et une augmentation de 1,7 Md€ (classée dans les mesures antérieures) ; en exécution, le coût des contentieux n'a été que de 0,2 Md€ en 2013 et 0,8 Md€ en 2014, l'augmentation entre les deux années n'étant donc que de 0,6 Md€.

Les mesures de renforcement de la lutte contre la fraude ont eu un rendement légèrement supérieur (+0,3 Md€) à ce qui était prévu en LFI.

**La lutte contre la fraude fiscale
et le service de traitement des déclarations rectificatives**

Le rendement global attendu des mesures de renforcement de la lutte contre la fraude intégrées dans la LFI 2014 était de 1,4 Md€, dont 0,4 Md€ pour l'IR, 0,4 Md€ pour l'IS et 0,3 Md€ pour l'ISF.

Le renforcement de la lutte contre la fraude peut prendre deux formes principales : le renforcement des contrôles fiscaux, d'une part, l'accroissement des incitations des contribuables à se mettre en règle avec la loi, d'autre part. Les mesures de cette deuxième catégorie recouvrent par exemple, l'augmentation des sanctions en cas de fraude ou le développement des échanges d'informations entre les administrations en France et à l'étranger.

La LFI pour 2014 ne précisait pas la nature des mesures dont un rendement total de 1,4 Md€ était attendu. Toutefois, il était précisé que ce rendement incluait les recettes attendues des régularisations gérées par le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR).

Lors de la présentation en juin 2013 du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance financière, le Gouvernement a appelé les contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger à se mettre en conformité avec le droit. Le traitement des dossiers a été confié au STDR rattaché à la direction nationale des vérifications de situations fiscales. Les contribuables doivent s'acquitter du paiement intégral des impositions éludées et non prescrites ainsi que des pénalités et amendes dans les conditions de droit commun. Mais les taux des pénalités et des amendes peuvent être réduits dans certains cas.

Au 31 décembre 2014, 17 000 dossiers complets et 19 000 lettres d'intention ont été reçus par le STDR⁴⁵. Au cours de l'année 2013, les recettes en provenance du STDR ont représenté 116 M€. Pour 2014, les recettes effectivement encaissées ont atteint 1,9 Md€ (y compris 0,1 Md€ d'amendes et 0,1 Md€ de prélèvements sociaux). Pour les seules recettes fiscales (hors amendes et prélèvements sociaux), le rendement a été de 1,7 Md€ : 0,3 Md€ pour l'IR, 0,9 Md€ pour l'ISF, 0,2 Md€ pour les donations et 0,3 Md€ pour les successions.

Pour ces impôts, c'est le seul rendement du STDR qui apparaît en exécution 2014 au titre du renforcement de la lutte contre la fraude fiscale, pour 1,7 Md€ au total, en hausse de 0,7 Md€ par rapport au rendement prévu en LFI 2014 (1,0 Md€).

Pour l'IS, qui n'est pas concerné par le STDR, le renforcement de la lutte contre la fraude a eu un rendement nul en 2014, alors qu'un gain de 0,4 Md€ était prévu en LFI.

Au total, sur l'ensemble des recettes fiscales, le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale a donc eu un rendement de 1,7 Md€, en hausse de 0,3 Md€ par rapport à la prévision de la LFI (1,4 Md€). Cet effet positif est à mettre en regard de la réduction de près de 2 Md€ des recouvrements issus des contrôles fiscaux⁴⁶.

⁴⁵ Lorsque les contribuables ne sont pas en mesure de rassembler toutes les pièces nécessaires à la production d'un dossier complet de régularisation, ils ont la possibilité d'informer l'administration de leur intention de régulariser leur situation, par une « lettre d'intention », en indiquant la liste des avoirs qu'ils comptent régulariser.

⁴⁶ Après avoir augmenté de 9 Md€ en 2012 à 10 Md€ en 2013, les recouvrements issus des contrôles fiscaux seraient revenus à 8 Md€ en 2014 selon une prévision du gouvernement du mois de novembre 2014.

Le rendement global des autres mesures est inférieur de 1,1 Md€ à la prévision de la LFI. Parmi les différentes mesures concernées figure la retenue à la source sur les OPCVM étrangers dont la perception s'est arrêtée en 2014 (-0,8 Md€) alors qu'elle devait disparaître dès 2013⁴⁷. Enfin le coût des mesures de périmètre et de transfert a été très légèrement supérieur (+0,1 Md€) à la prévision de la LFI⁴⁸.

L'écart de -10 Md€ entre la prévision de recettes fiscales de la LFI et l'exécution, même s'il est inférieur à celui constaté en 2013 (-14,6 Md€), soulève à nouveau la question de la qualité des prévisions. L'hypothèse initiale de croissance spontanée était à l'évidence peu réaliste et explique à elle seule la quasi-totalité de l'écart avec l'exécution⁴⁹. Compte tenu de la conjoncture économique et de la croissance modérée, il aurait été plus normal de retenir une prévision prudente, avec en particulier une élasticité des recettes fiscales sensiblement inférieure à 1⁵⁰.

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2013⁵¹, la Cour avait formulé une recommandation invitant le gouvernement à publier un document de référence sur les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts. Des informations ont été publiées, dans le tome 1 de l'annexe *Voies et moyens* du PLF 2015, sur les méthodes de prévision pour l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la TICPE et la TVA. Seuls les grands principes des méthodes de prévisions sont décrits. Des informations plus détaillées devraient être publiées, de préférence dans un document spécifique. La Cour reconduit sa recommandation.

⁴⁷ Sa perception à tort en 2013 a déjà donné lieu à 0,1 Md€ de restitutions aux contribuables en 2014.

⁴⁸ En 2013, un prélèvement sur l'IR (classé en mesure de transfert) avait été opéré pour assurer le financement aux régimes de sécurité sociale des prélèvements sociaux émis dans le cadre de l'exit-tax. Ce prélèvement s'est reproduit en 2014, pour un montant inférieur à celui de 2013 (210 M€ au lieu de 450 M€). Ce prélèvement ne devrait toutefois plus se produire à compter de 2015, la LFSS 2015 ayant en effet prévu que le versement aux organismes de sécurité sociale se limiterait aux sommes recouvrées par l'État, corrigeant ainsi l'anomalie relevée par la Cour l'année dernière.

⁴⁹ L'écart de 9 Md€ entre LFI et exécution pour la seule évolution spontanée peut s'expliquer pour environ la moitié par l'écart sur l'hypothèse de croissance économique (0,8 % au lieu de 2,3% pour le PIB en valeur) et pour l'autre moitié par l'écart sur la valeur de l'élasticité (-0,1 au lieu de 1,3).

⁵⁰ La LFI 2014 retenait une valeur de 1,3.

⁵¹ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2013, résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2014 266p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Un décrochage très net par rapport à la trajectoire de la loi de programmation pour 2012-2017

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 présentait une trajectoire pluriannuelle de dépenses et de recettes des administrations publiques et en particulier une trajectoire pour les dépenses et les recettes de l'État. Avec une prévision de recettes fiscales de 284,4 Md€, la loi de finances initiale pour 2014 n'était plus en ligne avec celle inscrite dans la loi de programmation (309,4 Md€).

Tableau n° 25 : recettes fiscales dans la loi de programmation 2012-2017 et en exécution (Md€)

En Md€	2012	2013	2014
Trajectoire de la LPFP	270,3	298,6	309,4
Exécution	268,4	284,0	274,3
Écart	-1,9	-14,6	-35,1

Source : LPFP 2012-2017 - direction du budget pour l'exécution

L'exécution 2014 étant en retrait de 10 Md€ par rapport à la LFI, la divergence avec la trajectoire de la loi de programmation s'est accentuée. Les recettes fiscales effectivement constatées sont inférieures de 35,1 Md€ à celles prévues par la loi de programmation. Les hypothèses de croissance économique, exagérément optimistes, et les hypothèses d'élasticité sont à l'origine de la divergence observée : la croissance du PIB en valeur était supposée de 2,6 % en 2013 et 3,8 % en 2014, alors qu'elle n'a été que de 1,4 % et 0,8 %. En ce qui concerne l'élasticité, la loi de programmation évoquait une croissance des recettes de l'État « légèrement plus dynamique que le PIB », alors que l'élasticité a été de -1,6 en 2013 et -0,1 en 2014.

III - Des recettes non fiscales stables en 2014

Les recettes non fiscales de l'État (13,9 Md€ en 2014) sont en légère augmentation par rapport à la LFI (13,8 Md€) et par rapport à l'année précédente (13,7 Md€). Elles sont néanmoins en net retrait (de 0,8 Md€) par rapport au montant prévu par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2012-2017 (14,7 Md€).

Par rapport à la LFI pour 2014, le surcroît de recettes se concentre pour l'essentiel sur les *Dividendes et recettes assimilées*, pour 1,2 Md€, principalement du fait des dividendes des entreprises non financières

(pour 0,9 Md€). Ce surcroît de recettes a été compensé par la baisse des autres recettes non fiscales, pour -1,1 Md€.

Tableau n° 26 : recettes non fiscales, fonds de concours et attributions de produits

En Md€	Exéc. 2013	LFI 2014	Exéc. 2014	Exéc. 2014 / LFI	2014 / 2013
Dividendes et recettes assimilées	6,3	5,1	6,3	1,2	0,0
Produits du domaine de l'État	1,8	2,0	1,9	0,0	0,1
Produit de la vente de biens et services	1,1	1,2	1,1	-0,1	0,0
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,5	0,9	0,4	-0,5	-0,1
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	1,1	1,4	1,1	-0,3	0,0
Divers	2,9	3,3	3,2	-0,2	0,2
Total	13,7	13,8	13,9	0,1	0,2

Source : ministère de l'économie et des finances

A - Des dividendes des entreprises non financières de l'État en forte hausse par rapport au montant attendu

Les dividendes versés par les entreprises non financières s'élèvent à 4,1 Md€ en 2014, en augmentation de près de 1 Md€ par rapport à la LFI pour 2014 (3,1 Md€). Ces dividendes sont en légère diminution par rapport à 2013 (4,2 Md€).

Les dividendes des entreprises non financières proviennent principalement d'EDF (pour 2 Md€⁵²) et de GDF Suez (pour 1 Md€), et de manière plus marginale, d'Orange (0,2 Md€), de la SNCF (0,2 Md€) et de La Poste (0,1 Md€). Les dividendes de ces cinq entreprises représentent 86 % des dividendes reçus par l'État en 2014. Aucun versement n'a été effectué par des entreprises non financières sous forme d'actions en 2014.

Plusieurs entreprises ont versé des dividendes en 2014 alors que leurs résultats de 2013 étaient négatifs : c'est notamment le cas de GDF Suez qui a enregistré une perte de -9,3 Md€ en 2013 du fait d'importantes

⁵² Pour le calcul du provisionnement des coûts de démantèlement, EDF a été autorisé à utiliser un taux d'actualisation supérieur au plafond réglementaire. L'utilisation d'un taux conforme au plafond aurait augmenté le montant des provisions de plus d'1,1 Md€ et donc diminué le résultat de 2013 et le dividende versé à l'État en 2014 (voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire sur les recettes non fiscales).

dépréciations d'actifs résultant de la dégradation des perspectives de production électrique et de stockage de gaz en Europe.

Plus généralement, de nombreuses entreprises dont l'État est actionnaire (neuf entreprises sur douze des plus grandes entreprises suivies par l'Agence des participations de l'État) ont affiché en 2014 des taux de distribution des résultats plus élevés que la majorité des entreprises du CAC 40⁵³.

Le niveau élevé des taux de distribution soulève le risque pour l'État de privilégier un rendement à court terme de ses participations au détriment, potentiellement, des intérêts de long terme des entreprises et des siens.

B - Une légère augmentation du produit des entreprises financières par rapport à la LFI

Les produits et dividendes des entreprises financières sont principalement constitués du dividende de la Banque de France et des produits de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ces derniers sont composés d'un versement au titre du résultat du groupe Caisse des Dépôts, de la contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS)⁵⁴ et de la rémunération de la garantie de l'État sur le Fonds d'épargne.

Le dividende versé par la Banque de France, de 1,3 Md€ en 2014, est d'un montant identique à celui prévu en LFI pour 2014 (1,3 Md€) et en légère diminution de -0,1 Md€ par rapport à 2013 (1,4 Md€).

Les produits totaux versés en 2014 par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) (1,5 Md€) sont globalement en retrait de 0,1 Md€ par rapport à la LFI pour 2014 (1,6 Md€) et en augmentation de 1 Md€ par rapport à 2013 (0,5 Md€). Cette hausse par rapport à 2013 résulte principalement de la possibilité retrouvée⁵⁵ d'un prélèvement sur le Fonds d'épargne à hauteur de 0,7 Md€, du fait d'une diminution du montant des dépôts centralisés⁵⁶ qui a conduit à réduire le niveau de l'exigence

⁵³ C'est-à-dire plus élevé que la médiane de taux de distribution de 48 % en 2014 (cf. présentation du cabinet Ricol-Lasteyrie Profil Financier du CAC 40 du 24 juin 2014).

⁵⁴ La Cour estime que cette contribution devrait être classée dans les recettes fiscales (cf. l'acte de certification des comptes de l'État).

⁵⁵ Le Fonds d'épargne ayant été en insuffisance de fonds propres en 2011 et 2012, l'État n'avait pas effectué de prélèvements en 2012 et 2013.

⁵⁶ À la suite à la réforme de l'épargne réglementée de juillet 2013.

prudentielle en fonds propres. Cette hausse des produits de la CDC provient également d'une hausse du versement de la CDC au titre de ses résultats (pour 0,4 Md€) alors que celui-ci était nul en 2013.

C - Une diminution des autres recettes non fiscales par rapport à la LFI

Les recettes non fiscales qui ne proviennent pas de produits de participations de l'État et du Fonds d'épargne sont en diminution de 0,7 Md€ (soit de près de 10 %) par rapport à la LFI pour 2014. Cette diminution est notamment imputable aux reports à une date ultérieure des opérations de refinancement de plusieurs pays (0,4 Md€) ainsi que de moindres amendes prononcées par les autorités de la concurrence (0,3 Md€).

D - Des fonds de concours en baisse

Les fonds de concours et attributions de produits en autorisation d'engagement (AE, pour 2,6 Md€) sont en forte baisse en 2014, tant par rapport à la LFI (3,1 Md€) que par rapport à 2013 (3,9 Md€). Cette baisse en AE provient essentiellement de la suspension à l'automne 2013 de l'écotaxe sur les poids lourds qui devait être reversée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui a donc dû revoir la programmation de ses versements de fonds de concours à l'État.⁵⁷

Le montant total de fonds de concours et attributions de produits en crédit de paiement (CP, pour 3,7 Md€) est globalement proche du montant prévu en LFI 2014 (3,9 Md€) et de l'exécution 2013 (3,5 Md€). En particulier, malgré l'abandon de l'écotaxe, l'AFITF a pu effectuer les versements de fonds de concours correspondant aux annuités des engagements pris au cours des années antérieures.

⁵⁷ Voir les développements relatifs à la mission *Écologie, développement et aménagement durables* dans le chapitre sur la soutenabilité du budget de l'État.

Chapitre 2

L'impact des dépenses fiscales sur les recettes

Le montant des dépenses fiscales en 2014 est évalué à 78,87 Md€ dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2015⁵⁸, soit 28,8 % des recettes fiscales nettes de l'État et 92,2 % du déficit de l'État en 2014 (et même 107,2 % du déficit de 2014 hors PIA 2).

Cette évaluation est inférieure de 1,14 Md€ à celle qui était présentée un an plus tôt dans le PLF 2014, mais cette révision à la baisse tient uniquement au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dont le coût a été très inférieur à ce qui était attendu. Hors CICE, l'évaluation des dépenses fiscales en 2014 a été revue à la hausse (I).

Par ailleurs, les dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 visant à mieux maîtriser les dépenses fiscales ont été inégalement mises en œuvre (II).

Enfin, les dépenses fiscales restent encore mal articulées avec les politiques publiques (III).

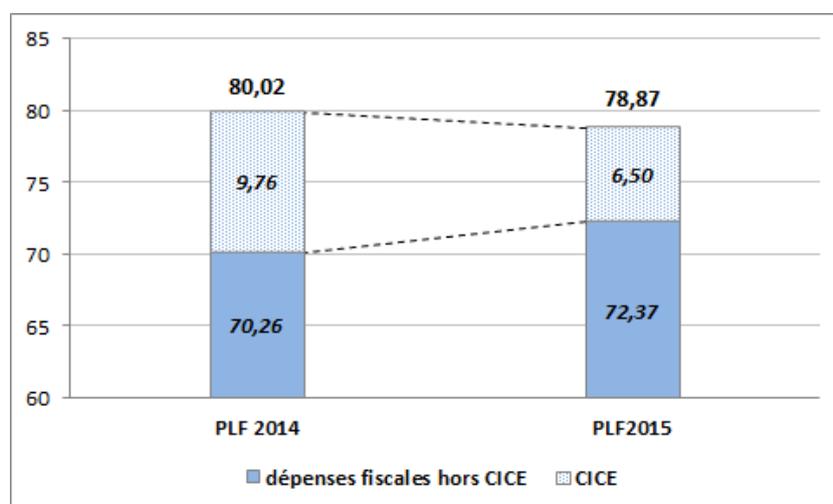
⁵⁸ Les dépenses fiscales au titre d'une année sont évaluées de manière exhaustive à trois reprises, dans le projet de loi de finances (PLF) de l'année puis dans les deux PLF suivants. Les dépenses fiscales de l'année 2014 ont été évaluées deux fois pour le moment, dans les PLF pour 2014 et pour 2015. Elles le seront pour la troisième et dernière fois dans le PLF pour 2016.

I - Un montant des dépenses fiscales hors CICE en 2014 sensiblement revu à la hausse dans le projet de loi de finances pour 2015

Le PLF pour 2014 affichait un coût total des dépenses fiscales de 80,02 Md€ en 2014. Par rapport à cette prévision, le coût des dépenses fiscales en 2014 a été revu à la baisse dans le PLF 2015 : il est estimé à 78,87 Md€, soit une révision de -1,14 Md€.

Mais cette révision est influencée par la réduction de 3,26 Md€ du coût du CICE, ramené de 9,76 Md€ dans le PLF 2014 à 6,50 Md€⁵⁹ dans le PLF 2015. Hors CICE, le coût des dépenses fiscales en 2014 est en fait révisé à la hausse de 2,12 Md€, passant de 70,26 Md€ dans le PLF 2014 à 72,37 Md€ dans le PLF 2015.

Graphique n° 13 : révision du coût des dépenses fiscales en 2014 du PLF 2014 au PLF 2015 (Md€)



Source : PLF 2014 et 2015

⁵⁹ Ce coût de 6,5 Md€ pour le CICE en 2014, présenté dans l'annexe *Voies et moyens* du PLF 2015, est une estimation réalisée en cours d'année 2014. Le coût effectivement constaté en exécution, qui est mentionné dans les développements sur les recettes fiscales, est de 6,4 Md€.

Cette hausse de 2,12 Md€ provient pour plus de la moitié (1,18 Md€) de mesures nouvelles qui ont été décidées après la publication du PLF pour 2014. Pour le reste, elle s'explique par des changements de méthode (0,39 Md€) et une révision de l'évolution spontanée des dépenses fiscales (0,55 Md€).

***Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) :
un coût fortement révisé à la baisse***

Le coût du CICE en 2014 était estimé dans le PLF pour 2014 à 9,8 Md€. Ce montant a été revu à la baisse à 6,5 Md€ dans le PLF pour 2015. Le coût réel pour 2014 serait légèrement inférieur, à 6,4 Md€.

La montée en charge du CICE a fait l'objet d'une analyse approfondie dans le rapport publié au mois de septembre 2014 par le Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, rattaché à France Stratégie. Le rapport proposait plusieurs explications à la montée en charge du CICE moins rapide qu'anticipé⁶⁰ :

- d'une part, la créance acquise par les entreprises est moins élevée que prévu, ce qui peut s'expliquer par la difficulté du chiffrage initial de cette créance et par le comportement de certaines entreprises qui n'auraient pas déclaré leur créance ;

- d'autre part, le « taux de consommation » de la créance en 2014 serait inférieur aux hypothèses retenues dans la prévision : des bénéficiaires plus faibles que prévu ont limité les possibilités d'imputation de la créance ; les entreprises ont pu préférer imputer d'autres réductions et crédits d'impôt en 2014, en conservant leur créance de CICE pour l'imputer sur les impôts des années suivantes.

A - Des mesures nouvelles prises lors du débat sur le projet de loi de finances 2014

Le PLF pour 2014 prévoyait une baisse des dépenses fiscales, hors CICE, en 2014, avec un montant de 70,3 Md€, contre 72 Md€ en 2013.

Cette évaluation reposait sur d'importantes mesures de réduction du coût des dépenses fiscales, notamment la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de retraite des parents de trois enfants et plus (-1,20 Md€), la suppression de la réduction d'impôt sur le revenu pour frais de scolarité (-0,44 Md€), plusieurs modifications des

⁶⁰ Des explications plus détaillées figurent dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Économie* et dans la note relative aux dépenses fiscales.

taux de TVA (-0,95 Md€). En sens inverse, plusieurs créations ou augmentations de dépenses fiscales pesaient pour environ 0,7 Md€. Le coût du CICE était quant à lui évalué à 9,76 Md€.

Le montant des dépenses fiscales en 2014 a ensuite été sensiblement accru (+1,18 Md€) par des mesures nouvelles prises au cours des débats parlementaires de l'automne 2013, sur la loi de finances 2014 et la loi de finances rectificative de fin d'année 2013. Les augmentations comportaient notamment le maintien de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dont le PLF proposait la suppression (0,44 Md€) et plusieurs révisions des taux réduits de TVA (0,84 Md€).

B - Un impact significatif des changements de méthode

L'évaluation du coût des dépenses fiscales en 2014 a également été révisée entre les PLF 2014 et 2015 à la suite de changements de méthode d'évaluation de certaines d'entre elles, qui se sont traduits par une augmentation de 392 M€ du coût total des dépenses fiscales.

Les changements de méthode incluent une opération particulière qui concerne les dépenses fiscales relatives à la taxe sur les transactions financières. Alors que ces dépenses ont fait l'objet d'une évaluation dans le PLF pour 2014 (269 M€), ce n'est plus le cas dans le PLF pour 2015. L'administration estime que les données permettant de chiffrer les dépenses fiscales relatives aux exonérations de taxe sur les transactions financières de l'année 2013 ne sont pas fiables, contrairement à celles de l'année précédente.

Compte tenu de leur montant, on ne peut se satisfaire de l'absence de chiffrage de ces dépenses fiscales⁶¹.

C - Une évolution spontanée revue à la hausse

Le montant des dépenses fiscales en 2014 a également été révisé entre les PLF pour 2014 et pour 2015 en raison d'une réévaluation de leur évolution spontanée, pour un impact total de 545 M€ hors CICE.

Selon les dispositifs, des corrections à la hausse ou à la baisse peuvent être observées. Les corrections les plus importantes en montant

⁶¹ Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 sur les dépenses fiscales, la Cour formule une recommandation demandant à l'administration de publier systématiquement ce chiffrage. Une même recommandation a été formulée par la Cour dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Économie*.

concernent notamment l'abattement de 10 % sur le montant des pensions dans le calcul de l'assiette de l'IR (+350 M€) ou les dépenses au titre du crédit d'impôt en faveur de la recherche (-250 M€).

D - Une stabilisation fragile des dépenses fiscales

Selon les évaluations du PLF 2015, le coût total des dépenses fiscales de l'année 2014 est en hausse de 6,8 Md€ par rapport à 2013, ce coût total passant de 72,1 Md€ à 78,9 Md€. Néanmoins, cette hausse s'explique pratiquement en totalité par l'entrée en vigueur du CICE, dont le coût en 2014 est évalué à 6,5 Md€. En excluant le CICE en 2014, le montant total des dépenses fiscales est stable entre 2013 et 2014, passant de 72,1 Md€ à 72,4 Md€⁶².

Les montants de dépenses fiscales présentés dans le PLF 2015 et les révisions apportées par rapport à ceux du précédent PLF témoignent de la fragilité des évaluations. Cette situation est récurrente et régulièrement critiquée par la Cour : tous les PLF révisent les évaluations des dépenses fiscales et les révisions se traduisent globalement par une augmentation de leur coût.

II - Des dispositions de la loi de programmation inégalement mises en œuvre

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2012-2017 comportait quatre dispositifs relatifs aux dépenses fiscales : un plafonnement de leur montant, une durée limitée pour les créations ou les extensions de dépenses fiscales, une évaluation de leur efficacité et de leur efficacité, enfin, une correcte information du Parlement.

A - Le plafond légal des dépenses fiscales est atteint

L'article 14 de la LPFP imposait, à compter de 2013, un plafond de 70,8 Md€ au montant total des dépenses fiscales hors CICE. Le respect de ce plafond devait être vérifié en neutralisant les changements de méthodes de calcul intervenus après le PLF 2013, dont la discussion parlementaire était concomitante à celle de la loi de programmation.

⁶² Hors CICE en 2014, les évaluations du PLF 2014 présentaient une baisse des dépenses fiscales, dont le coût diminuait de 72 Md€ en 2013 à 70,3 Md€ en 2014.

Le suivi du respect du plafond de la LPFP pour 2012-2017 a été présenté dans l'exposé des motifs de l'article 1^{er} des projets de lois de finances pour 2014 et 2015.

Selon l'article 1^{er} du PLF 2014, le plafond était respecté en 2013 et 2014, les prévisions du montant total des dépenses fiscales hors CICE étant respectivement de 70,7 Md€ et 68,9 Md€ (ces montants sont calculés en neutralisant les changements de méthode intervenus depuis le PLF 2013). Un an après, dans le PLF pour 2015, ces mêmes montants étaient estimés à 70,9 Md€ et 70,7 Md€, montants très proches du plafond de 70,8 Md€ de la LPFP.

En 2013, le plafond de la LPFP aurait donc été très légèrement dépassé et en 2014, il serait juste respecté.

B - Des exigences d'évaluation aussi peu satisfaites en 2014 qu'en 2013

L'article 18 de la LPFP pour 2012-2017 prévoyait que toutes les dépenses fiscales devaient faire l'objet d'une évaluation de leur efficacité et de leur efficacité, par cinquième chaque année de 2013 à 2017, et que ces évaluations devaient être transmises au Parlement.

En réponse à une question de la Cour sur la mise en œuvre de cet article, la direction de la législation fiscale a indiqué que les travaux d'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des dépenses fiscales ont été conduits dans le cadre des conférences fiscales, et que les éléments d'évaluation ont été intégrés aux analyses du Gouvernement lors des débats parlementaires relatifs aux dispositifs fiscaux concernés. Les évaluations réalisées dans le cadre des conférences fiscales n'ont toutefois pas été publiées ; il est donc impossible de les apprécier.

Par ailleurs, l'administration dénombre 15 dépenses fiscales dont une évaluation a été rendue publique en 2014. Parmi elles, quatre ont été créées ou modifiées⁶³ dans des lois de finances et ont donc fait l'objet d'une évaluation préalable. Une dépense a été supprimée et est donc considérée, par convention, comme évaluée. Les dix autres évaluations mentionnées par l'administration relèvent d'analyses de la Cour dans des

⁶³ L'instauration d'un taux majoré de CICE a fait l'objet d'une évaluation préalable dans le PLF pour 2015. La mise en œuvre du CICE lui-même a été évaluée par le comité de suivi du CICE (France stratégie) dans un rapport publié en septembre 2014.

rapports publiés en 2014⁶⁴. L'objectif d'évaluation d'un cinquième des dépenses fiscales n'a donc pas été respecté en 2014.

L'article 22 de la nouvelle loi de programmation pour les années 2014-2019 prévoit l'organisation d'une revue des dépenses publiques ainsi que des dépenses fiscales et des niches sociales. Même si la nouvelle loi de programmation ne fixe plus d'objectifs en termes de nombre de dépenses fiscales à évaluer, contrairement à la précédente loi de programmation, qui prescrivait l'évaluation exhaustive des dépenses fiscales sur cinq ans, la Cour reconduit la recommandation, formulée dans son rapport sur le budget de l'État en 2013, invitant le gouvernement à procéder à l'évaluation exhaustive des dépenses fiscales.

Dans plusieurs de ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire de 2014⁶⁵, la Cour souligne d'ailleurs qu'il existe déjà des travaux d'évaluation dont on ne tire pas les conséquences, en particulier le rapport de 2011 du Comité de suivi des dépenses fiscales et des niches sociales.

C - Une limitation dans le temps partiellement respectée

L'article 16 de la LPPF prévoyait que les créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2013 ne seraient applicables que pour une durée limitée.

S'agissant des augmentations et créations décidées en 2014, 68 % ont été bornées dans le temps. En 2013, cette proportion avait été de 44 % sur les 64 créations ou extensions de dépenses fiscales.

D - L'absence d'informations définitives sur les dépenses fiscales

L'article 20 de la LPPF prévoyait la publication au mois d'octobre (dans le projet de loi de finances) d'une évaluation des dépenses fiscales pour l'année en cours et l'année suivante, ainsi que la liste des mesures prises au cours des douze derniers mois et des mesures nouvelles proposées dans le projet de loi de finances. Toutes ces informations figurent dans le tome 2 de l'annexe *Voies et moyens* du PLF.

Cet article prescrivait également la transmission par le Gouvernement au Parlement, avant le 1^{er} juin, du montant des dépenses

⁶⁴ Voir la liste des rapports dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire des dépenses fiscales en 2014.

⁶⁵ Notamment l'analyse de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

fiscales pour le dernier exercice clos. Cette obligation est remplie par le projet de loi de règlement qui comporte en annexe le « *Développement des recettes du budget général et des dépenses fiscales* »⁶⁶.

Toutefois, les évaluations de dépenses fiscales qui figurent dans la loi de règlement de l'année n sont identiques à celles qui ont été présentées à la fin de l'année précédente dans le PLF pour l'année $n+1$: elles ne présentent donc aucune valeur ajoutée par rapport aux informations publiées huit mois auparavant.

Il conviendrait de présenter, dès le projet de loi de règlement, les évaluations révisées qui sont habituellement publiées dans le PLF pour l'année $n+2$ ou, à défaut, d'actualiser le chiffrage des principales dépenses fiscales.

III - Une maîtrise des dépenses fiscales toujours déficiente

A - Les conférences fiscales : une initiative positive, des résultats encore modestes

Mises en place pour la première fois en 2013, les conférences fiscales ont été reproduites en 2014 lors de la phase de préparation du PLF pour 2015 et de la nouvelle loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019. Selon les termes de la circulaire du 10 mars 2014 de la direction du budget et de la direction de la législation fiscale, la préparation des deux projets de lois devait reposer sur « un examen des politiques publiques sous l'angle conjoint des crédits budgétaires et des dépenses fiscales, ainsi que sur un effort de rationalisation des dépenses fiscales et des taxes affectées à faible rendement ».

Il était demandé aux ministres de fournir des évaluations de dépenses fiscales, de classer les dépenses fiscales selon leur efficacité et de proposer des réductions du coût, voire des suppressions de certaines dépenses fiscales. Les conférences, organisées à partir du mois de mai, étaient destinées à approfondir l'examen de ces propositions.

⁶⁶ L'article 26 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a étendu aux dépenses fiscales le contenu de cette annexe initialement consacrée uniquement aux recettes du budget général (article 54 de la LOLF).

Si les conférences fiscales ont effectivement été organisées depuis deux ans, aucune inflexion n'est perceptible dans l'évolution du montant ou du nombre des dépenses fiscales. Le montant des dépenses fiscales reste en 2014 au niveau du plafond prévu par la loi de programmation 2012-2017, comme en 2013. Il convient, en outre, de rappeler que ce plafond n'inclut pas le coût du CICE. Quant au nombre de dépenses fiscales, il n'a baissé que légèrement entre 2012 et 2015, passant de 449 à 420 pour les dépenses fiscales considérées comme ayant un impact budgétaire.

Avec la production d'évaluation des dépenses fiscales et la discussion conjointe des crédits budgétaires et des dépenses fiscales, les conférences fiscales constituent potentiellement un cadre favorable à une maîtrise des dépenses fiscales. Force est de constater que ce processus n'a pour le moment pas porté ses fruits.

L'évaluation des dépenses fiscales devrait notamment permettre l'examen des mesures anciennes ou de faible montant, dont la Cour a déjà souligné le nombre important. Il existe en effet une très forte concentration des dépenses fiscales. Alors que l'annexe *Voies et moyens* au PLF pour 2014 recensait 427 dépenses fiscales ayant un impact budgétaire, il indiquait aussi que 13 dépenses fiscales (dont le CICE) concentrent plus de la moitié du coût total. À l'autre extrême, la liste des dépenses fiscales comprend 61 mesures non chiffrées, leur coût étant estimé à moins de 500 000 €.

Enfin, la liste des dépenses fiscales comporte des dispositifs parfois très anciens : dans le PLF pour 2014, sur les 460 dépenses fiscales présentées, 58 ont été créées il y a au moins 50 ans. Dans son insertion au rapport public annuel de février 2014 intitulée « *La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence* »⁶⁷, la Cour a relevé l'existence de plusieurs dépenses fiscales très anciennes, dont l'une remonte à 1927. La Cour observe également que certaines règles fiscales anciennes n'ont pas été actualisées récemment⁶⁸.

⁶⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tom I. La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence, p. 291-335. La Documentation française, janvier 2014, 480 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁶⁸ Une dépense n'a pas été actualisée depuis 1960.

B - Une articulation des dépenses fiscales avec les politiques publiques toujours insuffisante

Les conférences fiscales ont été mises en place en 2013 afin d'assurer un examen conjoint des crédits budgétaires et des dépenses fiscales relatifs à une politique publique. En pratique, plusieurs types de difficultés entravent cette démarche : les analyses de la Cour par mission ou par politique publique en donnent quelques exemples.

Dans son rapport sur « *Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie* » publié en juillet 2014⁶⁹, la Cour observe que si les dépenses fiscales relatives aux services à la personne sont rattachées depuis 2005 à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère chargé de l'emploi, les évolutions législatives et réglementaires dans le domaine des services à la personne relèvent depuis 2009 de la direction générale des entreprises⁷⁰ (DGE) rattachée au ministère de l'industrie.

Par ailleurs, dans le chapitre du rapport public annuel de 2014 consacré aux dépenses fiscales en faveur des personnes handicapées⁷¹, la Cour observe que les dépenses fiscales liées au handicap sont dispersées entre plusieurs programmes et ne sont présentées que de façon partielle. Le programme 157 - *Handicap et dépendance* de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances* comprend 28 dépenses fiscales, mais plusieurs de ces mesures n'intéressent pas les personnes handicapées ou dépendantes⁷², ou ne les visent pas exclusivement⁷³. Parmi les dépenses fiscales applicables à des impôts d'État et figurant au programme 157 - *Handicap et dépendance*, au moins la moitié du coût estimé de 6 Md€ ne

⁶⁹ Cour des comptes, *Rapport d'évaluation, Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie*. Juillet 2014, 190 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷⁰ Anciennement direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS).

⁷¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tom I. La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence, p. 291-335. La Documentation française, janvier 2014, 480 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷² Par exemple, la déduction des avantages en nature consentis à des personnes âgées de plus de 75 ans, ou encore l'exonération du pécule de départ à la retraite des commerçants ou artisans de condition modeste.

⁷³ Par exemple, l'abattement forfaitaire en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste ou encore l'abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les retraites et les pensions alimentaires), dont le coût estimé atteint 3,1 Md€ et représente à lui seul un tiers des dépenses fiscales du programme.

concerne pas le handicap. *A contrario*, d'autres dépenses pourtant significatives sont absentes de ce programme.

S'agissant des dépenses fiscales rattachées à la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, la Cour a déjà souligné que les exonérations de TICPE pour certains usagers⁷⁴ n'ont pas de lien avec les objectifs du programme auquel elles sont rattachées. Pourtant, ces dépenses fiscales n'ont pas fait l'objet de suppression ou de modification substantielle et leur coût prévisionnel est en hausse non seulement pour 2014 mais aussi pour 2015.

Enfin, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Travail et emploi*, la Cour note que les dépenses fiscales de cette mission sont essentiellement suivies par la direction de la législation fiscale au sein de la DGFIP, même si le responsable de programme peut proposer des mesures de réduction ou de réforme de ces dépenses. Certains projets de réforme échappent à ce dernier, comme celui de la prime pour l'emploi (PPE), la dépense fiscale la plus importante rattachée à la mission.

Tous ces constats ne sont pas nouveaux. Dans son rapport sur *Le budget de l'État en 2013 : résultats et gestion*⁷⁵, la Cour avait formulé une recommandation qui visait à unifier les objectifs des crédits budgétaires et des dépenses fiscales dans les projets et les rapports annuels de performances. En réponse à la Cour, la direction du budget a indiqué que « dans l'état actuel du volet performance des documents budgétaires, une dépense fiscale peut être rattachée à plusieurs objectifs, et des dépenses fiscales peuvent n'être rattachées à aucun objectif ». Un travail de mise en cohérence est nécessaire pour permettre, dans le cadre des conférences fiscales, l'examen conjoint des crédits budgétaires et des dépenses fiscales. La Cour ne peut que reconduire sa recommandation.

⁷⁴ Il s'agit des remboursements ou des taux réduits de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour des véhicules utilisant de l'essence ou du gazole, au profit du transport routier (405 M€), les taxis (24 M€), les véhicules du secteur du BTP et les transports en commun par voie routière (42 M€).

⁷⁵ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2013, résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2014 266p., disponible sur www.ccomptes.fr

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les recettes fiscales nettes ont diminué de 9,7 Md€ par rapport à 2013, pour atteindre 274,3 Md€. Cette baisse est essentiellement la conséquence des nombreuses dispositions législatives qui ont eu pour effet de minorer le rendement des recettes fiscales en 2014, principalement l'entrée en vigueur du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. L'évolution spontanée (à législation constante) des recettes fiscales a été très légèrement négative et n'explique qu'une baisse de 0,4 Md€. Toutefois, 2014 est la troisième année consécutive de croissance spontanée négative des recettes fiscales. Si cette situation peut être reliée à la faible croissance économique, la valeur exceptionnellement faible de l'évolution spontanée en 2013 reste à ce jour largement inexplicée.

Par rapport à la prévision retenue dans la loi de finances initiale pour 2014, le rendement des recettes fiscales est également en retrait de 10,0 Md€. D'une part, le taux de croissance spontanée prévu en LFI était trop optimiste ; d'autre part, le montant des recettes en 2013 (la base de la prévision) et le rendement des mesures nouvelles inscrites dans la LFI pour 2014 ont été inférieurs à ce qui était attendu. Ces impacts négatifs n'ont été que partiellement compensés par un moindre coût des mesures antérieures à la LFI pour 2014, notamment le moindre coût du CICE et des contentieux communautaires.

En matière de lutte contre la fraude fiscale, le rendement du nouveau Service de traitement des déclarations rectificatives s'est élevé à 1,7 Md€. Ce montant n'est finalement supérieur que de 0,3 Md€ au rendement inscrit en LFI au titre du renforcement de la lutte contre la fraude fiscale, d'autres mesures n'ayant pas eu le rendement attendu. Ce gain de 0,3 Md€ n'a pas compensé le coût de 1,3 Md€ de la réduction forfaitaire d'impôt sur le revenu adoptée dans la loi de finances rectificative d'août 2014.

Les recettes non fiscales de l'État, de 13,9 Md€ en 2014, sont légèrement supérieures à celles de 2013 et à la prévision de la LFI pour 2014 : les dividendes des entreprises non financières sont supérieurs de 0,9 Md€. Ce résultat tient néanmoins à des taux de distribution élevés de la part de certaines entreprises.

Le montant des dépenses fiscales en 2014 est estimé à 78,87 Md€ dans le PLF pour 2015, évaluation inférieure de 1,14 Md€ à celle qui était présentée un an plus tôt dans le PLF pour 2014. Cette révision à la baisse tient uniquement au CICE dont le coût a été très inférieur à ce qui était attendu. Hors CICE, l'estimation des dépenses fiscales en 2014 a été revue à la hausse de 2,1 Md€.

Les dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 visant à mieux maîtriser les dépenses fiscales ont été inégalement mises en œuvre. Si le plafond de dépenses a été respecté, l'objectif d'une évaluation exhaustive des dépenses fiscales sur cinq ans n'a pas été rempli. L'articulation entre les dépenses fiscales et les politiques publiques est toujours insuffisante, et le bilan des conférences fiscales apparaît modeste. Par ailleurs la nouvelle loi de programmation pour 2014-2019 ne comporte plus l'objectif d'une évaluation exhaustive des dépenses fiscales sur cinq ans.

L'exécution des recettes fiscales en 2014 présente des similitudes avec les années 2012 et 2013 au cours desquelles les recettes fiscales avaient été en retrait de respectivement 6,5 Md€ et 14,6 Md€ par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, en raison notamment d'une croissance spontanée sensiblement inférieure à l'hypothèse retenue dans la LFI. Dans son rapport sur le budget de l'État en 2013, la Cour avait formulé deux recommandations invitant le gouvernement à réaliser et publier des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales et à publier un document de référence sur les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts. Ces recommandations n'ont été que partiellement mises en œuvre. C'est pourquoi la Cour les reconduit en 2014, ainsi que les trois autres recommandations de 2013.

Recommandation n° 2 : modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite) ;

Recommandation n° 3 : établir et rendre public un document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts (recommandation reconduite) ;

Recommandation n° 4 : réaliser et publier, dans l'annexe Voies et moyens du projet de loi de finances, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales (recommandation reconduite) ;

Recommandation n° 5 : procéder à l'évaluation exhaustive des dépenses fiscales au cours des cinq années de la loi de programmation 2015-2019 (recommandation reconduite) ;

Recommandation n° 6 : compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en classant les dépenses fiscales en fonction des objectifs du programme auquel elles se rattachent (recommandation reconduite).

TROISIEME PARTIE

LES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2014

La troisième partie présente les efforts de maîtrise de la dépense de l'État en 2014 : la tenue des normes de dépenses est examinée ainsi que la régulation budgétaire et les mesures de maîtrise structurelles de la dépense. La conduite du deuxième programme des investissements d'avenir, l'évolution de la masse salariale et des dépenses de pensions, et le financement des opérateurs de l'État, sous l'angle de leur contribution à la maîtrise de la dépense, font l'objet de développements approfondis.

Cette partie est constituée de deux chapitres :

CHAPITRE I : LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE

CHAPITRE II : L'ANALYSE DE LA DÉPENSE

Chapitre 1

La maîtrise de la dépense

En 2014, les dépenses brutes du budget général, y compris les fonds de concours, se sont élevées à 399,22 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et à 399,01 Md€ en crédits de paiement (CP). Hors remboursements et dégrèvements d'impôts, les dépenses nettes de l'État ont été de 303,09 Md€ en AE et de 302,88 Md€ en CP. À périmètre courant, la consommation nette de CP est inférieure de 6,34 Md€ aux CP ouverts en loi de finances initiale.

Ce chapitre analyse l'exécution de la dépense du budget de l'État par rapport à la loi de finances initiale (I). Il examine dans quelle mesure et sous quelles conditions les deux normes de dépense ont été respectées (II) puis les modalités du pilotage des crédits au cours de la gestion (III).

I - Une dépense inférieure aux dotations de la LFI

Les dépenses du budget général ont été stabilisées par rapport à 2013 et 2012, autour de 291,9 Md€, dès lors qu'elles sont analysées hors dépenses exceptionnelles et en prenant en compte les décaissements effectués par les opérateurs au titre des programmes d'investissement d'avenir. Ainsi que présenté dans la partie I « *Les résultats de l'année 2014* », elles ont augmenté de 0,85 Md€ en un an alors même que la charge de la dette constatée en fin de gestion a diminué de 1,73 Md€ par rapport à 2013.

Par rapport à la LFI pour 2014, l'exécution des dépenses du budget général est en retrait de 6,34 Md€.

A - Des dépenses du budget général moins élevées notamment grâce à des taux d'intérêt et d'inflation plus faibles que prévu

La baisse des dépenses du budget général de 6,34 Md€ par rapport à la LFI est imputable aux deux tiers (4,03 Md€) à la moindre charge de la dette et à la moindre contribution au CAS *Pensions*.

Tableau n° 27 : l'exécution des dépenses nettes du budget général

En Md€	LFI 2014	Exéc. 2014	LFI - Exéc.2014
Dépenses nettes du budget général	309,22	302,88	-6,34
<i>dont charge de la dette</i>	46,65	43,16	-3,49
<i>dont contribution au CAS Pensions</i>	45,44	44,90	-0,54
Dépenses du budget général hors charge de la dette et pensions	217,13	214,82	-2,31

Source : Cour des comptes

La moindre charge de la dette a permis l'annulation de crédits sur le programme 117 – *Charge de la dette et de trésorerie de l'État* lors des deux lois de finances rectificatives, de 1,8 Md€ en LFR 1 puis de 1,6 Md€ en LFR 2. Même si la contribution au CAS *Pensions* a continué d'augmenter de près de 1 Md€ entre 2013 et 2014, l'exécution de 2014 est en retrait de 0,54 Md€ par rapport à la LFI grâce, notamment, aux moindres charges d'indexation des pensions (-136 M€).

Les deux lois de finances rectificatives de 2014 ont procédé, au total, à 4,30 Md€ d'annulations, nettes des ouvertures de crédits :

**Tableau n° 28 : ouvertures et annulations de crédits (hors PIA)
en 2014**

En M€	LFR 1	LFR 2	Total LFR	Décrets d'avance
Dépenses nettes annulées (hors PIA)	3 418	2 171	5 589	1 325
<i>dont charge de la dette</i>	1 800	1 600	3 400	
<i>dont budget général</i>	1 618	571	2 189	
Ouverture de crédits hors PIA	-18	-1 269	-1 287	-1 325
Annulations nettes des ouvertures de crédits	3 400	902	4 302	0

Source: Cour des comptes

L'essentiel des annulations de crédits provient de la moindre charge de la dette (3,40 Md€). Les crédits annulés, nets des ouvertures de crédits, ne s'élèvent qu'à 0,90 Md€, soit un montant comparable à celui de 2013.

Hors charge de la dette et de pensions, les dépenses du budget général ont été inférieures de 2,31 Md€ à ce qui était prévu.

Cependant, les modalités de l'exécution budgétaire de 2014 atténuent fortement ce résultat, comme en témoignent l'analyse des conditions de la tenue des normes de dépense (II) et celle du pilotage infra-annuel de la dépense : débudgétisation massive grâce au dispositif des programmes d'investissement d'avenir et report de charges sur les gestions suivantes limitent, voire annulent, le montant de ces moindres dépenses (III).

B - Un solde excédentaire des comptes spéciaux alors qu'un déficit de plus de 1 Md€ était prévu

De moindres dépenses substantielles peuvent être constatées sur les comptes spéciaux, ce qui leur a permis de dégager un solde d'exécution supérieur de 1,15 Md€ aux prévisions de la LFI (voir le solde des comptes spéciaux en annexe 2).

**Tableau n° 29 : soldes des comptes spéciaux à la fin de 2014
(hors PIA 2)**

En M€	LFI 2014	Exécution 2014	Exécution / LFI 2014
Comptes d'affectation spéciale	483	192	-291
Comptes de concours financiers (hors PIA 2*)	- 1 677	-320	+ 1 357
Comptes de commerce	117	186	+ 69
Comptes d'opérations monétaires (hors FMI)	52	71	+ 19
Solde d'exécution des comptes spéciaux	- 1 025	129	+ 1 154

(*) C'est sur le CCF *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* qu'une dotation de 1 Md€ a été inscrite au titre du PIA 2 (des prêts de long terme aux PME via BPI-France et la Caisse des dépôts et consignations).

Source : *Cour des comptes*

Le solde d'exécution de deux comptes de concours financiers (CCF) suffit à expliquer cette importante variation :

- le CCF *Avances aux collectivités territoriales* dont le solde d'exécution est excédentaire de 813 M€, en raison

notamment de l'attribution aux départements et aux régions de nouvelles ressources fiscales ;

- le CCF *Prêts à des États étrangers* dont le solde d'exécution est amélioré de 760 M€ en raison du retard pris dans la restructuration de dettes publiques en faveur de plusieurs pays (Soudan, Zimbabwe).

II - Des normes de dépenses respectées au prix de débudgétisations importantes et de reports de charges accrus

Les deux normes de dépenses ont été respectées (A). Cependant, la définition du périmètre des normes exclut des montants importants de dépenses tandis que quelques opérations ont facilité le respect des plafonds (B).

A - Des normes plus strictes mais respectées

1 - Les dépenses de l'État sont encadrées par deux normes, définies à l'article 6 de la loi de programmation pour 2012-2017. Un objectif initial renforcé en cours d'année

Le plafond de la norme « 0 valeur » a été fixé à 278,5 Md€ en LFI.

Ce plafond a été construit à partir de celui de la norme « 0 valeur » retenue en LFI pour 2013 (280,2 Md€), plafond de référence qui a d'abord été corrigé de mesures de périmètre et du montant du budget rectificatif de l'Union européenne de 2012 imputé en 2013.

En raison des économies supplémentaires, prévues par le pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi pour 10 Md€ sur la dépense publique, dont « *une partie pourra porter sur l'État* », le plafond de la norme en valeur a ensuite été réduit de 1,7 Md€ et fixé en conséquence à 278,46 Md€.

**Tableau n° 30 : détermination du plafond de la norme « 0 valeur »
(en Md€)**

Plafond de la norme « 0 valeur » prévu en LFI pour 2013	280,23
Mesures de périmètre 2013 retraitées sur 2014	+0,75
Correction du montant du budget rectificatif de l'Union européenne n°2 de 2012 imputé à la gestion 2013	-0,84
Réduction supplémentaire (LFPF pour 2012-2017)	-1,68
Plafond de la norme « 0 valeur » prévu initialement pour 2014	278,46
Durcissement de la norme en LFR du 8 août 2014	-1,60
Plafond de la norme révisée pour 2014	276,86

Source: Cour des comptes

Ainsi calculée, la norme « 0 valeur » en LFI ne se situait qu'à un niveau légèrement inférieur (-0,3 Md€) à l'exécution de 2012 au format 2014.

Tenant compte de la révision à la baisse des prévisions de recettes, la LFR du 8 août 2014 a de nouveau baissé le plafond de la norme « 0 valeur », à 276,9 Md€ (-1,6 Md€). La norme rendue plus stricte pour 2014 était donc inférieure de 3,1 Md€ à l'exécution 2013 au format 2014 et de 1,9 Md€ à l'exécution de 2012 au format 2014.

2 - Des plafonds en apparence respectés

Les normes de dépense « 0 valeur » et « 0 volume » ont été respectées.

À l'intérieur du périmètre de la norme « 0 volume », la dépense a été, comme en 2013 et en 2012, sensiblement inférieure au plafond grâce :

- d'une part, au respect de la norme « 0 valeur » ;
- et d'autre part, à une exécution conforme à la norme pour la contribution au CAS *Pension* et très inférieure pour la charge de la dette, en raison des taux d'inflation et d'intérêt très bas (-3,5 Md€ par rapport à la LFI).

Sur le champ de la norme « 0 valeur », l'exécution s'est élevée à 276,74 Md€, inférieure de 0,12 Md€ au plafond.

Tableau n° 31 : exécution 2014 sur le périmètre des normes de dépenses

En Md€	LFI 2013 (format 2014)	Exéc. 2013 (format 2014)	Norme 2014 durcie	Exéc. 2014	Écart à la norme 2014	Écart à l'exéc. 2013
Dépenses BG (hors dette et pensions)	199,22	198,14	197,36	196,87	-0,49	-1,27
PSR collectivités territoriales	55,69	55,56	54,19	54,43	+0,24	-1,13
PSR Union européenne	20,43	20,66	20,22	20,34	+0,12	-0,32
Taxes affectées	5,63	5,63	5,09	5,1	+0,01	-0,53
Norme "0 valeur"	280,97	279,99	276,86	276,74	-0,12	-3,25
Charge de la dette	46,90	44,89	46,65	43,16	-3,49	-1,73
Contribution au CAS Pensions	45,18	43,88	45,44	44,90	-0,54	+1,02
Norme "0 volume"	373,06	368,76	368,96	364,80	-4,15	-3,97

Source : Cour des comptes et direction du budget

B - Les facteurs ayant facilité le respect des normes

La Cour déplore chaque année une définition restrictive du périmètre des normes et des « facilités » qui réduisent les dépenses sur le champ de la norme « 0 valeur ».

1 - Un périmètre de la norme « 0 valeur » défini de manière restrictive

La définition du périmètre de la norme de dépense par la direction du budget limite la portée du respect de son plafond.

a) La non-prise en compte des décaissements au titre des investissements d'avenir

Les PIA sont constitués de dotations consommables et de dotations non consommables, toutes déposées sur un compte du Trésor. Seuls les versements aux opérateurs gestionnaires correspondant aux intérêts sur les dotations non consommables sont comptabilisés dans la norme de dépense « 0 volume » (0,69 Md€ en 2014) mais non dans la norme « 0 valeur ».

En revanche les décaissements effectués par les opérateurs gestionnaires au profit des bénéficiaires finaux (3,31 Md€ en 2014), à partir des dotations consommables ne sont pas pris en compte dans la norme « 0 valeur ». La direction du budget justifie le traitement dérogatoire de ces dépenses par la difficulté à prévoir le montant de ces décaissements avec précision. Pourtant, le rythme de versement de ces dépenses, en général plus lent que prévu, ne ferait pas obstacle à la correcte tenue de la norme de dépense, bien au contraire.

Cette exclusion de la norme de dépense est d'autant plus contestable que les crédits des PIA sont susceptibles de se substituer à des dépenses qui auraient dû être effectuées à partir du budget général de l'État. Cette substitution de crédits peut s'analyser comme autant de débudgétisations qui, dès lors qu'elles sont effectuées en cours de gestion, peuvent compenser les insuffisances de crédits de certaines missions et altérer les conditions de l'exécution budgétaire (*infra*, chapitre 2). En 2014, les crédits consacrés aux investissements d'avenir se sont élevés à 4,0 Md€ (contre 2 Md€ en 2013).

La prise en compte dans le périmètre de la norme « 0 valeur » des décaissements de dotations consommables du PIA comme des intérêts versés au titre des dotations non consommables ne remettrait en rien en cause le respect des enveloppes initiales des deux PIA, mais elle préserverait les instruments d'encadrement de la dépense de l'État.

Cette recommandation a déjà été formulée par la Cour à l'occasion de l'examen de l'exécution budgétaire de 2010, année de lancement du premier programme. Sa mise en œuvre est devenue d'autant plus nécessaire que le dispositif des investissements d'avenir, dérogatoire aux principes budgétaires d'annualité, d'unité et d'universalité et qualifié d'exceptionnel lors de son lancement en 2010, a été renouvelé en 2014.

b) Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux correspondent à une dépense d'intervention

La norme « 0 valeur » devrait être élargie à certaines dépenses de la mission *Remboursements et dégrèvements*, à hauteur de 11,5 Md€.

La Cour recommande en effet depuis plusieurs années que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux soient considérés comme des dépenses de l'État alors qu'ils sont actuellement déduits des recettes fiscales brutes. Cette déduction n'est pas justifiée : les recettes fiscales brutes concernent uniquement des impôts d'État, il n'y a donc aucune raison d'en déduire des restitutions d'impôts locaux.

Dès lors que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux seraient traités en dépenses, il serait logique de les inclure dans le champ de la norme « 0 valeur ». Cette inclusion s'inscrirait dans la démarche de maîtrise des contributions de l'État aux collectivités territoriales : le périmètre « 0 valeur » inclut déjà les dotations budgétaires de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

L'impact de l'inclusion dans le champ de la norme « 0 valeur » des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux aurait été négatif, de – 143 M€⁷⁶.

c) Un élargissement indispensable du périmètre de la norme à certaines dépenses effectuées à partir de comptes spéciaux

Le recours à certains comptes d'affectation spéciale n'est pas ou plus justifié. À défaut de leur clôture, la norme « 0 valeur » devrait, à tout le moins, être élargie à certaines dépenses qui y sont effectuées et ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général.

Les dépenses exécutées à partir des comptes d'affectation spéciale (CAS) sont conditionnées à l'existence d'une recette. Ces mécanismes semblent donc rendre inutile, en théorie, l'inscription des comptes spéciaux dans le champ des normes. Néanmoins, la Cour relève depuis plusieurs années l'existence de dépenses effectuées à partir des CAS qui pourraient tout aussi bien l'être à partir du budget général, et donc être incluses dans le périmètre des normes de dépense.

⁷⁶ Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ont été de 11 502 M€ en 2014 contre 11 645 M€ en 2013.

L'élargissement de la norme à des dépenses de certains comptes d'affectation spéciale

Certains crédits inscrits sur des CAS pourraient tout aussi bien l'être sur le budget général. Des opérations financées initialement sur les CAS peuvent même être « basculées » en cours de gestion sur des missions du budget général. Par exemple, les CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien sont concernés au premier chef, pour certaines de leurs dépenses.

Le CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État se caractérise en particulier par l'imprécision des critères fixés dans sa charte de gestion pour définir les dépenses éligibles : alors que ses activités sont, selon l'article 60 de la LFI pour 2010, « directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État », il n'est pas rare qu'il serve également de support à d'autres opérations immobilières, voire à des dépenses d'entretien courant.

De plus, comme en 2013, un rétablissement de crédits a permis de mobiliser 125 M€ du CAS pour des dépenses auparavant effectuées à partir du programme 212 - Soutien de la politique de défense.

Le CAS Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien avait permis, en 2013, de soustraire du budget général des dépenses de fonctionnement et d'investissement du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur. En 2014, ce CAS a financé des dépenses du programme militaire SYRACUSE pour 16 M€.

De même, la Cour estime que la variation du solde du CAS Pensions doit être intégrée à la norme « 0 valeur ». Elle avait arrêté cette position lorsque le CAS était déficitaire, en 2010, 2011 et 2012, car ce déficit correspondant à une ponction sur la trésorerie du compte, permettait d'alléger la dépense sur le budget général. Par cohérence, le CAS ayant été exécuté avec un excédent de 0,63 Md€ en 2014 (après 0,21 Md€ en 2013), ce montant devrait venir en déduction de la dépense sous norme de l'année.

2 - Des opérations en cours de gestion qui ont allégé la dépense sous norme

Certaines opérations réalisées en cours de gestion facilitent artificiellement le respect des normes de dépenses.

Les changements de périmètre aident au respect de la norme lorsqu'ils ne sont pas neutralisés. La réforme des primes d'apprentissage destinées aux régions en est une illustration flagrante. Les dotations correspondantes étaient usuellement versées à partir de la mission *Travail et emploi* du budget général ; en 2014, le CAS

Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage a participé à ce financement à hauteur de 50 M€, réduisant d'autant la dépense dans le périmètre de la norme.

Les rattachements tardifs de fonds de concours peuvent alléger la contrainte de la norme. En effet, leur montant est déduit de l'exécution, sur le périmètre de la norme. Rattacher des fonds de concours tardivement alors que la consommation des crédits ainsi rattachés ne pourra intervenir que l'année suivante revient à abaisser artificiellement l'exécution. Tel est le cas chaque année du fonds de concours du fonds de péréquation adossé à la Caisse de garantie du logement locatif social sur la mission *Égalité des territoires, logement et ville* (190 M€), rattaché le 31 décembre 2014 alors que sa consommation a été reportée en 2015.

L'inscription contestable en dépenses du CAS *Participations financières de l'État*, d'une souscription obligatoire en faveur de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) pour 50 M€, alors que cette association est en situation structurellement déficitaire, a également facilité la tenue de la norme puisque cette opération aurait dû être portée par le budget général. La situation est identique pour une avance d'actionnaire de 30 M€ au profit de la société nationale Corse Méditerranée, en liquidation judiciaire.

Tableau n° 32 : exemples d'opérations ayant facilité le respect de la norme de dépense (en M€)

Changements de périmètre (réforme de l'apprentissage)	50
Rattachement tardif de fonds de concours (<i>Égalité des territoires</i>)	190
Rétablissement de crédits sur le CAS <i>Immobilier</i>	125
CAS <i>Participations financières de l'État</i>	80
Total	445

Source : Cour des comptes

Ces quelques opérations ont réduit artificiellement la dépense sous norme de 445 M€, soit un montant supérieur à l'écart d'exécution pour 2014 (120 M€).

Outre la définition étroite du champ de la norme « 0 valeur » qui exclut des montants importants de charges de l'État - versements effectués au profit des investissements d'avenir (+2 Md€) et remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (-413 M€) - certaines dépenses ont été repoussées à 2015, tels des versements de l'État à la sécurité sociale, ce qui a conduit à l'augmentation de la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale (+119 M€), ou des reports de charges sur 2015 résultant de la régulation infra-annuelle de la dépense (*infra*,

chapitre 2). En sens inverse, les budgets rectificatifs de l'Union européenne, adoptés en 2014, diminueront les appels à contribution de la France en 2015.

III - Un pilotage infra-annuel renforcé, des tensions accrues sur les gestions futures

Le niveau de l'exécution de la dépense résulte de la qualité de la programmation initiale et de la gestion de la dépense en cours d'année. Le premier point est traité dans le chapitre « Régularité de l'exécution budgétaire », dans l'analyse des sous-budgétisations. Le second point est abordé dans les développements qui suivent.

A - La réserve de précaution, un instrument fortement utilisé

La gestion de la dépense en 2014 a été marquée par d'importantes mesures de régulation dont l'efficacité à court terme est réelle.

1 - La mise en œuvre de la régulation budgétaire en 2014 : « gels » et « surgels »

Prévues par l'article 51^o4 bis de la LOLF, les conditions de mise en œuvre de la régulation budgétaire ont été précisées à l'article 6 de la LPFP pour 2012-2017 qui prévoit, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, une mise en réserve d'au moins 0,5 % des crédits ouverts sur le titre 2 et d'au moins 5 % des crédits des autres titres.

Le taux de mise en réserve a été augmenté d'un point par rapport à 2013 : la circulaire du 22 novembre 2013 a fixé les taux de mise en réserve pour 2014 à 0,5 % pour les crédits de titre 2 et à 7 % pour les crédits des autres titres⁷⁷. Ces taux n'ont pas été appliqués aux programmes qui portaient les crédits du PIA 2.

Les montants mis en réserve en début d'année se sont élevés à 8,01 Md€ en AE et 7,51 Md€ en CP (dont 6,91 Md€ hors titre 2), en progression de, respectivement, 1,27 Md€ et de 0,98 Md€ par rapport à

⁷⁷ La LFI pour 2013 avait fixé le taux de 6 % hors titre 2, soit 6,73 Md€ en AE et 6,53 Md€ en CP, montants qui avaient fait l'objet d'un surgel de 2 Md€ dès février.

2013. À cette réserve initiale se sont ajoutés des « surgels », pour 1,41 Md€ en AE et 1,79 Md€ en CP, effectués en mai en prévision des annulations de crédits prévues dans le premier projet de loi de finances rectificative, puis en fin de gestion.

Tableau n° 33 : mise en réserve des crédits en 2014

En M€	Titre 2	Hors titre 2		Total	
	AE=CP	AE	CP	AE	CP
Réserve initiale	599	7 407	6 909	8 006	7 508
Réserve après surgels	0,07	1 413	1 790	1 413	1 790
Annulations sur réserve en LFR 1	36	1 437	1 564	1 473	1 600
Dégels	288	5 699	5 414	5 987	5 702
Réserve résiduelle	275	1 683	1 721	1 958	1 996

Source : Cour des comptes et données direction du budget.

La gestion de la réserve de précaution a présenté quelques modalités contestables.

Le « dégel », partiel ou total, de certains crédits est intervenu précocement, voire dès le début de l'année, alors que ceux-ci sont susceptibles d'être annulés et sont par conséquent indisponibles⁷⁸.

Deux mises en réserves méconnaissant l'article 51°4 bis de la LOLF et l'article 6-III de la LPPF pour 2012-2017

Sur les programmes 150 et 231 de la mission Recherche et enseignement supérieur, les gestionnaires ont anticipé, comme les années précédentes, le dégel d'une partie ou de toute la réserve de précaution, dès les premiers documents prévisionnels de gestion, pour les crédits de masse salariale notifiés aux établissements bénéficiant du régime des « Responsabilités et compétences élargies » (RCE), à hauteur de 2,4 M€, et pour les bourses étudiantes, à hauteur de 156 M€.

C'est également le cas pour les dispositifs de guichet (prime nationale supplémentaire à la vache allaitante, indemnités compensatoires de handicaps naturels, exonération de charges sociales – soit au moins 1Md€) du programme 154 de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.

Concernant les opérateurs de l'État, le montant des subventions qui leur sont allouées a été correctement notifié, déduction faite de la réserve de précaution. Cette amélioration par rapport à des pratiques

⁷⁸ Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques.

antérieures fait l'objet d'une exception notable : les universités pour lesquelles le dégel est prévu dès la phase de programmation (*supra*, encadré).

L'application du gel à des dépenses obligatoires ou inéluctables, dont le dégel est de droit, fausse le mécanisme de mise en réserve. C'est notamment le cas des contributions prioritaires appelées par des organismes internationaux (programme 172 de la mission *Recherche et enseignement supérieur*), des bourses sur critères sociaux de la mission *Culture*, de financements aux collectivités territoriales versés en contrepartie de compétences transférées sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ou encore de dépenses en faveur de la gendarmerie et de la police⁷⁹.

Ces crédits ont supporté des mises en réserve, en lieu et place de crédits discrétionnaires par nature davantage pilotables.

2 - Les redéploiements de crédits : l'application du principe « d'auto-assurance »

La direction du budget applique le principe dit d'« auto-assurance » suivant lequel les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission doivent être gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de crédits, soit par la réalisation d'économies, prioritairement au sein du programme concerné ou à défaut entre les programmes de la même mission.

Quelques dépassements importants sur le budget général ont nécessité de nombreux mouvements en cours de gestion⁸⁰ :

- le surcoût des opérations extérieures (OPEX) de la Défense (1,11 Md€ contre 450 M€ budgétés) ;
- les refus d'apurement agricoles communautaires (429,3 M€) ;
- des dépenses de prestations sociales (RSA, AAH, AME), plus dynamiques que prévu.

⁷⁹ Voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 de la mission *Sécurité*.

⁸⁰ Voir Cour des comptes, *Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance*, décembre 2014, 78 p., disponible sur www.ccomptes.fr, remis aux présidents des deux commissions chargées des finances des assemblées parlementaires le 2 décembre 2014.

Les ouvertures et annulations de crédits sont concentrées sur les missions *Défense*, *Recherche et enseignement supérieur* et *Travail et Emploi*.

Les difficultés de la mission *Défense* sont récurrentes. Les ouvertures massives de crédits (783,3 M€ en AE et 773,3 M€ en CP), résultant du surcoût des opérations extérieures (OPEX) et des dépenses de masse salariale (+172,7 M€ hors OPEX), ont été en partie gagées par des annulations de 478 M€ sur les crédits d'investissement du programme 146 – *Équipement des forces*. En outre, 500 M€ en AE=CP ont été ouverts par les deux LFR sur le programme 410 du PIA 2 *Excellence technologique des industries de défense* dans le cadre d'une réaffectation de crédits du PIA 1 et PIA 2 (*infra*).

Parmi les missions « débitrices nettes » (les montants de crédits ouverts en leur faveur sont supérieurs aux annulations dont elles ont fait l'objet), la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* a bénéficié d'ouvertures nettes importantes (428,26 M€ de CP) en raison de la sous-budgétisation du fonds national des solidarités actives (FNSA) et, à un degré moindre, du dynamisme de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). De même, la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* a bénéficié d'ouvertures de crédits (323,2 M€ en AE et 352,7 M€ en CP) pour financer le refus d'apurement communautaire. Sur la mission *Enseignement scolaire*, les ouvertures importantes (320 M€) résultent de la sous-évaluation initiale des besoins en crédits de titre 2.

D'autres missions sont « créditrices nettes » et contribuent au schéma de fin de gestion. La mission *Travail et Emploi* a offert des marges d'annulation en raison de la montée en charge plus lente que prévue du contrat de génération (303 M€ d'AE annulées) et de la compensation des exonérations de cotisations sociales au titre des contrats d'apprentissage (150,4 M€ annulés en AE et CP lors de la fin de gestion).

La régulation de la dépense en cours d'année a été particulièrement mobilisée en 2014, les crédits mis en réserve et les redéploiements de crédits ayant atteint des montants inégalés, tout au moins depuis 2009. Si ce pilotage s'est révélé efficace à court terme, il ne peut être considéré comme un outil pérenne et dénué de risques pour l'avenir.

B - Des économies davantage de constatation que structurelles, des reports de crédits en hausse

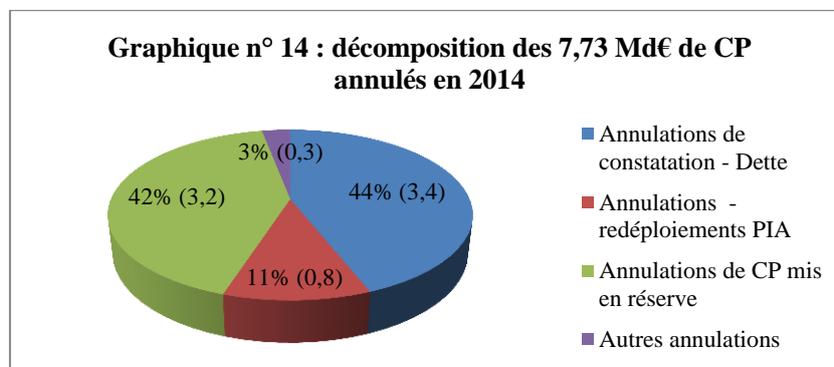
Si la dépense a été contenue, c'est grâce à l'importance des économies de constatation enregistrées au cours de l'année plus qu'aux effets de mesures structurelles d'économies. De plus, les crédits de paiement reportés sur 2015 ont crû, comme les risques de reports de charges sur les gestions suivantes.

1 - Des annulations de crédits essentiellement de constatation

Les annulations de crédits ont été effectuées d'abord par la loi de finances rectificative (LFR 1) du 8 août 2014 puis, en fin de gestion, par le décret d'avance du 2 décembre 2014 et la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 (LFR 2).

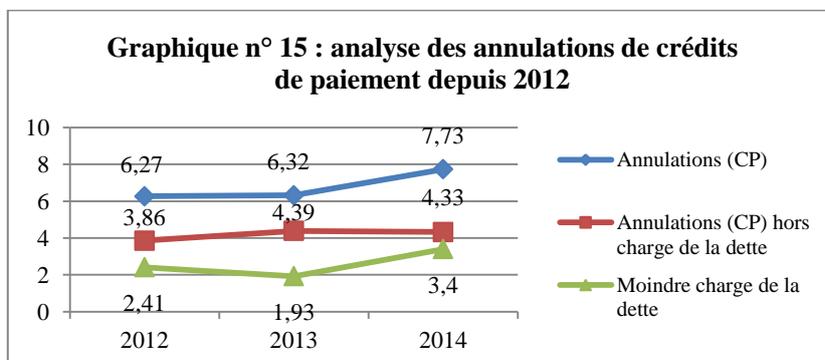
a) D'importantes économies de constatation

En 2014, les annulations de crédits (hors remboursements et dégrèvements) se sont élevées au total à 8,74 Md€ en AE et 7,73 Md€ en CP, montant en CP supérieur à celui de 2013 (6,32 Md€).



Source : Cour des comptes

Les économies de constatation sur la charge de la dette représentent 3,4 Md€ en 2014, soit 44 % du total des annulations. Comme le montre le graphique ci-dessous, les annulations de CP nettes de la charge de la dette sont comparables en 2014 à celles de 2013.



Source : Cour des comptes

Les redéploiements de crédits du PIA ont représenté 0,81 Md€ d'annulations en AE=CP, soit 11 %. À titre plus accessoire, peuvent être considérés comme annulations de constatation des crédits de titre 2 annulés en raison d'une moindre charge d'indexation des pensions (136 M€).

Les annulations qui, *in fine*, ne correspondent pas à ces économies de constatation s'élèvent à 3,52 Md€ en 2014, dont 3,20 Md€ (soit 42 % du total) de crédits mis en réserve.

Tableau n° 34 : crédits mis en réserve et annulés depuis 2011

En Md€	2011	2012	2013	2014
CP mis en réserve, y compris surgels	5,59	8,32	8,53	9,30
CP annulés	1,21	2,74	3,15	3,20
Part des CP annulés sur CP mis en réserve (y compris surgels)	22 %	33 %	37 %	34 %

Source : Cour des comptes

Comme le montre le tableau ci-dessus, depuis 2011, en dépit de la hausse constante des montants mis en réserve, les crédits de paiement annulés sur la réserve de précaution représentent au mieux un tiers du total.

La hausse des montants de crédits mis en réserve, si elle est un gage efficace de mise sous tension des gestionnaires, ne préjuge en rien du montant de crédits annulés et ne garantit pas à elle seule des économies budgétaires.

b) Des mesures d'économies structurelles difficilement identifiables

Même si la notion d'économies structurelles n'est pas définie précisément, il est possible de les identifier par les leviers qu'elles

permettent d'actionner : la réduction durable du périmètre d'un dispositif existant, la recherche d'un meilleur ciblage de la dépense ou la rationalisation de l'organisation d'une entité.

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoyait à ce titre plusieurs mesures : la réforme des primes d'apprentissage (économie attendue de 550 M€), la réforme du dispositif bonus/malus automobile (230 M€), la réforme des cotisations patronales outre-mer (90 M€), la réduction des dépenses de fonctionnement des ministères économiques et financiers (47 M€) ou encore la réforme des frais de justice (45 M€).

La mise en œuvre de ces mesures s'est révélée inégale.

La réforme des cotisations patronales outre-mer (recentrage sur les bas salaires des dispositifs d'exonération) s'est effectivement traduite par une baisse des crédits de paiement du programme 138 - *Emploi outre-mer*, à hauteur de 7,2 % (soit 87,5 M€).

D'autres mesures n'ont pas eu d'impact sur le budget de 2014.

Le nouveau dispositif retenu pour les primes d'apprentissage va éteindre les dépenses à la charge de l'État sur le programme 103 de la mission *Travail et emploi* (264 M€ en 2014) mais l'affectation aux régions d'une fraction supplémentaire de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour compenser la charge de ces financements réduit d'autant les recettes de l'État.

Alors que les reports de crédits de la mission *Justice* ont été multipliés par trois par rapport à la gestion précédente, les retards pris dans la mise en œuvre de la plateforme nationale des interceptions judiciaires n'ont pas permis la réduction des frais de justice, dépenses qui ont excédé la prévision initiale. Le montant des frais de justice⁸¹ est en effet supérieur aux dotations de la LFI (455 M€) et atteint 469 M€ en 2014, soit un niveau légèrement inférieur à celui de 2013 (473 M€).

Les mesures d'économies structurelles ne sont pas assez documentées dans la programmation budgétaire, tant pour la réduction des dépenses de fonctionnement que pour le schéma d'emploi.

Ainsi, la réduction des dépenses de fonctionnement des ministères économiques et financiers en 2014 est difficile à apprécier : alors qu'il avait bénéficié en 2013 de la création de 300 emplois pour la mise en place de la taxe poids lourds, on ne trouve pas trace, dans le

⁸¹ Les frais de justice ont fait l'objet d'un rapport de la Cour à la demande de la commission chargée des finances de l'Assemblée nationale, en application de l'article 58² de la LOLF, rendu public le 28 octobre 2014.

budget de la Douane (mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*), des économies rendues possibles par la suppression de cette taxe en 2014⁸². Pour le CAS *Pensions*, aucun gain de productivité n'est prévu pour l'indicateur du coût de gestion des pensions par ressortissant, en dépit de la réforme destinée à rationaliser leur gestion, engagée par le SRE depuis 2010.

Ces exemples confirment l'insuffisance du lien entre la budgétisation initiale et la mise en œuvre d'économies structurelles (cf. *infra*, chapitre sur la démarche de performance).

2 - Des reports sur la gestion de 2015 en augmentation

a) *Les reports de crédits atteignent un montant supérieur aux années précédentes*

Une circulaire de la direction du budget du 19 septembre 2014 a formalisé la pratique des « conférences de fin de gestion » et la définition, au niveau d'un ministère, d'une « cible ministérielle » d'exécution budgétaire de fin de gestion.

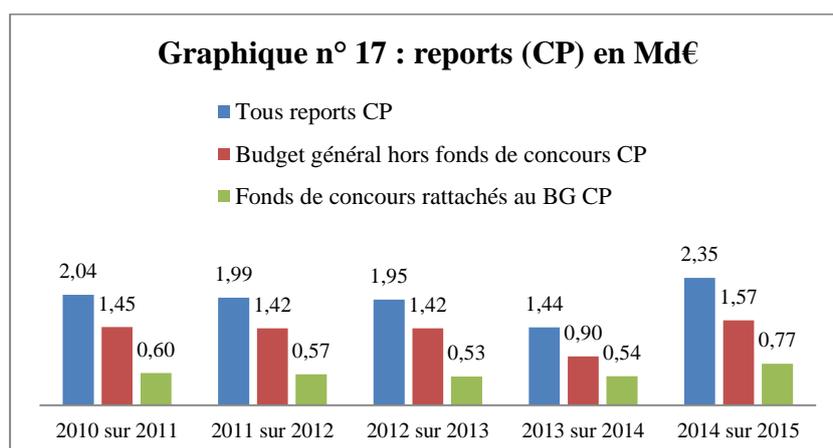
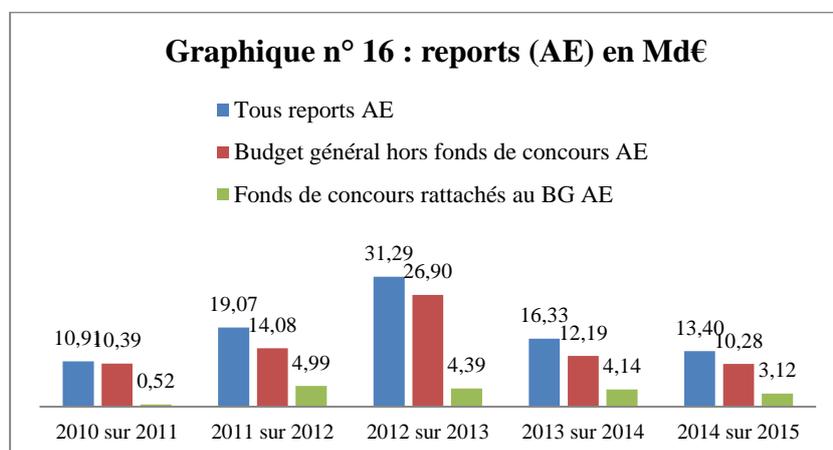
Les crédits excédant cette cible de dépense ont été intégralement gelés. En contrepartie, une augmentation des reports de crédits pour 2015 a été consentie par la direction du budget. En conséquence, la liste des programmes pouvant bénéficier de majorations des plafonds de reports de crédits de paiement en 2015 a été élargie à 28 programmes par un article de la loi de finances pour 2015⁸³. Le caractère de plus en plus systématique d'une telle utilisation des reports de crédits, certes possible dans la limite de 3 % des crédits initiaux (article 15 de la LOLF), constitue néanmoins un point de vigilance pour l'avenir.

L'analyse des arrêtés de report de crédits depuis 2010 montre que les reports d'AE sont en baisse depuis 2010 mais augmentent en CP.

Les reports de CP de 2014 sur 2015 s'élèvent à 2,35 Md€, soit le montant le plus élevé au moins depuis l'exécution de 2010, marquée par un contexte économique très difficile et le lancement du premier PIA. Si cette situation n'est pas en soi critiquable et porte sur des montants modestes au regard du budget général, elle introduit toutefois le risque d'une dynamique difficile à poursuivre à long terme.

⁸² Les emplois économisés à la suite de la suppression des taxes sur les spectacles et les appareils automatiques ne sont pas non plus documentés dans le budget 2015.

⁸³ Article 58 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.



Source : Cour des comptes

Les crédits reportés (hors crédits reportables de droit) sont en hausse sensible, notamment sur les missions *Culture* (+117 % en AE et +48 % en CP) et *Justice* (dépenses d'investissement immobilier notamment). Pour la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, le niveau des reports « garantis » sur 2015 est tel (101,6 M€ en AE et 97,7 M€ en CP) qu'il ne pourra être entièrement consommé sur la seule gestion 2015.

Les conférences de fin de gestion 2014 ont fortement encadré la dépense, aucune mission n'ayant dépassé sa cible de dépenses, mais ont eu pour effet de repousser des charges sur les gestions suivantes.

b) Les reports de charges sur l'avenir : de nouveaux décalages de paiement

À la fin de 2014, l'État a constitué des dettes à l'égard d'entités tierces, qui vont peser sur 2015 et sur les gestions suivantes. C'est notamment le cas pour la dette totale constituée par l'État à l'égard de la sécurité sociale, dont le montant a augmenté de près de 50 % en 2014, pour atteindre 368 M€ (*infra*). L'État est également débiteur de nombreuses entités.

Tableau n° 35 : nouveaux exemples de dettes de l'État constituées en 2014

Mission	Montant	Créditeur	Objet
Économie	61,5 M€	Collectivités territoriales	Contributions liées aux emprunts toxiques
Engagements financiers de l'État	50,5 M€	Crédit foncier de France	Engagement financier
Économie	50,0 M€	La Poste SA	Engagement contractuel
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	22,4 M€	Caisse des dépôts et consignations	Régime d'allocation viagère des débiteurs de tabac

Source : Cour des comptes

Ces dettes contractées au-delà de la gestion 2014 constituent des situations nouvelles qui n'étaient pas identifiées l'année dernière. S'il n'est pas possible de les quantifier avec exactitude, ces cas inédits de reports de dette accréditent l'existence de points de fuite de la dépense publique par rapport au cadre annuel.

Ces décalages sont parfois susceptibles de remettre en cause des calendriers d'investissement et leur coût, comme pour la mission *Défense*. En incluant, dans les dépenses obligatoires, les avances dues et non payées, le ministère de la défense indique que le report de charges atteint 3,50 Md€ fin 2014 (contre 3,45 Md€ fin 2013) pour son budget. L'exécution de la loi de programmation militaire s'en trouve affectée.

*
* *

L'instauration d'une cible ministérielle de dépenses de fin de gestion a permis de contraindre la dépense en 2014 à un double prix : des reports de crédits et des reports de charges substantiels sur 2015 et au-delà.

Cette cible présente, de surcroît, une assiette étroite et n'aborde la maîtrise budgétaire que sous l'angle des dotations budgétaires : elle ne prend en compte ni les décaissements au titre des PIA, ni les impôts et taxes affectées, ni les dépenses fiscales dont l'ensemble constitue les moyens d'intervention de l'État, approche pourtant développée dans le cadre des conférences fiscales lors de la préparation des lois de finances.

Les normes de dépenses « 0 valeur » et « 0 volume », outils indispensables de la maîtrise de la dépense, présentent la même lacune : si les plafonds des impôts et taxes affectées sont compris dans leur champ, les décaissements au titre des PIA comme les dépenses fiscales en sont exclus, même si ces dernières font elles-mêmes l'objet d'un plafond. Ainsi, le recours à telle ou telle modalité d'intervention permet à l'État de piloter le niveau de sa dépense normée et, dans une certaine mesure, celui de son solde budgétaire.

Chapitre 2

L'analyse de la dépense

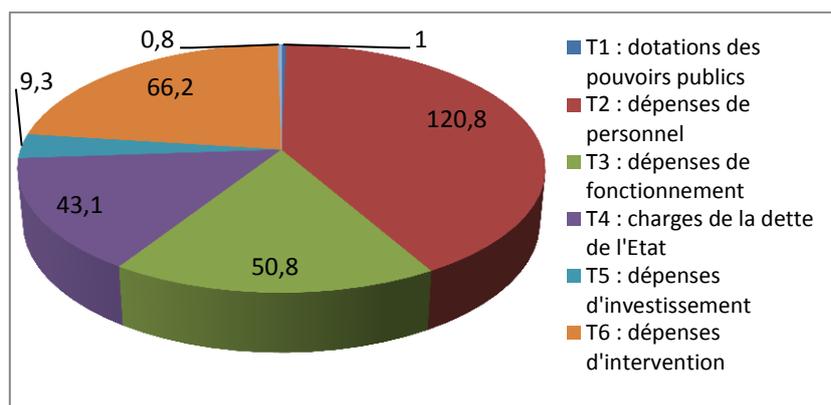
Les développements de ce chapitre sont consacrés à l'analyse de la dépense de l'État par nature qui, en 2014, enregistre une reprise de la croissance des dépenses de personnel et d'intervention (I). Cela est d'autant plus vrai que les programmes d'investissements d'avenir (PIA) ont un poids, sur le budget de l'État, artificiellement minoré (II). L'évolution de certaines composantes de la dépense - masse salariale, régimes spéciaux de retraite et financement de la sécurité sociale (III), financement des opérateurs (IV) - fait ensuite l'objet d'analyses approfondies.

I - Un budget général constitué aux trois quarts de dépenses de personnel, de fonctionnement et d'intérêt de la dette

A - La part toujours croissante des dépenses de personnel et d'intervention

La répartition par titre des dépenses nettes du budget général de l'État (hors dépenses exceptionnelles) fait apparaître l'importance des dépenses de personnel et de fonctionnement (titres 2 et 3) et de la charge de la dette de l'État (titre 4), titres de dépenses qui, à eux seuls, représentent près des trois quarts du budget général. Les dépenses d'intervention (titre 6) et les dépenses d'investissement (titre 5) en constituent le dernier quart.

Graphique n° 18 : dépenses nettes du budget général par titre en Md€ (hors dépenses exceptionnelles)



Source : Cour des comptes

Si la charge de la dette diminue de 1,7 Md€ par rapport à 2013, les dépenses de personnel ont augmenté de 1,2 Md€ et les dépenses d'intervention de 0,5 Md€.

Tableau n° 36 : exécution des dépenses du budget général par titre

En CP	2013		2014		2014 hors PIA 2	
	En Md€	En %	En Md€	En %	En Md€	En %
Titre 1 : dotations des pouvoirs publics	1	0,3 %	1	0,3 %	1	0,3 %
Titre 2 : dépenses de personnel	119,6	41,2 %	120,8	40,3 %	120,8	41,8 %
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	47,9	16,5 %	49,5	16,5 %	47,6	16,5 %
Titre 4 : charges de la dette de l'État	44,9	15,5 %	43,1	14,4 %	43,1	14,9 %
Titre 5 : dépenses d'investissement	10	4,8 %	11,2	3,7 %	9,3	3,2 %
Titre 6 : dépenses d'intervention	65,7	22,6 %	69,6	23,2 %	66,2	22,9 %
Titre 7 : dépenses d'opérations financières	1,5	0,5 %	4,5	1,5 %	0,8	0,3 %
Total (hors dépenses exceptionnelles)	290,5	100 %	299,6	100 %	288,7	100 %

Source : Cour des comptes

Les dépenses de fonctionnement (titre 3), hors dépenses exceptionnelles au titre du PIA 2, ont baissé de 0,3 Md€.

Tableau n° 37 : dépenses de fonctionnement (hors dépenses exceptionnelles)

En Md€	2012		2013		2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 3	45,32	44,51	47,90	47,87	47,94	47,58
Catégorie 31	20,53	20,73	21,80	21,73	21,95	21,69
Catégorie 32	24,79	23,78	26,10	26,14	25,99	25,89

Source : Cour des comptes à partir d'extractions Farandole

Les dépenses de fonctionnement de catégorie 31⁸⁴, qui avaient augmenté en 2013, sont stabilisées en crédits de paiement, même si les autorisations d'engagement ont continué à croître en 2014. Sur les programmes de la mission *Défense*, qui représentent plus de la moitié des crédits de fonctionnement, les dépenses de catégorie 31 ont augmenté de 2,1 % en AE et 0,3 % en CP en 2014.

À périmètre courant, les subventions pour charges de service public au profit des opérateurs (catégorie 32) ont légèrement diminué, en AE et CP, entre 2013 et 2014 (cf. *infra*, Opérateurs).

La part des investissements (crédits de titre 5) baisse d'année en année dans le budget général de l'État. Cependant, ce constat mérite d'être nuancé car, d'une part, d'autres titres du budget de l'État portent des crédits d'investissement et, d'autre part, l'État réalise un effort important via les investissements d'avenir (cf. *infra*).

B - En baisse depuis 2009, les dépenses d'intervention repartent à la hausse en 2014

Après plusieurs années de baisse, amorcée en 2009, les dépenses d'intervention de l'État (crédits de titre 6) augmentent de 0,8 % en 2014, à 66,21 Md€ (hors remboursements et dégrèvements et PIA 2).

⁸⁴ Achats de biens et services et autres charges de gestion ordinaire. Cette catégorie recouvre certaines dépenses opérationnelles de la défense (carburant, munitions).

Tableau n° 38 : dépenses d'intervention (hors PIA)

En Md€	2012	2013	2014
Dépenses d'intervention en CP	66,15	65,71	66,21
Évolution annuelle en %	-2,6 %	-0,7 %	+0,8 %

Source : Cour des comptes

Les dépenses d'intervention financent de nombreux dispositifs au profit des ménages et des entreprises mais sont concentrées sur quelques programmes retracés dans le tableau de l'annexe 7. Les crédits de trois missions ont plus particulièrement augmenté.

Les dépenses d'intervention de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* s'élèvent à 12,82 Md€, dont 8,48 Md€ au titre de l'allocation adulte handicapé (AAH) et 0,97 Md€ de contribution au Fonds national des solidarités actives (FNSA). Le montant de l'AAH a continué d'augmenter sous l'effet du nombre d'allocataires et de la revalorisation de la prestation tandis que la contribution de l'État au FNSA a progressé de 161,7 % en 2014, avec un report de charge de 96,8 M€ en fin de gestion, en raison de la revalorisation exceptionnelle de 2 % du RSA et de l'augmentation du nombre des bénéficiaires (+9 % en un an).

Sur la mission *Travail et emploi*, les dépenses d'intervention représentent 9,13 Md€ en AE et 8,11 Md€ en CP. Les autorisations d'engagement sont en baisse de 9,6 % par rapport à 2013, du fait de la diminution de la dotation de décentralisation pour les primes d'apprentissage (*supra*). En revanche, les crédits de paiement augmentent de 0,4 % en raison de la hausse du coût des contrats aidés : ces dépenses se sont élevées à 2,91 Md€ en 2014 (contre 1,98 Md€ en 2013).

Les crédits d'intervention de la mission *Enseignement scolaire*, ont crû de 7 % en 2014, comme en 2013, en raison de la hausse des subventions versées à l'Agence de services et de paiement (ASP), au titre des contrats aidés, et au fonds d'amorçage des rythmes scolaires.

La dynamique des crédits d'intervention dissimule des mouvements de sens contraire qui soulignent la grande hétérogénéité des dispositifs.

II - Une gestion des programmes d'investissements d'avenir en dehors des règles de droit commun qui altère les conditions de l'exécution budgétaire

Les programmes d'investissements d'avenir visent à améliorer la compétitivité de l'économie française et à favoriser une croissance performante et durable, en soutenant la recherche et l'innovation, notamment par le renforcement des liens entre les recherches publique et privée et grâce à des aides ciblées sur des projets « relais de croissance ».

A - Un dispositif original et complexe qui déroge par construction aux principes budgétaires

Deux programmes d'investissements d'avenir sont en cours : le premier (PIA 1) de près de 35 Md€, lancé par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010⁸⁵, et le deuxième (PIA 2) de 12 Md€, lancé par la LFI pour 2014.

Une gouvernance originale

Pour chaque action financée dans le cadre des PIA, les fonds sont confiés à un opérateur gestionnaire, chargé dans le cadre d'une convention pluriannuelle, d'organiser le processus de sélection, du conventionnement avec les lauréats, du suivi et de l'évaluation des projets d'investissement.

Les décisions d'attribution et d'utilisation des fonds sont prises par le Premier ministre auprès duquel le commissariat général aux investissements (CGI) assure le pilotage et le suivi de la mise en œuvre des programmes, dont il rend compte au Parlement.

Les crédits sont ouverts en loi de finances sur des programmes budgétaires spécifiques⁸⁶, créés spécialement à cet effet et supprimés au

⁸⁵ La LFR a ouvert 34,64 Md€ de crédits budgétaires auxquels s'est ajouté le produit de la taxe exceptionnelle sur les « bonus » versés en 2009, affecté au capital d'OSEO. en 2010, 360 M€ en 2014).

⁸⁶ Lors du lancement des programmes, les crédits du PIA 1 se répartissaient sur 7 missions et 14 programmes pour le financement de 35 actions et ceux du PIA 2 étaient ouverts sur 9 missions et 14 programmes pour financer 29 actions.

terme de la gestion, quand les crédits ont été consommés sur les programmes budgétaires et délégués aux opérateurs gestionnaires.

La totalité des dotations étant déléguée dès la première année aux opérateurs gestionnaires, le montant de chacun des deux PIA a pesé intégralement sur le solde budgétaire de l'État l'année de lancement du projet, même si les décaissements effectifs doivent s'étaler sur 10 ans, au fur et à mesure de la mise en œuvre des projets.

Ainsi, le déficit budgétaire de l'État a atteint le montant record de 148,8 Md€ en 2010, dont 35 Md€ pour le PIA 1, et en 2014, il s'est élevé à 85,6 Md€, dont 12 Md€ pour le PIA 2, alors que les décaissements sont lents : fin 2014, 37 % des crédits disponibles du PIA 1 et 17 % du PIA 2 étaient décaissés au profit des bénéficiaires finaux.

Tableau n° 39 : décaissements annuels au titre des PIA depuis 2010

M€	2010	2011	2012	2013	2014	Total
PIA1	718	1 441	2 390	2 008	2 322	8 880
PIA2					1 680	1 680
Total	718	1 441	2 390	2 008	4 002	10 560

Source : tableau de bord du CGI du 15 janvier 2015.

Les crédits des PIA, qui font l'objet d'une obligation de dépôt sur le compte du Trésor, se décomposent :

- en dotations consommables (19,6 Md€ pour le PIA 1 et 8,7 Md€ pour le PIA 2), versées aux opérateurs gestionnaires, dont l'encours diminue au fil des décaissements au profit des bénéficiaires finaux ;
- en dotations non consommables (15,03 Md€ pour le PIA 1 et 3,3 Md€ pour le PIA 2), qui n'ont pas vocation à être versées à des bénéficiaires finaux : leur encours sert d'assiette au calcul d'intérêts à taux fixe, trimestriels et non capitalisés qui, seuls, peuvent être utilisés pour financer des projets⁸⁷.

Les intérêts des dotations non consommables sont, en pratique, comparables à des subventions budgétaires et sont une charge annuelle pour le budget de l'État. Ces dotations étant rémunérées à un taux fixe

⁸⁷ Les décaissements correspondants sont retracés sur le programme 117 - *Charge de la dette et trésorerie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État*.

supérieur au taux de marché, elles alourdissent les charges de trésorerie (*supra*, chapitre sur la trésorerie et la dette de l'État).

Les montants susceptibles d'être réellement investis dans des projets d'investissement d'avenir sont donc inférieurs aux montants affichés par les deux programmes et estimés à 24 Md€ pour le PIA 1 et 10 Md€ pour le PIA 2.

Les principes budgétaires d'annualité, d'unité et d'universalité posés par la LOLF, qui s'imposent aux crédits du budget de l'État, ne s'appliquent donc pas aux décaissements effectués par les opérateurs gestionnaires. Ces derniers échappent de surcroît à la régulation budgétaire au motif que cela risquerait de porter atteinte à l'ambition de moyen terme des programmes.

Mais, en pratique, ce dispositif extrabudgétaire tend à « aspirer » certaines dépenses du budget de l'État et à être utilisé pour combler l'insuffisance de crédits budgétaires sur le budget de l'État.

B - Redéploiements et substitutions ont altéré les résultats de l'exécution budgétaire

Afin que l'effort financier en faveur de l'innovation et de la croissance ne soit pas entamé et corresponde à des investissements supplémentaires, les crédits des deux PIA ne devraient pas se substituer à des dépenses qui auraient été prises en charge par le budget de l'État en l'absence de ces programmes. C'est d'ailleurs ce qui a justifié la mise en place de ce dispositif extrabudgétaire.

Pourtant, en contradiction avec le principe d'additionnalité, des crédits du PIA ont été substitués à ceux du budget de l'État pour des montants importants en 2014, réduisant d'autant la contrainte sur le budget de l'État ainsi que l'enveloppe initialement prévue pour les investissements d'avenir.

Les crédits du PIA ont pallié l'insuffisance des dotations budgétaires en finançant soit des projets pré-existants⁸⁸, soit de nouvelles actions prévues en LFI mais sans crédits, soit des projets ne disposant plus des crédits nécessaires en raison d'annulations intervenues en cours d'année.

⁸⁸ C'est le cas du financement de deux projets, conduits par le CEA (le prototype de 4^{ème} génération Astrid et le réacteur expérimental Jules Horowitz), pour 900 M€.

En 2014, certaines actions financées par les dotations des PIA ne correspondent pas à des investissements d'avenir et auraient dû être financées à partir de crédits budgétaires : leur prise en charge par des crédits du PIA peut s'analyser comme une débudgétisation⁸⁹. La LFI pour 2014 a ainsi prévu de tels financements :

- l'action *Politiques de la jeunesse intégrées à l'échelle d'un territoire* (programme 410 - *Projets innovants en faveur de la jeunesse de la mission Sport, jeunesse et vie associative*), conduite par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine consiste en formations, accompagnement et développement d'offres éducatives (84 M€) ;
- l'action *Transition numérique de l'État et modernisation* (programme 401 de la mission *Direction de l'action du gouvernement*), via la Caisse des dépôts et consignations (150 M€), relève des dépenses budgétaires de modernisation des systèmes d'information de l'État ;
- une partie de l'action *Recherche dans le domaine aéronautique* au profit de l'ONERA finance, via des avances remboursables, les aéronefs du futur (A350, hélicoptère X4). Les crédits du PIA 1 assuraient, par substitution, le financement partiel du projet, via un montage complexe, pour les années 2011 à 2013, à hauteur de 450 M€ pour l'A350 et de 250 M€ pour le X4 ; le financement est désormais entièrement assuré par le PIA 2 (631 M€ pour l'A350 et le X6) ;
- les crédits du PIA 2 ont compensé l'insuffisance des recettes exceptionnelles prévues dans la loi de programmation militaire 2014-2019 au profit de la défense⁹⁰, essentiellement via le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et ont ainsi permis une débudgétisation de 2 Md€.

⁸⁹ Par exemple, un redéploiement de 13 M€ vers l'action *Équipements d'excellence* (décision du Premier ministre du 31 mars 2014) permet de financer une opération de jouvence du navire Marion Dufresne, de la flotte océanographique, qui aurait dû être portée par la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

⁹⁰ Les investissements de la mission *Défense* (7,91 Md€ de crédits de titre 5 en 2014) portent principalement sur le programme 146 – *Équipement des forces*, qui représente 87 % des AE et 83 % des CP de la mission. Les engagements ont augmenté de 30 % en 2014 sur ce programme en raison de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire.

L'utilisation des investissements d'avenir, via l'opérateur CEA, pour pallier les insuffisances de crédits de la défense

La mobilisation de crédits du PIA a nécessité de passer par un opérateur : ces crédits ont été affectés à des travaux de recherche et développement de la direction des applications militaires (DAM) du CEA, limitant d'autant son financement budgétaire.

Le programme d'investissement d'avenir 402 - Excellence technologique des industries de défense, doté de 1,5 Md€ en LFI, est divisé en deux actions, l'une gérée par le CNES (maîtrise des technologies spatiales : 172 M€) et l'autre par le CEA (maîtrise des technologies nucléaires : 1 328 M€). Les dépenses du CEA-DAM concernées en 2014 étant insuffisantes pour absorber les 1 328 M€ prévus, il a été décidé d'en utiliser 417 M€ pour couvrir « rétroactivement » des dépenses de la gestion 2013.

Au cours de 2014, les crédits initiaux ont été complétés par deux ouvertures de crédits en LFR (et annulations simultanées sur le budget de l'État) :

- ouverture de 250 M€ en LFR 1, pour financer à nouveau le CEA-DAM à hauteur de 118 M€ ainsi que des opérations portées précédemment par le programme 191 - Recherche duale, dont 69 % des crédits ont été annulés en parallèle dans la LFR 1 ;

- ouverture de 250 M€ en LFR 2, pour financer des dépenses du CEA-DAM de 2015.

Enfin, les crédits du PIA peuvent se substituer à des crédits du budget de l'État devenus insuffisants en cours de gestion, en raison d'annulations budgétaires. C'est le cas pour deux redéploiements effectués par loi de finances rectificative :

- sur le programme 406 – *Innovation* pour 192 M€ de subventions au profit du projet Nano 2017, mené par ST Microelectronics et le CEA⁹¹ ;
- sur le programme 154 – *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires*⁹² pour 120 M€ versés à

⁹¹ Nano 2017 est un programme de R & D qui fait suite à plusieurs programmes successifs de même type financés sur crédits budgétaires. Il a d'ailleurs été lancé par le ministère chargé des finances (DGE) deux ans avant le PIA 2 et fait suite à d'autres projets de même nature, mais les crédits budgétaires étaient devenus insuffisants pour assurer la poursuite du projet.

⁹² Ce programme de la mission AAFAR n'est pas un programme qui a été ouvert pour le PIA 2 mais un programme normal du budget général.

FranceAgrimer afin de compenser une baisse des crédits budgétaires alloués à l'opérateur.

Cette pratique de débudgétisation rend artificiels les efforts affichés de maîtrise de la dépense et fausse l'appréciation des résultats de l'exécution budgétaire.

Le respect des principes budgétaires d'annualité, d'unité et d'universalité, rappelés par l'article 6 de la LOLF, et l'exigence de transparence qui les guide, ne peuvent s'accommoder d'une situation qui verrait se constituer de façon permanente, à côté du budget de l'État, un budget exceptionnel d'investissements d'avenir.

Ceci ne remet en cause ni l'intérêt des investissements d'avenir ni la gouvernance renouvelée des programmes et leur évaluation. La Cour procède actuellement à l'analyse de ces dispositifs qui donnera lieu à une publication ultérieure.

III - Des dépenses de personnel et de pensions, et des versements à la sécurité sociale insuffisamment maîtrisés

Plusieurs composantes du budget de l'État présentent une évolution dynamique, objet des développements suivants : il s'agit de la masse salariale et des pensions des agents civils et militaires de l'État (A), des subventions d'équilibre aux régimes spéciaux de retraite (B) ainsi que des versements à la sécurité sociale (C).

A - Des dépenses de personnel en hausse de 1 %

En 2014, les dépenses de personnel ont augmenté de 1 %, principalement en raison de la hausse des cotisations au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*.

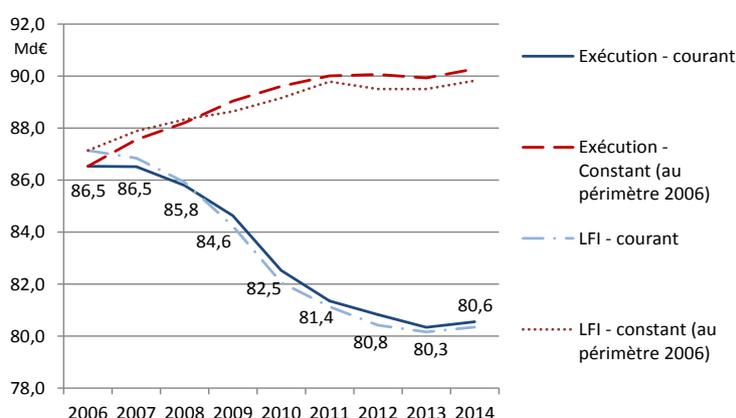
1 - La masse salariale est répartie légèrement à la hausse

a) Après une période de stabilité, la masse salariale a augmenté de 0,4 % en 2014 à périmètre constant

En 2014, les dépenses du titre 2 se sont élevées à 120,77 Md€, après 119,60 Md€ en 2013, soit une augmentation de 1 %. Cette hausse est principalement portée par le dynamisme des cotisations au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* (39,62 Md€, soit +2,5 %). Hors

contributions au CAS *Pensions* et hors fonds de concours, les dépenses de masse salariale ont atteint 80,56 Md€, soit +0,27 %. À périmètre constant de 2013⁹³, l'augmentation est de 0,44 %, soit +351 M€.

Graphique n° 19 : évolution de la masse salariale hors CAS *Pensions* 2006-2014, à périmètre courant et à périmètre constant de 2006



Source : données de la direction du budget, calculs Cour des comptes.

Cette hausse marque une rupture par rapport à une période de stabilité des dépenses entre 2011 et 2013 à périmètre constant, mais elle reste relativement contenue comparé aux taux de croissance enregistrés entre 2006 et 2010 (0,9 % par an en moyenne).

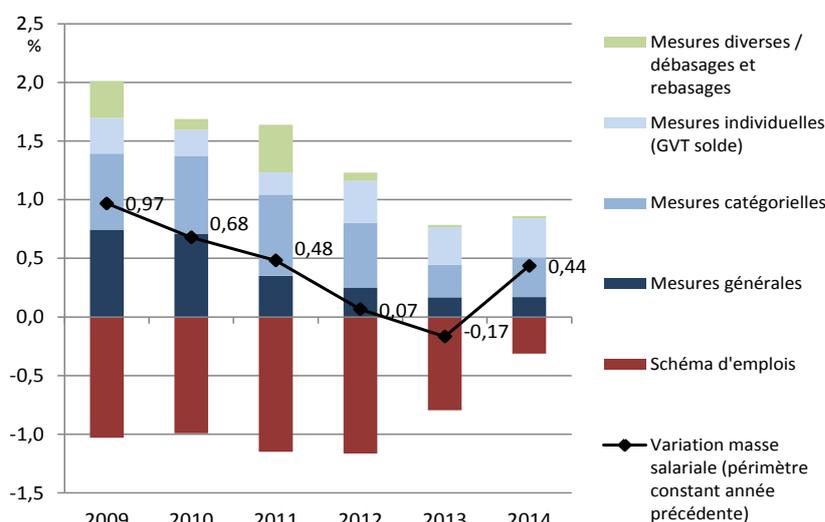
Grâce au léger recul de la masse salariale enregistré en 2013 à périmètre constant (-0,17 %), et du fait de son augmentation modérée en 2014, le respect de l'objectif du budget triennal 2013-2015 d'une augmentation cumulée de la masse salariale de l'État limitée à 1 % reste accessible, à la condition d'une exécution rigoureuse en 2015.

⁹³ Hors transferts de personnels aux opérateurs, limités en 2014 (évalués à 131 M€ en LFI) car la plupart des transferts aux établissements d'enseignement supérieur ont été réalisés les années précédentes.

b) La fin des économies liées à la baisse des effectifs

Conformément à l'objectif de stabilisation globale des effectifs sur le quinquennat, les économies liées aux baisses d'effectifs sont désormais faibles⁹⁴ (-228 M€ contre une moyenne de 841 M€ par an entre 2008 et 2012). Ces moindres économies n'ont pas été compensées par une modération renforcée de la politique salariale de l'État, expliquant que la masse salariale soit repartie à la hausse⁹⁵.

Graphique n° 20 : facteurs d'évolution de la masse salariale au périmètre de l'année précédente



Source : données de la direction du budget, calculs Cour des comptes. Évolution au périmètre de l'année précédente, d'exécution à exécution.

Lecture : les barres de l'histogramme présentent les contributions de ses composantes à l'évolution de la masse salariale (hors CAS Pensions hors fonds de concours).

⁹⁴ En 2013, elles avaient bénéficié de l'effet de l'extension en année pleine des suppressions de poste de 2012 (les effectifs au 1^{er} janvier 2013 étaient inférieurs à ceux constatés au 1^{er} janvier 2012).

⁹⁵ L'objectif de masse salariale étant fixé en valeur, il est pourtant moins contraignant lorsque l'inflation est basse, ainsi que cela a été le cas en 2014.

En effet, si le point d'indice est resté gelé pour la quatrième année consécutive, les enveloppes catégorielles n'ont pas diminué (301 M€ après 247 M€ en 2013). De plus, la mesure automatique de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA, 139 M€) a limité l'effet du gel du point, et le glissement vieillesse-technicité (GVT, 298 M€), qui correspond au solde entre coût des promotions et avancements individuels de carrière et gains liés aux départs en retraite, reste dynamique en l'absence de mesures pour le maîtriser.

Le coût d'autres mesures dites « diverses » reste également, et de manière récurrente, plus élevé que prévu. C'est notamment le cas des dépenses de personnel supplémentaires entraînées par les opérations extérieures du ministère de la défense (OPEX, dépassement de 152 M€ par rapport à la LFI), de la surévaluation des retenues pour fait de grève (surcoût de 65 M€), et des heures supplémentaires à l'éducation nationale, de nouveau en hausse malgré l'augmentation des effectifs et alors que la budgétisation tablait sur une économie de 25 M€.

Ainsi que la Cour l'avait souligné dans son rapport sur le budget de l'État en 2013⁹⁶, les facteurs de légère baisse de la masse salariale n'étaient pas tous pérennes.

La programmation du budget triennal 2015-2017 s'appuie sur la baisse de certaines mesures « diverses » pour respecter la trajectoire. Ce choix apparaît peu prudent : ces deux dernières années, les heures supplémentaires n'ont pas diminué à l'éducation nationale malgré les hausses d'effectifs ; de même, le coût des OPEX à la défense devrait rester élevé. De plus, certaines sources d'erreur et de sous-budgétisation persistent, en particulier le coût du calculateur Louvois et celui des effets de carrière (GVT) à l'éducation nationale (*infra*).

⁹⁶ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2013, résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2014 266p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Comme en 2013, l'exécution de 2014 est conforme à la LFI hors mission *Défense*

a) *Les missions Sécurité et Justice ont rattrapé leur retard de création d'emplois, dépassant leur schéma d'emplois*

La sous-réalisation chronique du plafond d'emplois est à nouveau observée en 2014 (1 877 359 ETPT⁹⁷ contre 1 906 424 prévus en LFI, budgets annexes compris). Les plafonds d'emplois sont systématiquement sous-exécutés depuis plusieurs années, malgré leur abaissement (-8 497 ETPT en LFI 2014⁹⁸) car, en pratique, la contrainte portant sur les crédits est plus forte pour les ministères. Pour restaurer leur portée limitative, il est donc nécessaire d'ajuster les plafonds d'emplois plus fortement à la baisse.

Dans le respect de l'objectif global de stabilisation des effectifs sur le quinquennat (article 7 de la LPFP 2012-2017), le schéma d'emplois, qui correspond à la variation des effectifs, avait été fixé en légère baisse, à -3 174 ETP en LFI pour 2014⁹⁹. En exécution, la baisse des effectifs a été plus limitée (-2 584 ETP) car les missions dites prioritaires *Sécurité et Justice*, qui bénéficient de créations nettes d'emplois, ont augmenté leurs effectifs respectivement de 610 et 172 ETP de plus que prévu en LFI. Elles y ont été autorisées pour rattraper la sous-exécution de 2013 (respectivement de -318 et de -353 ETP). La mission *Enseignement scolaire* a pour sa part légèrement sous-exécuté son schéma d'emplois, portant à -2 619 ETP l'écart cumulé de créations nettes de postes par rapport aux objectifs de la loi de programmation.

⁹⁷ L'ETPT (équivalent temps plein travaillé) est l'unité de décompte des plafonds d'emplois. Il permet d'agrèger les agents dont les régimes de travail dans l'année sont différents à la fois pour la quotité de travail et la période d'activité. L'ETP (équivalent temps plein), unité de décompte des schémas d'emplois, ne tient en revanche pas compte de la période d'activité.

⁹⁸ Cette baisse s'explique pour 1 410 ETPT par l'effet des suppressions nettes d'emplois (l'impact limité du schéma d'emploi sur les plafonds d'emploi résulte de recrutements tardifs, notamment en septembre à l'éducation nationale), pour 4 505 ETPT par des transferts de personnels (notamment au ministère de l'écologie), et pour 2 582 ETPT par un ajustement technique du plafond.

⁹⁹ Il s'agit ici du schéma d'emploi des ministères, qui n'inclut pas celui des opérateurs (+1 771 ETP).

Tableau n° 40 : exemples d'écart entre prévision et exécution des schémas d'emplois

Exemples de mission*		Schémas d'emplois		
		LFI	Exécution	Écart
« prioritaires »	<i>Enseignement scolaire</i>	8 804	8 720	-84
	<i>Justice</i>	555	744	+189
	<i>Sécurités</i>	258	868	+610
	<i>Défense</i>	-7 451	-7 672	-221
	<i>Gestion des ressources humaines et des finances publiques</i>	-2 424	-2 532	-108
	<i>Écologie, développement et aménagement durables</i>	-1 219	-1 259	-40

Source : Données issues des notes d'exécution budgétaire. Lecture : dans la colonne « Écart », un signe négatif signifie que le schéma d'emplois a été respecté.

* liste non exhaustive des missions affectées par des variations d'effectifs. La plupart des missions qui ne figurent pas dans ce tableau sont « non prioritaires » (c'est-à-dire ont vu leurs effectifs baisser en 2014).

Parmi les ministères « non prioritaires », celui de l'agriculture a été autorisé à pourvoir 344 ETP supplémentaires dans le cadre du plan FEAGA¹⁰⁰. Les autres ministères ont globalement baissé leurs effectifs au-delà de leurs objectifs.

La mission *Défense* est désormais en avance de 3 600 suppressions de postes sur la loi de programmation militaire et devrait bénéficier d'une moindre baisse de ses effectifs de 7 500 ETP à l'horizon 2018. Les autres effectifs de sécurité devraient également augmenter de 2 680 postes en trois ans. Le maintien d'un objectif de stabilité des effectifs sur le quinquennat sera en conséquence plus difficile à réaliser pour les années à venir.

En 2014, les difficultés de prévision des départs en retraite ont été moins importantes qu'en 2013, même si elles restent ponctuellement significatives.

b) Les besoins d'ouvertures de crédits en cours d'année ont été limités

Depuis 2009, les crédits de masse salariale ouverts en LFI ont été systématiquement dépassés en exécution. Cependant, en 2014, l'écart de 207 M€ (0,2 %) est le plus faible depuis 2009.

¹⁰⁰ Plan destiné à limiter les refus d'apurements communautaires de la part de la Commission européenne.

Il s'explique principalement, comme en 2013, par les dépassements de crédits de la mission *Défense*, avec les difficultés liées au calculateur Louvois et le surcoût des OPEX. En 2014, l'écart à la prévision (264 M€) est néanmoins plus faible qu'en 2012 et 2013.

Le coût des avancements a par ailleurs été sous-budgétisé au ministère de l'éducation nationale, avec une exécution qui a dépassé de 185 M€ la prévision de la LFI. Le risque avait pourtant été identifié dès le mois d'avril 2014 par le CBCM et, en période de recrutement, le ministère aurait pu mobiliser des marges en gestion.

Ces deux difficultés avaient été pointées par la Cour dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2014, qui estimait à 0,3 Md€ le risque de dépassement des crédits.

Pour couvrir ces dépassements au ministère de la défense et au ministère de l'éducation nationale et les créations supplémentaires de postes en cours d'année pour les missions *Justice*, *Sécurités* et *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, 688,9 M€ de crédits supplémentaires ont été ouverts par le décret d'avance du 2 décembre 2014¹⁰¹.

Certains ministères ont dû consentir des efforts particuliers en gestion pour ne pas dépasser leurs crédits : c'est le cas pour la mission *Écologie*, sur laquelle des recrutements en cours d'exercice ont été reportés, permettant de respecter son enveloppe de crédits pour la première fois depuis plusieurs années. Le choix de reporter le recrutement d'agents de catégorie B alors que le plafond d'emploi des catégories C a été saturé fait néanmoins peser un risque de soutenabilité à moyen terme.

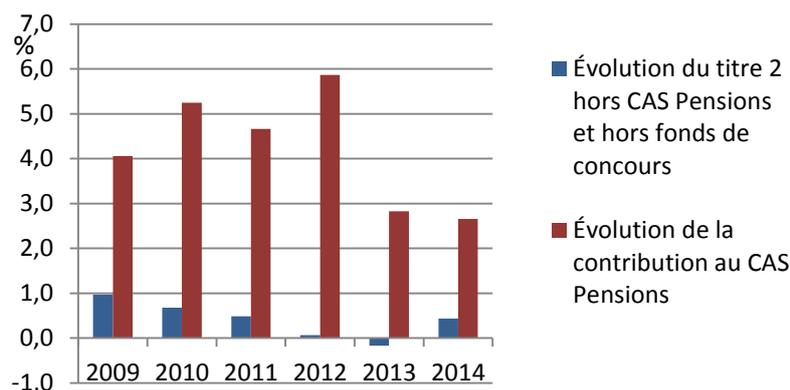
3 - La hausse continue et soutenue de la charge des pensions pose la question de leur soutenabilité à long terme

Les contributions de l'État employeur au CAS *Pensions* se sont élevées à 39,62 Md€ en 2014¹⁰², pour financer les dépenses de retraite de la fonction publique d'État, qui augmentent de 4,5 % en moyenne par an depuis 1990. La part des contributions au CAS *Pensions* dans les crédits de titre 2 est ainsi passée de 26,3 % en 2006 à 33 % en 2014.

¹⁰¹ Ces ouvertures de crédits ont été plus importantes que nécessaire. Aussi, 26 M€ de crédits de titre 2 du ministère de la défense ont été utilisés, par fongibilité asymétrique, pour financer d'autres dépenses.

¹⁰² Voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 du CAS *Pensions*.

Graphique n° 21 : évolution annuelle de la masse salariale, de la contribution au CAS *Pensions* (agents civils)



Source : données de la direction du budget, calculs Cour des comptes. Évolution au périmètre de l'année précédente, d'exécution à exécution.

Ces contributions sont calculées en fonction de l'évolution des prestations versées aux pensionnés, qui constituent les dépenses du compte d'affectation spéciale. Aux termes de la LOLF, celles-ci doivent être équilibrées par des recettes équivalentes. L'ajustement chaque année du taux de contribution employeur permet de respecter cette exigence d'équilibre du CAS, compte tenu des autres cotisations (salariales¹⁰³ et autres employeurs publics).

En raison du fort dynamisme des dépenses de pension¹⁰⁴, financées par une part croissante du budget général (13,6 % en 2014 contre 11,3 % en 2006), le taux de cotisation a fortement augmenté ces dernières années (74,28 % pour les agents civils en 2014 contre 48,9 % en 2006, et 126,07 % pour les militaires en 2014 contre 100 % en 2006).

L'ajustement automatique des cotisations masque la question de la soutenabilité des dépenses qu'elles financent, l'État étant engagé à hauteur de 1 561 Md€ au titre du paiement des pensions futures.

¹⁰³ Dans le cadre des réformes des retraites de 2010 et 2013, les cotisations salariales ont augmenté de 0,32 point en 2013 et de 0,38 point en 2014.

¹⁰⁴ Le Jaune « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique » annexé au PLF pour 2015 indique qu'entre 2006 et 2013, 30 % de la progression des dépenses du budget général s'expliquent par l'augmentation des dépenses de retraite.

En outre, aucun gain de productivité n'est prévu pour l'indicateur du coût de gestion des pensions par ressortissant en dépit de la réforme engagée par le service des retraites de l'État (SRE) depuis 2010 afin de rationaliser la chaîne de gestion des pensions. Les travaux engagés, à la suite de la recommandation de la Cour, pour élaborer des indicateurs de comparaison de la productivité entre les régimes obligatoires de retraite de base ont été suspendus.

B - Des versements à la sécurité sociale en hausse tout comme la dette de l'État à son égard

L'État concourt au financement de la sécurité sociale par des dotations budgétaires et par l'affectation d'impôt et de taxes, qui ont fortement augmenté en 2014, la gestion s'achevant avec une dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale de près de 368 M€.

1 - Les versements du budget de l'État à la sécurité sociale augmentent de 723 M€

Le budget de l'État finance des prestations sociales servies par les organismes de sécurité sociale (allocation aux adultes handicapés, aides au logement, revenu de solidarité active – part activité et aide médicale de l'État notamment), et des mesures d'exonération de cotisations sociales en faveur de zones géographiques et de publics particuliers. Il verse, en outre, des subventions à des régimes spéciaux de retraite.

Les concours de l'État sont en augmentation de 722,8 M€, soit près de 3 % par rapport à l'année 2013. Cette augmentation est essentiellement liée au dynamisme des dépenses d'intervention au titre du RSA et de l'AAH (voir annexe 8).

Tableau n° 41 : concours de l'État au titre des prestations sociales (en M€)

En M€	Exécution 2013	LFI 2014	LFR 1	LFR 2	Exécution 2014	LFI 2015
Dispositifs financés par l'État	18 358	18 485	-110	530	19 512	26 448
Subventions aux régimes spéciaux de retraite	6 438	6 513	-15		6 506	6 414
Concours de l'État au titre des prestations sociales	24 796	24 998	-125	530	25 518	32 862

Source : Cour des comptes

L'exécution budgétaire 2014 est en dépassement de 520,7 M€ par rapport à la LFI, notamment en raison de la sous-budgétisation récurrente de deux dispositifs : l'aide médicale d'État et le RSA-part activité ont bénéficié respectivement de 155 M€ et de 373,8 M€ de crédits supplémentaires en LFR de fin d'année, qui ne suffisent toutefois pas à éviter des reports de charges sur 2015 (*infra*, chapitre Régularité).

2 - Plus de 56 Md€ d'impôts et taxes affectés au financement de la sécurité sociale

En 2014, l'État a recouvré 56,1 Md€¹⁰⁵ d'impôts et taxes affectés au financement de la sécurité sociale, contre 51,8 Md€ en 2013. Cette augmentation résulte essentiellement de l'affectation d'une fraction de TVA nette supplémentaire (7,85 % contre 5,88 % en 2013), soit 3,03 Md€, résultant de plusieurs mesures adoptées par la LFI et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 :

- l'abaissement du plafond du quotient familial (de 2 000 € à 1 500 €) a accru le rendement de l'impôt sur le revenu de 1,03 Md€ affecté à la branche famille ;
- l'intégration dans l'assiette de l'impôt sur le revenu des cotisations patronales aux régimes de prévoyance d'entreprise a eu un rendement estimé à 960 M€ pour la branche maladie ;
- la perte de 1,05 Md€ de recettes pour la branche famille due à la baisse des cotisations employeurs « famille » des entreprises prévue dans le cadre de la réforme des retraites¹⁰⁶ a été compensée par l'affectation d'une fraction de TVA nette correspondant à cette perte de recettes.

¹⁰⁵ Notamment, les contributions sociales sur les revenus du capital (14,9 Md€), la taxe sur les salaires (13,1 Md€), la TVA nette (12,5 Md€) et le droit de consommation sur les tabacs (11,2 Md€).

¹⁰⁶ La fiscalisation des majorations de pensions de retraite prévue par cette réforme, dont le rendement est estimé à 1,2 Md€, entre en vigueur en 2015.

**La clôture du compte de concours financier (CCF)
Avances aux organismes de sécurité sociale**

Le CCF Avances aux organismes de sécurité sociale, créé en LFI pour 2013, enregistre, en recettes, les encaissements de TVA nette correspondant aux trois fractions affectées aux organismes de sécurité sociale¹⁰⁷ et, en dépenses, les versements effectués à l'ACOSS.

Ce compte qui n'était pas conforme aux dispositions de l'article 24 de la LOLF, puisque les « avances » aux organismes de sécurité sociale ne faisaient pas l'objet de remboursement, a été clos par la LFI pour 2015, conformément à la recommandation de la Cour.

Le solde déficitaire de 34,1 M€ au 31 décembre 2014 a été régularisé en janvier 2015 par une réduction à due concurrence de l'acompte mensuel de TVA versé à l'ACOSS.

En outre, afin d'assurer l'équilibre en trésorerie des dispositifs d'exonération sur les heures supplémentaires¹⁰⁸, la LFR de fin d'année a transféré une recette exceptionnelle de TVA à la sécurité sociale de 67,4 M€.

3 - La dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale a augmenté de 119 M€ en 2014

L'état semestriel arrêté au 31 décembre 2014 fait apparaître une dette nette de l'État à l'égard de la sécurité sociale de 367,70 M€¹⁰⁹ contre 249,05 M€ fin 2013, après une créance nette de 244,4 M€ fin 2012 et de 483 M€ fin 2011.

Les dispositifs de prestations sociales financés par l'État présentent une insuffisance de financement en hausse (407,1 M€ en 2014 contre 305,9 M€ en 2013), en raison principalement :

- de la reconduction d'une dette de l'État à l'égard de la CNAMTS de 57,3 M€ au titre de l'AME (*supra*) ;

¹⁰⁷ 7,85 % pour la branche maladie d'une part, et la compensation intégrale des exonérations sur les heures supplémentaires (0,34 %) et de l'exonération de cotisations sociales sur les services à la personne (0,14 %) d'autre part.

¹⁰⁸ Les dispositions de l'article 53 de la LFI pour 2013 prévoient une régularisation à l'euro près une fois que sont connus les coûts définitifs des exonérations sur les heures supplémentaires et sur les services à la personne.

¹⁰⁹ Dont 118,7 M€ pour le régime général et 249 M€ pour les autres régimes (dont une dette de l'État de 196,6 M€ à l'égard de la CCMSA).

- de l'insuffisance persistante des dotations budgétaires de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, face au dynamisme des dépenses relatives à l'AAH et du FNSA, dont les recettes ont en outre baissé : l'État est de nouveau en dette, à hauteur de 74,4 M€ pour l'AAH et de 96,8 M€ pour le RSA-part activité au 31 décembre 2014 ;
- d'une tension récurrente sur le programme 109 – *Aide à l'accès au logement* liée aux difficultés de budgétisation de la contribution d'équilibre de l'État au Fonds national d'aide au logement (FNAL). Malgré une augmentation de 212 M€ des crédits par rapport à la LFI pour 2013 et l'ouverture de crédits supplémentaires en LFR (+88 M€), la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale atteint 150,1 M€ fin 2014.

En outre, les dispositifs d'exonérations ciblées de cotisations sociales compensées par le budget de l'État présentent une insuffisance de financement aggravée à hauteur de 322,3 M€ en 2014, contre 59,7 M€ en 2013. Cet état de fait résulte essentiellement de :

- la baisse des dotations budgétaires versées en 2014 à la Mutualité sociale agricole au titre des travailleurs occasionnels-demandeurs d'emploi, en dépit de la forte augmentation du coût du dispositif, entraînant une dette de 142,7 M€ à fin 2014 ;
- l'aggravation de l'insuffisance de financement du programme 138 - *Emploi outre-mer* (196,1 M€ en 2014 contre 137,5 M€ en 2013), en raison de dettes anciennes non apurées et de difficultés d'estimation du coût des mesures pour l'emploi.

Ces insuffisances de financement sont pour partie compensées par des excédents de financement liés aux exonérations compensées par des recettes fiscales (créance de 144,1 M€) et aux dispositifs résiduels (créance de 133,1 M€ au 31 décembre 2014)¹¹⁰.

Depuis l'apurement en 2010 des dettes de l'État à l'égard de la sécurité sociale, qui avait permis la constatation d'une créance de l'État de près de 500 M€, la situation nette des relations financières entre l'État et la sécurité sociale n'a cessé de se dégrader : la créance de l'État

¹¹⁰ En 2014, une opération de compensation des dettes et créances anciennes a notamment permis d'imputer une créance de 64,1 M€ de l'État sur la CNAF au titre de la prime de retour à l'emploi RSA sur le dispositif prime de retour à l'emploi pour les bénéficiaires de minima sociaux.

de 244 M€ constatée à la fin de 2012 s'est transformée en dette de 249 M€ à la fin de 2013, aggravée de 119 M€ à la fin de 2014.

La dette de l'État de 368 M€ à l'égard de la sécurité sociale constitue un report supplémentaire de charges sur 2015.

***L'augmentation des dotations budgétaires de l'État versées
à la sécurité sociale en 2015***

L'article 45 de la LFI pour 2015 organise la compensation des pertes de recettes de la sécurité sociale dues à la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité, estimées à 6,3 Md€, ainsi que la simplification des relations entre l'État et la sécurité sociale. Cette compensation se traduit notamment par :

- la rebudgétisation de la part des aides personnelles au logement actuellement financées par la branche famille, à hauteur de 4,75 Md€ de crédits supplémentaires sur le programme 109 – Aide à l'accès au logement ;*
- le financement par le budget de l'État de fonds¹¹¹ financés jusqu'en 2014 par l'affectation du prélèvement de solidarité, ce dernier étant réaffecté intégralement à la sécurité sociale en contrepartie de la réduction de la fraction de TVA affectée à la CNAMTS ;*
- la rebudgétisation de la compensation des exonérations sur les heures supplémentaires à hauteur de 0,5 Md€, financées jusqu'en 2014 par l'affectation d'une fraction de TVA.*

C - Des dépenses de la mission *Régimes sociaux et de retraite* en hausse malgré les réformes

L'État contribue au financement des dépenses obligatoires de pensions des principaux régimes spéciaux structurellement déséquilibrés, à partir de la mission *Régimes sociaux et de retraite*¹¹². Malgré les réformes mises en œuvre en 2008 (réforme des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP) et 2010 (report de l'âge légal pour l'ensemble des régimes de retraite), les dépenses de la mission (6,51 Md€ en 2014) ont progressé de 1,1 % entre 2013 et 2014 et croissent de manière plus soutenue depuis cinq ans.

¹¹¹ FNAL, FNSA et fonds de solidarité.

¹¹² Voir la NEB pour 2014 de la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

Par rapport à la LFI, l'exécution est en légère diminution (-0,11 %), en dépit des importants changements intervenus au cours de 2014 (loi du 20 janvier 2014, gel de certaines pensions décidé dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité) qui devaient contribuer à la baisse des crédits. En revanche, par rapport aux prévisions du budget triennal 2013-2015, la dépense de la mission a connu une évolution plus modérée, du fait d'une inflation plus faible que prévu et, dans une moindre mesure, du gel de certaines pensions : sur la période 2013-2015, la dépense de la mission devrait connaître une exécution inférieure de 6,2 % aux prévisions du budget triennal.

La mission Régimes sociaux et de retraite

La mission Régimes sociaux et de retraite porte les subventions versées par l'État à différents régimes spéciaux de retraite, regroupées dans trois programmes : les programmes 198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres, 197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins et 195 - Retraites des mines, de la SEITA et divers.

Les crédits de la mission sont composés à 99,8 % de crédits de titre 6, qui financent des prestations d'assurance vieillesse¹¹³. Cependant, d'autres subventions d'équilibre, versées notamment aux caisses de la SNCF et au régime des Mines, financent aussi les dépenses de fonctionnement de ces organismes, liés à l'État par des conventions d'objectifs et de gestion.

La mission englobe la plus grande part des crédits de subvention de l'État aux régimes spéciaux structurellement déficitaires, sans toutefois donner une vision exhaustive de son effort financier à l'égard de ces régimes.

¹¹³ Marginalement, la mission porte également des crédits en faveur d'autres dispositifs, comme celui destiné à la cessation anticipée d'activité des transporteurs routiers (CFA), dont les crédits font l'objet d'une sous-budgétisation persistante (107 M€). Les économies escomptées du fait du gel de pensions, ou réalisables du fait d'une moindre consommation en gestion, ont été annulées au profit du CFA.

La progression de ces dépenses résulte pour une large part des régimes spéciaux de retraite de la SNCF et de la RATP (plus de 60 % des dépenses de la mission) qui ont pourtant fait l'objet d'une réforme en 2008 en vue d'une harmonisation partielle de leurs règles avec celles applicables aux retraites de la fonction publique. Ces réformes devaient permettre de réduire le montant de la subvention versée par l'État au régime de la SNCF à partir de 2012 et au régime de la RATP à partir de 2019. La Cour avait néanmoins souligné, dans son rapport sur la sécurité sociale pour 2012¹¹⁴, la fragilité des hypothèses sur lesquelles reposaient ces projections.

Les subventions versées à ces régimes devraient augmenter entre 5 % (SNCF) et 27 % (RATP), en euros constants, entre 2010 et 2015, principalement en raison d'une forte dynamique des dépenses de pension.

Par rapport aux prévisions fournies en 2012 par les caisses de retraite de la SNCF et de la RATP sur les effets attendus des réformes, les subventions versées à ces régimes spéciaux progressent d'ores et déjà significativement plus vite. Si les prévisions actuelles des caisses s'avèrent exactes, l'écart à la prévision pourrait s'élever à plus de 1 Md€ de dépenses cumulées supplémentaires jusqu'en 2018 – date à partir de laquelle l'allongement des durées de cotisation devrait produire ses effets – alors même que la période 2012-2014 s'est caractérisée par une faible inflation et des hausses de taux de cotisation.

Les raisons de ce dérapage des dépenses tiennent pour partie aux mesures salariales d'accompagnement des réformes qui ont provoqué une forte progression du montant de la pension moyenne, à un niveau très supérieur à la progression de la pension moyenne dans les autres régimes. En particulier, les mesures d'accompagnement généreuses de la RATP contribuent à expliquer la croissance dynamique de la masse des pensions versées par la CRP-RATP (+23 % entre 2010 et 2015¹¹⁵) et en répercussion, de la subvention de l'État à cette caisse (+27 %).

Pour tous les régimes, la subvention de l'État s'est en moyenne accrue plus rapidement que l'effort contributif des assurés et que les autres produits (essentiellement la compensation démographique) : la part de la solidarité nationale dans l'équilibre de ces régimes déficitaires

¹¹⁴ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*. Deuxième partie. *Les réformes des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP*, p. 167-195. La Documentation française, septembre 2012, 608p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹⁵ +18 % pour la CNAV, pourtant concernée par les départs en retraite anticipée.

est donc en hausse, notamment en raison du coût, insuffisamment documenté et anticipé, des mesures d'accompagnement des réformes des régimes spéciaux de 2008.

La plus grande part des crédits de la mission échappe à la démarche de performance. La Cour recommande d'ailleurs que la part de la subvention dans l'effort d'équilibrage annuel des régimes puisse être suivie par un indicateur adéquat, les indicateurs de gestion pouvant être réduits à un seul ratio, lié à l'activité réelle des organismes.

IV - L'efficacité non mesurée des dispositifs de maîtrise des financements des opérateurs

En 2014, 550 opérateurs de l'État¹¹⁶ (contre 556 en 2013) ont bénéficié de dotations du budget de l'État pour un montant de 41,62 Md€ en LFI et de 41,20 Md€ en exécution (contre 40,20 Md€ en 2013), qui se décompose en :

- 26,20 Md€ de subventions pour charges de service public ;
- 14,49 Md€ de dépenses de transfert ;
- 0,51 Md€ de dotations en fonds propres.

Les ressources des opérateurs

L'État alloue trois types de dotations budgétaires aux opérateurs :

- *des subventions pour charges de service public (SCSP), imputées sur le titre 3 (catégorie 32), pour leurs dépenses d'exploitation courante ;*
- *des dotations en fonds propres, imputées sur le titre 7 (catégorie 72), pour couvrir certains de leurs investissements ;*
- *et des crédits d'intervention, imputés sur le titre 6, que les opérateurs gèrent au nom et pour le compte de l'État.*

Par ailleurs, plusieurs opérateurs sont financés par l'affectation d'impôts ou de taxes (ITAF). Les opérateurs peuvent également être financés par des ressources propres (droits perçus auprès des usagers, fonds communautaires), voire par recours à l'emprunt.

¹¹⁶ Organismes exerçant une activité de service public que l'État contrôle directement et finance majoritairement.

La Cour a déjà relevé, dans ses derniers rapports sur l'exécution du budget de l'État, les lacunes du suivi budgétaire des opérateurs. Ce constat peut être réitéré à propos de la gestion 2014, tant sur les dépenses que sur les emplois sous plafond des opérateurs (A). En outre, le plafonnement de la fiscalité affectée aux opérateurs reste peu contraignant (B).

A - Un suivi exhaustif de la maîtrise de la dépense à ce jour impossible

La mise en place d'objectifs de maîtrise des dépenses des opérateurs a précédé la constitution d'outils de suivi fiables et exhaustifs.

1 - Des outils de contrôle des objectifs assignés aux opérateurs à établir

L'État ne s'étant toujours pas pleinement organisé pour contrôler l'application des objectifs fixés aux opérateurs, une appréciation de leur respect reste difficile en 2014, faute d'outils appropriés. La nécessité d'améliorer et de fiabiliser les instruments de pilotage et de suivi perdure.

L'encadrement des ressources et des dépenses des opérateurs

Depuis la loi de finances pour 2008, qui prévoyait le respect d'un plafond d'emplois et l'application du mécanisme de norme de dépenses aux impôts et taxes nouvellement affectés, les opérateurs ont été progressivement associés aux objectifs de maîtrise budgétaire.

Depuis 2012, une partie des ITAF est plafonnée : le produit fiscal dépassant le plafond est reversé au budget de l'État. Les dotations budgétaires aux opérateurs et la fiscalité affectée plafonnée sont incluses dans le périmètre de la norme « 0 valeur ».

La LPFP 2012-2017 a prévu quatre objectifs quantifiés pour maîtriser les dépenses et ressources des opérateurs :

- l'évolution des dotations de l'État aux opérateurs est limitée à une progression de 0,7 % hors CAS Pensions à horizon 2015 ;*
- les dépenses d'intervention et de fonctionnement des opérateurs sont contenues sur toute la période de programmation, sans objectif chiffré ;*
- le plafond des taxes affectées est abaissé d'au moins 265 M€ en 2014 par rapport à celui de la LFI pour 2012 et d'au moins 465 M€ à horizon 2015 ;*

- le plafond des autorisations d'emplois, sommé à celui de l'État, doit être stabilisé sur la période, ce qui représente un taux de diminution moyen, hors universités et Pôle emploi, de 0,7 % sur 2013-2017.

Le « Jaune » relatif aux opérateurs de l'État compare, à périmètre constant, les données relatives aux crédits budgétaires et aux plafonds d'emplois (*infra*, chapitre Régularité) du PLF *n* au PLF *n+1* mais il ne donne aucune information sur l'exécution de leur budget par les opérateurs.

Quatre mois après la clôture de la gestion 2014, les résultats de l'exécution demeurent partiels : les données à périmètre constant ne sont disponibles que pour une partie des opérateurs (23). Cette situation est d'autant plus critiquable que les comptes des principaux opérateurs sont désormais arrêtés plus tôt dans l'année.

Le respect des autorisations parlementaires de la LFI comme des objectifs fixés par la LPFP 2012-2017 ne peut pas être vérifié, pas plus qu'il n'avait été possible de s'assurer du respect des cibles qui figuraient à l'annexe de la LPFP pour 2011-2014¹¹⁷.

Les progrès modestes accomplis pour la production de données d'exécution ne répondent pas à l'enjeu budgétaire que constituent les opérateurs. La direction du budget devrait être en mesure de consolider les données budgétaires et de suivi des plafonds et de schémas d'emplois, à périmètre constant, en cours de gestion comme en exécution, afin d'assurer un pilotage de ces dépenses.

2 - Des données d'exécution partielles peu éclairantes

À périmètre courant hors PIA, les dotations budgétaires aux opérateurs ont augmenté ces dernières années, en raison des nombreux changements de périmètre intervenus, notamment les transferts aux établissements d'enseignement supérieur dotés de responsabilités et compétences élargies (de 2010 à 2013).

¹¹⁷ Dans la LPFP 2011-2014, la cible du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux s'était traduite, pour les opérateurs, par un objectif de réduction de 1,5 % par an des effectifs sous plafond (hors universités et organismes de recherche). Les dépenses de fonctionnement devaient être réduites de 10 %.

Tableau n° 42 : le financement des opérateurs en 2014 (hors PIA)

En Md€ (CP)	Exéc. 2011	Exéc. 2012	Exéc. 2013	LFI 2014	Exéc. 2014
Dotations budgétaires totales (périmètre courant)	35,04	39,39	40,21	41,62	41,20
<i>dont SCSP</i>	25,15	25,19	26,21	26,60	26,20
<i>dont dotations en fonds propres</i>	0,27	0,97	0,70	0,69	0,51
<i>dont crédits d'intervention</i>	9,62	13,24	13,30	14,33	14,49

Source : direction du budget

Les crédits consommés en 2014 sont inférieurs de 0,42 Md€ aux crédits ouverts en LFI, notamment en raison d'une annulation de 0,22 Md€ en cours de gestion de crédits destinés à l'agence nationale pour la recherche, l'un des opérateurs gestionnaires des PIA.

Des prélèvements ont été effectués en 2014 sur le fonds de roulement de quatre opérateurs : 210 M€ sur les agences de l'eau, 170 M€ sur les chambres de commerce et d'industrie, 90 M€ sur le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et 11 M€ sur l'Institut national de la propriété industrielle, soit un total de 481 M€¹¹⁸. Ces prélèvements ont été imputés en recettes du budget général.

La consolidation des dépenses exécutées des opérateurs n'est possible qu'à périmètre courant. Les données sont les suivantes :

Tableau n° 43 : tableau de consolidation des budgets initiaux (BI) et comptes financiers (CF) des opérateurs (périmètre courant)

En M€	BI 2012	CF 2012	BI 2013	CF 2013	BI 2014	CF 2014
Personnel	26 273	26 075	27 632	27 166	28 030	27 668
Fonctionnement	15 603	15 091	16 151	15 181	16 447	15 866
Intervention	37 169	36 519	38 766	38 308	35 120	36 190
Investissement	5 676	5 180	5 770	4 797	5 773	5 071
Total	84 721	82 865	88 318	85 452	85 370	84 796

Source : direction du budget

L'augmentation des crédits d'intervention est principalement due à la budgétisation initiale d'une augmentation du soutien aux contrats aidés (+1,1 Md€ en LFI pour 2014).

L'analyse à périmètre constant est disponible pour 23 opérateurs, qui représentent plus de la moitié des crédits totaux versés aux

¹¹⁸ En contrepartie, la taxe affectée au CNC a été déplafonnée en 2013.

opérateurs et un tiers des emplois. Ces données agrègent les dotations budgétaires et les évaluations de taxes affectées (voir annexe 10).

Les financements de l'État à cet échantillon d'opérateurs sont en baisse par rapport à 2013 (de 3,54 Md€, soit 12 %) ainsi que par rapport à 2012 (-2,97 Md€), même si parmi eux, certains ont fait l'objet de mesures prioritaires, comme Pôle emploi. Une grande partie de cette diminution est imputable à l'agence de services et de paiement (-1,89 Md€) et au CEA (-1,39 Md€). Seuls six opérateurs (Agence de financement des infrastructures de transports de France, Fonds de solidarité, Institut français du pétrole-Énergies nouvelles, Musée du Louvre, Office national des forêts et la Société du Grand Paris) ont vu leurs financements augmenter de 2013 à 2014.

3 - Des plafonds d'emplois peu contraignants

Les rapports annuels de performances présentent les données d'exécution pour le plafond d'emplois mais pas celles relatives aux schémas d'emplois, qui ne sont pas consolidées par la direction du budget.

À périmètre courant, tous emplois confondus (effectifs sous plafond et hors plafond¹¹⁹), la progression des effectifs est de 22 708 ETP entre 2011 et 2014 (+5 %).

Tableau n° 44 : les emplois des opérateurs

Emplois (ETP)	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014
Sous plafond (périmètre courant)	355 506	362 662	370 487	391 874	371 957
Hors plafond (périmètre courant)	46 686	49 446	51 379	51 938	52 943
Total (courant)	402 192	412 792	421 792	443 812	424 900

Source : direction du budget

Les effectifs sous plafond ont augmenté de 1 470 ETP par rapport à 2013. La création du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) est à l'origine de 3 091 ETP supplémentaires : déduction faite de cette mesure, les emplois sous plafond sont en baisse de 1 621 ETP. En

¹¹⁹ Un emploi peut être compté en dehors du plafond d'emplois voté en LFI lorsqu'il est à durée indéterminée, résulte d'un acte contractuel et est intégralement financé par des ressources propres d'un opérateur.

revanche, les emplois hors plafond des opérateurs ont augmenté de 1 564 ETP.

La LFI pour 2014 fixait un objectif de création de 2 000 nouveaux emplois sous plafond à Pôle emploi et 1 000 dans les universités et supprimait 1 229 emplois chez les autres opérateurs.

Le programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire*, avec 183 493 ETPT consommés, présente par exemple une progression globale de 1 032 ETPT (+0,6 %), dont la majorité (820) concerne les emplois hors plafond.

L'objectif de stabilisation de la somme des emplois entre l'État et les opérateurs, porté par la LPFP 2012-2017, est jusqu'ici respecté grâce aux baisses d'effectifs de l'État.

Tableau n° 45 : plafonds d'emplois de l'État et des opérateurs

En ETP	Exéc. 2012	Exéc.2013	LFI 2014	Exéc. 2014	LFI 2015
État (BG+BA)	1 908 739	1 883 713	1 906 424	1 877 359	1 901 099
Opérateurs	362 662	370 487	391 874	371 957	392 201
Total	2 271 401	2 254 200	2 298 298	2 249 316	2 293 300

Source : direction du budget

Si l'objectif fixé par la LPFP est respecté, son caractère contraignant reste formel, comme en atteste la sous-exécution récurrente des emplois sous plafond des opérateurs (-21 387 ETP en 2014 par rapport à la LFI) et la hausse constante de leurs effectifs hors plafond (de 1 005 ETP en 2014 par rapport à la LFI et de 1 564 ETP par rapport à l'exécution 2013).

B - Le plafonnement de la fiscalité affectée : des progrès en 2014 mais une ambition modeste

L'exécution provisoire de 2014 s'élève à 7,40 Md€, en forte baisse par rapport à l'exécution 2013 et aux prévisions de la LFI.

Tableau n° 46 : exécution des ressources fiscales affectées aux opérateurs

En Md€ (CP)	Exéc. 2012	Exéc. 2013	LFI 2014	Exéc. 2014
ITAF	9,72	9,43	8,32	7,40 ¹²⁰

Source : Cour des comptes

1 - Un plafonnement élargi mais toujours incomplet

Le plafonnement des impôts et taxes affectées (ITAF) vise à ajuster les ressources des opérateurs aux besoins qui découlent de la mise en œuvre de leurs missions et, grâce à l'abaissement des plafonds, fait contribuer les opérateurs à la maîtrise des finances publiques. Un article de loi de finances fixe les plafonds individuels pour les taxes affectées relevant du périmètre plafonné, périmètre élargi chaque année.

Tableau n° 47 : le dispositif de plafonnement des taxes affectées aux opérateurs

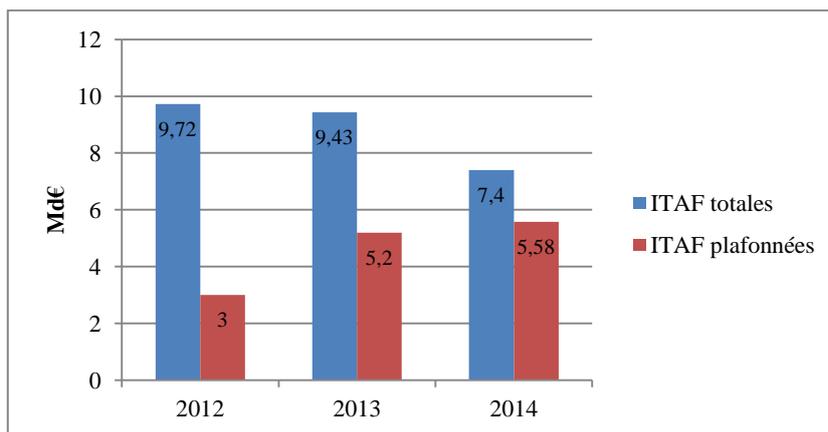
Nombre de taxes concernées	2012	2013	2014	PLF 2015
	46	58	60	64

Source : Cour des comptes

Les 60 dispositifs plafonnés en 2014 correspondent à un produit de 5,58 Md€, soit 75 % des taxes affectées aux opérateurs.

¹²⁰ Donnée provisoire, issue du PLF pour 2015, Voies et moyens (tome 1 - recettes).

Graphique n° 22 : évolution du plafonnement de la fiscalité affectée aux opérateurs



Source : Cour des comptes

2 - Des plafonds fixés en pratique à un niveau peu contraignant

Les plafonds servent moins à contraindre la dépense des opérateurs qu'à réduire les éventuels effets d'aubaine liés à une hausse des recettes. Les plafonds fixés sont souvent proches des prévisions de recettes fiscales ; ils sont légèrement sous-exécutés en 2014 (16 M€).

Tableau n° 48 : exécution des ITAF plafonnées

En M€	2012	2013	2014
Plafond LFI	3 013	5 206	5 577
Exécution	3 014	5 122	5 561
Écart	+ 1	-84	-16

Source : Cour des comptes

En 2014, l'abaissement des plafonds, s'il a respecté l'objectif de la LPFP 2012-2017 (74 M€), reste peu ambitieux au regard du produit fiscal total affecté aux opérateurs.

Tableau n° 49 : évolution triennale des plafonds des taxes affectées

En M€		2013	2014	2015
LPFP	Cible de baisse des plafonds depuis 2012	191	265	465
	Cible de baisse des plafonds d'une année sur l'autre	n.c	74	200
LFI	Baisse votée des plafonds	n.c	211	309

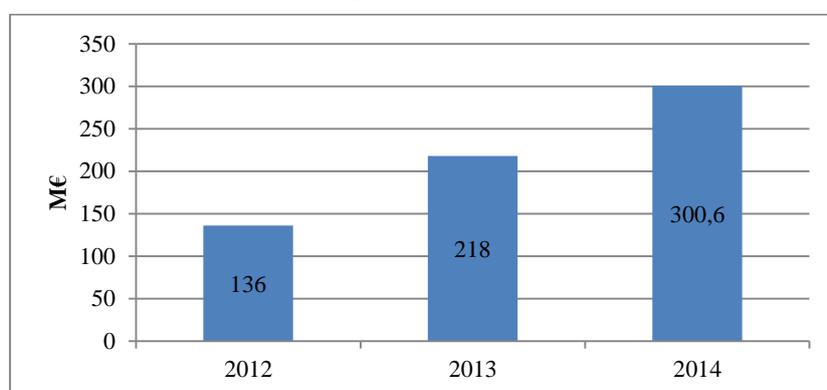
Source : Cour des comptes

En 2014, les plafonds ont été abaissés pour les taxes bénéficiant aux organismes consulaires, centres techniques industriels et centres professionnels de développement économique, et augmentés au profit de la Société du Grand Paris et du Fonds de solidarité pour le développement.

En 2013, le Conseil des prélèvements obligatoires avait préconisé que la fiscalité affectée soit transformée en subvention dès lors qu'elle ne répond pas à une logique de redevance. En 2014, plusieurs taxes affectées ont été budgétisées : la taxe affectée au Centre des monuments nationaux et celles affectées à la Haute autorité de santé. Ces mouvements de périmètre expliquent que l'abaissement des plafonds (539 M€) ait été supérieur à ce qui avait été voté.

En 2014, 31 ITAF contribuent pour 300,6 M€ au budget de l'État en raison de leur plafonnement : la principale contributrice est la taxe sur les activités polluantes (46,9 M€), suivie par la taxe sur la délivrance et le renouvellement de titre de séjour des étrangers et droit de visa de régularisation (34,8 M€) et par la taxe sur les logements vacants (33,7 M€).

Graphique n° 23 : reversements au budget général des ITAF plafonnées



Source : Cour des comptes

Le dispositif de plafonnement devrait être étendu de façon plus volontaire car, en application de l'article 16 de la LFPF pour 2014-2019, toutes les ITAF devront être soit plafonnées, soit réintégrées au sein du budget général à compter du 1^{er} janvier 2016.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dépenses nettes du budget général de l'État sont inférieures de 6,34 Md€ aux crédits ouverts en LFI : cette moindre consommation de crédits est aux deux tiers imputable à la moindre charge de la dette et à la moindre contribution au CAS Pensions.

Le plafond de la norme de dépense « 0 valeur », rendu plus strict en cours de gestion, a également été respecté, l'exécution de 2014 sur ce périmètre se situant en deçà de 0,12 Md€. Mais la définition de son périmètre a abouti à en exclure les « dépenses exceptionnelles » au premier rang desquelles les décaissements effectués dans le cadre des PIA, tandis que plusieurs opérations ont réduit la dépense sous norme d'un montant largement supérieur à l'écart d'exécution avec le plafond de celle-ci.

Faute d'économies structurelles significatives, la régulation infra-annuelle de la dépense a, une nouvelle fois, été pleinement mobilisée. Certaines dépenses croissent de nouveau : tel est le cas de la masse salariale, des contributions au CAS Pensions comme des dépenses d'intervention. Quant aux opérateurs, le suivi consolidé de leurs dépenses reste impossible à ce jour en l'absence de données d'exécution à périmètre constant.

Les annulations de crédits se sont élevées à 7,73 Md€, montant supérieur à celui de 2013. Mais, hors charges de la dette, elles se sont élevées à 3,5 Md€, contre 4,4 Md€ en 2013. En 2014, la régulation de la dépense a emprunté deux autres voies : les débudgétisations et les reports de charges sur les gestions suivantes.

Le dispositif mis en place dans le cadre des PIA a eu pour conséquence de « débudgétiser » les 3,31 Md€ de décaissements finançant les projets, qui n'ont été ni comptabilisés dans le budget de l'État en 2014, ni intégrés dans le champ de la norme de dépense. Des substitutions de crédits d'investissements d'avenir à des crédits budgétaires, à commencer par ceux de la défense pour 2 Md€, ont faussé l'appréciation des résultats de l'exécution budgétaire.

Les dérogations aux principes budgétaires d'annualité, d'unité et d'universalité appliquées par construction aux programmes d'investissement d'avenir, et les reports importants de charges sur les gestions suivantes ont nui à la lisibilité de l'exécution des dépenses de l'État en 2014.

La détermination d'une cible ministérielle de dépense en fin de gestion a permis de contenir la dépense au prix toutefois de reports

croissants de charges sur les gestions futures, à commencer par la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale, qui a augmenté de 119 M€ en un an.

Cette cible a une assiette limitée à la dépense budgétaire. Faute de prendre en compte les impôts et taxes affectés, les décaissements au titre des PIA et les dépenses fiscales, elle n'autorise pas une véritable maîtrise des moyens que l'État consacre à une politique publique, approche pourtant privilégiée lors de la préparation des lois de finances par les conférences fiscales. Elle lui permet même, selon les modalités d'intervention retenues, de régler le niveau de sa dépense normée comme celui de son solde budgétaire.

La maîtrise de la dépense de l'État s'est accompagnée de débudgétisations importantes et de reports de charges croissants sur 2015, qui ont altéré la sincérité de l'exécution de la dépense.

La Cour formule trois recommandations :

Recommandation n° 7 : élargir le périmètre des normes de dépenses aux comptes d'affectation spéciale dont les dépenses ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général (une fraction des dépenses de Gestion du patrimoine immobilier de l'État, la totalité des dépenses de Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien), et à la variation du solde du CAS Pensions (recommandation modifiée) ;

Recommandation n° 8 : élargir le périmètre des normes de dépenses aux décaissements annuels effectués par les opérateurs au titre des dotations consommables ainsi qu'aux intérêts versés au titre des dotations non consommables, dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (recommandation nouvelle) ;

Recommandation n° 9 : produire des données consolidées relatives aux dotations budgétaires ainsi qu'aux plafonds et schémas d'emplois des opérateurs, en cours de gestion comme en exécution (recommandation nouvelle).

QUATRIEME PARTIE

L'APPRECIATION D'ENSEMBLE DE LA GESTION BUDGETAIRE

La quatrième partie présente l'appréciation d'ensemble de la Cour sur l'exécution budgétaire de 2014, au travers de trois approches :

- la régularité de l'exécution budgétaire : il s'agit de s'assurer que l'exécution s'est déroulée conformément au droit budgétaire en vigueur et à la LOLF en particulier ;
- la soutenabilité budgétaire : il s'agit de vérifier la sincérité des prévisions budgétaires, d'identifier les risques susceptibles d'affecter la dynamique de la dépense et d'apprécier le respect des plafonds de crédits affichés dans le budget triennal ;
- la démarche de performance : il s'agit d'apprécier les améliorations intervenues dans la mise en œuvre des dispositifs de prise en compte de la performance prévus par la LOLF.

Cette partie est constituée de trois chapitres :

CHAPITRE I : LA RÉGULARITÉ DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

CHAPITRE II : LA SOUTENABILITÉ DU BUDGET DE L'ÉTAT

CHAPITRE III : LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Chapitre 1

La régularité de l'exécution budgétaire

Les développements de ce chapitre exposent les principales irrégularités relevées en 2014. La plupart d'entre elles, qui ont déjà été signalées lors des gestions précédentes, font l'objet de développements dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire des missions correspondantes.

Ce chapitre traite également du caractère partiel des informations données au Parlement.

I - Sur le budget général, des sous- budgétisations récurrentes et des fonds de concours irréguliers

A - Des sous-budgétisations récurrentes

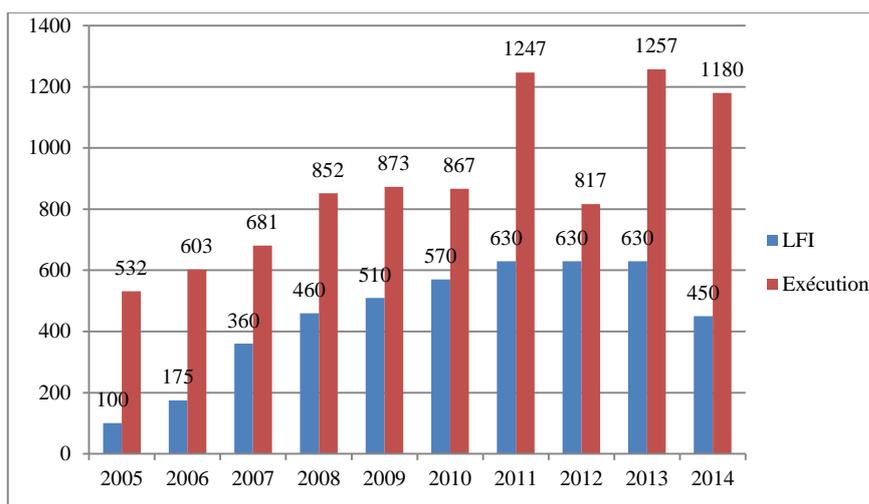
La programmation insuffisante de certains crédits génère des tensions en cours et en fin de gestion, soit à l'échelle d'un programme, soit à celle d'une mission budgétaire. Si une amélioration sensible de la qualité de la budgétisation de certaines dépenses avait pu être notée en 2013 (bourses étudiantes, allocations aux adultes handicapés), la

gestion de 2014 présente peu de progrès en ce domaine. Les situations de sous-budgétisations, désormais circonscrites, sont persistantes.

Sur la mission *Défense*, les crédits destinés aux opérations extérieures (OPEX) et les crédits de masse salariale se sont, une nouvelle fois, révélés insuffisants.

Même si la prévision des crédits nécessaires au financement des OPEX est soumise aux aléas que constituent des décisions d'engagement d'opérations en cours d'année, force est de constater que la budgétisation est systématiquement insuffisante sur le programme 178 - *Préparation et emploi des forces* depuis 10 ans.

Graphique n° 24 : écart entre budgétisation et réalisation pour les OPEX (en M€)



Source : Cour des comptes et ministère de la défense

L'écart constaté en 2014 entre prévision et exécution est d'autant plus grand que l'enveloppe initiale de crédits pour les OPEX a été réduite par rapport aux dotations des années précédentes (450 M€ contre 630 M€ en 2013), conformément aux dispositions du rapport annexé à la loi de programmation militaire 2014-2019. Pourtant, le coût des OPEX dépasse 800 M€ depuis 2008.

La masse salariale, hors OPEX, de la mission *Défense* présente à nouveau un dépassement en 2014, avec une consommation de crédits supérieure de 131 M€ à la prévision en LFI augmentée des attributions de produits et des fonds de concours. Les dysfonctionnements liés au calculateur de solde Louvois ont produit

des indus qui expliquent la plus grande partie de cette surconsommation de crédits (hors OPEX et contribution au CAS *Pensions*). Cet écart constaté est toutefois le plus faible depuis 2010.

Ces deux dépassements ont rendu nécessaire l'ouverture, par le décret d'avance du 2 décembre 2014, de 321,3 M€, dont 148,6 M€ pour les OPEX et 172,7 M€ pour la masse salariale hors OPEX.

Des défauts de prévision rendant nécessaires l'ouverture supplémentaire de crédits de dépenses de personnel en cours de gestion ont également été constatés sur les missions *Enseignement scolaire, Justice et Sécurités*.

Certaines dépenses d'intervention ont fait l'objet d'ouvertures de crédits en cours d'année, en raison de sous-budgétisations également récurrentes¹²¹. C'est le cas pour l'hébergement d'urgence, l'allocation aux adultes handicapés, les aides personnelles au logement, l'allocation temporaire d'attente (ATA), l'aide médicale de l'État (AME)¹²², le revenu de solidarité active¹²³. Pour les dépenses d'hébergement d'urgence et de veille sociale, malgré un « rebasage » en LFI, des ouvertures de crédits par deux décrets d'avance et des redéploiements de crédits en cours d'année ont été nécessaires. Malgré les crédits supplémentaires, l'État a une dette, au 31 décembre 2014, de 57,3 M€ à l'égard de la CNAMTS (AME) et de 58,7 M€ à l'égard de Pôle Emploi (ATA).

Comme les années précédentes, le ministère de l'agriculture et des affaires rurales n'a doté ni les refus d'apurement communautaire, ni le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) en dépit de l'obligation faite à cet égard par l'article L. 361-2 du code rural et de la pêche maritime.

¹²¹ Voir le rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance, remis aux présidents des deux commissions chargées des finances des assemblées parlementaires le 2 décembre 2014.

¹²² Le programme 183 – *Protection maladie* a bénéficié d'une ouverture de crédits en LFR de fin d'année de 155,1 M€ afin de financer la dépense prévisionnelle d'AME de droit commun, estimée à 717 M€ contre 560 M€ en LFI 2014.

¹²³ En l'absence de prise en compte du report de charges de 143,4 M€ au titre de 2013, la subvention d'équilibre versée par l'État pour le financement du RSA-part activité dans le cadre du programme 304 – *Lutte contre la pauvreté* a nécessité une ouverture de crédits en LFR de fin d'année (+373,8 M€ de CP), qui n'a pas couvert les besoins, générant, pour la 2^{ème} année consécutive, un report de charges de 96,8 M€.

B - La persistance d'irrégularités dans la gestion des fonds de concours

Les fonds de concours

Selon l'article 17 de la LOLF, « les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État ».

1 - Un suivi des fonds de concours en progrès mais encore insatisfaisant : l'exemple de l'AFITF

Les fonds de concours concernent essentiellement les trois missions *Écologie, développement et mobilité durables, Égalité des territoires, logement et ville* et *Recherche et enseignement supérieur*, qui concentrent près de 90 % des rattachements de ces crédits en 2014.

Sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, les modalités de gestion du programme 203 - *Infrastructures et services de transports*, qui sont marquées par l'importance des fonds de concours et des reports, atténuent la portée de l'autorisation parlementaire. En effet, sans constituer une irrégularité formelle au regard de l'article 17 de la LOLF, les relations financières entre le programme et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) conduisent à un détournement de cet article. L'ampleur du recours à la technique des fonds de concours, pour l'essentiel en provenance d'un opérateur de l'État, permet au ministère de disposer d'une masse de ressources reportables de droit et sans limite, échappant aux mesures de pilotage de la dépense publique en gestion.

Toutefois, le suivi de la consommation des crédits issus des fonds de concours sur le programme 203 a été amélioré en 2014 grâce à la clarification de la nomenclature des phases de budgétisation et d'exécution, afin de limiter la fongibilité entre ressources budgétaires et ressources issues des fonds de concours.

Par ailleurs, depuis 2013, le ministère chargé des finances a mis en place une procédure destinée à identifier les reports de crédits par fonds de concours et non plus au niveau du programme. La direction du budget, en lien avec les services gestionnaires et les CBCM, travaille à une meilleure utilisation de Chorus pour le suivi des dépenses exécutées sur fonds de concours. Les reports sur crédits de

fonds de concours ne sont désormais accordés qu'au vu des comptes rendus de gestion prévu par l'article 6 du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007¹²⁴.

En dépit de ces perspectives, le suivi des fonds de concours reste insatisfaisant. La fongibilité entre les crédits de fonds de concours et les crédits budgétaires reste une réalité, à la fois en gestion infra-annuelle et pluriannuelle.

2 - Des fonds de concours alimentés par des ressources revêtant un caractère obligatoire

Le rapport sur le budget de l'État en 2013¹²⁵ faisait état de deux fonds de concours alimentés par des ressources revêtant un caractère obligatoire que la Cour jugeait irréguliers : ceux-ci ont été maintenus en gestion 2014, et même, pour l'un d'entre eux, conforté.

Ainsi, le fonds de concours de 334 M€ en 2014 (128 M€ en 2013), rattaché au programme 135 de la mission *Égalité des territoires, logement et ville*, dispose de crédits en provenance du fonds de péréquation adossé à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Les ressources de celle-ci résultent de prélèvements à caractère obligatoire : produit de la taxe sur les plus-values relatives aux cessions immobilières et part variable de la cotisation additionnelle due à la CGLLS. Le fonds de concours a, de plus, été alimenté par un prélèvement de 78 M€ sur la trésorerie de cette caisse.

Un constat identique peut être fait sur le fonds de concours versé par le Centre national pour le développement du sport (CNDS) au bénéfice de la mission *Jeunesse, sport et vie associative*, pour le financement d'une partie des conventions d'objectifs signées par le ministère (19,5 M€, montant inchangé depuis 2012 et reconduit en 2015). Les recettes du CNDS proviennent de prélèvements à caractère fiscal hormis quelques produits financiers. Dès lors, le fonds de concours contrevient à l'article 17 de la LOLF.

¹²⁴ L'article 6 précise que « sauf stipulation contraire, un compte rendu de gestion est établi annuellement par l'ordonnateur intéressé. Il est adressé à la partie versante à la fin du mois suivant la fin de chaque exercice budgétaire ».

¹²⁵ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2013, résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2014 266p., disponible sur www.ccomptes.fr

II - De nombreuses irrégularités sur les comptes spéciaux

A - Des recommandations de suppression de comptes spéciaux partiellement suivies d'effet

Depuis plusieurs années, la Cour recommande, sans succès, la suppression de plusieurs comptes spéciaux. C'est le cas pour le compte d'opérations monétaires *Opérations avec le Fonds monétaire international* et le compte de commerce *Liquidations d'établissements publics de l'État et liquidations diverses*¹²⁶.

À l'inverse, la Cour avait recommandé la suppression du compte de concours financiers *Avances aux organismes de sécurité sociale*, créé par la loi de finances pour 2013, qui ne répondait pas aux prescriptions de l'article 24 de la LOLF : « les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État », accordés pour une durée déterminée. Ce compte a été clos par l'article 45 de la loi de finances pour 2015.

B - Des irrégularités devenues chroniques sur les comptes d'affectation spéciale

Les constatations déjà dressées par la Cour sur la gestion des comptes d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et *Participations financières de l'État* peuvent être renouvelées.

Comme en 2013, une procédure de rétablissement de crédits a permis d'utiliser des crédits de paiement du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* pour payer des dépenses préalablement engagées et payées en 2012 sur le programme 212 - *Soutien de la politique de défense*. La Cour note aussi l'utilisation contraire aux règles du CAS de crédits pour des dépenses de fonctionnement ou qui ne relèvent pas de l'accompagnement normal d'une procédure d'acquisition ou de cession.

Le cadre du plan pluriannuel de sauvegarde pour 2013-2015, mis en œuvre par l'Association professionnelle pour la formation des

¹²⁶ Depuis l'exécution 2013, la Cour ne publie plus de note d'analyse sur ce compte.

adultes (AFPA), prévoit un soutien de l'État, des partenaires et des banques à hauteur de 430 M€ à l'horizon 2017. Pour doter l'association de ressources assimilables à des fonds propres, l'État s'est engagé à acheter des titres associatifs à hauteur de 200 M€, dont 110 M€ en 2013, 50 M€ en 2014 et 40 M€ en 2015. En 2014 comme en 2013, l'achat de titres associatifs a été imputé en dépenses du CAS *Participations financières de l'État* et non du programme 103 de la mission *Travail et emploi* qui finance les subventions versées à l'AFPA, sans remboursement du CAS par le budget général.

Ce versement est critiquable : l'investissement de l'État semble moins patrimonial que destiné à aider l'AFPA à faire face à ses difficultés financières, alors que celle-ci intervient dans le champ concurrentiel, tout en mettant en œuvre un programme d'activités de service public pour le compte de l'État. La souscription de titres associatifs de l'AFPA s'apparente dans ces conditions à un substitut au versement d'une subvention d'exploitation par le budget général.

Un autre exemple peut être cité : celui du CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* qui permet de suivre les recettes et dépenses relatives au fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE). La gestion du fonds est assurée par huit salariés d'EDF mis à disposition de l'État par une convention cadre. Les dépenses relatives à cette convention, notamment les salaires des agents mis à disposition (titre 3), sont imputées sur le CAS, au mépris de l'article 20 de la LOLF qui dispose qu'« il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature ».

D'autres irrégularités sont présentées par la Cour dans les notes d'analyses de l'exécution budgétaire par mission et par programme pour 2014.

III - Une information au Parlement à améliorer

A - Le traitement indifférencié des retours financiers résultant de crédits du PIA

Le financement des projets par les crédits du PIA prend des formes variées : subventions mais aussi fonds propres, dotations en fonds de garantie, avances remboursables, prêts. Les données sur les retours financiers (remboursement de prêts ou d'avances, redevances,

dividendes...), suivies par les opérateurs, ne sont pas encore compilées de manière exhaustive par le Commissariat général à l'investissement (CGI).

La DGFIP doit élaborer, en 2015, un suivi de ces retours (nouvelle nomenclature d'imputation comptable et budgétaire sur les retours sur investissement du PIA dans les comptes de l'État). Ce suivi est d'autant plus nécessaire que les rapports annuels de performances ne présentent pas d'informations relatives aux programmes qui ont disparu au terme de la gestion 2014, comme c'est le cas, par exemple, pour le compte de concours financiers (CCF) *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*¹²⁷.

B - Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

Le mécanisme de prélèvements sur recettes est prévu par l'article 6 de la LOLF dans les termes suivants : « un montant déterminé des recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sont, dans leur destination et dans leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ».

Le Conseil constitutionnel subordonne cette procédure au fait que « sont satisfaits les objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire »¹²⁸.

Or, les documents budgétaires retraçant l'exécution de ces prélèvements¹²⁹ ne distinguent pas ceux effectués au titre de l'année de ceux se rapportant à des exercices antérieurs. Les dépassements de crédit ouverts en loi de finances initiale ne sont pas explicités. Ces

¹²⁷ Ce CCF comportait, en 2010, un programme 864 – *Prêts aux petites et moyennes entreprises*, qui portait le montant de 1 Md€ versé à OSEO pour le financement des contrats de développement dans le cadre du PIA 1, et, en 2014, un programme 866 – *Prêts aux petites et moyennes entreprises*, qui portait les 960 M€ versés à BPI Groupe et les 40 M€ versés à la CDC dans le cadre du PIA 2. Les remboursements des prêts devraient être inscrits en recettes : or, les programmes 864 et 866 ont été supprimés.

¹²⁸ Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001.

¹²⁹ Notamment les annexes du rapport annuel de performances de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

prélèvements sont adoptés en loi de finances parmi les recettes, comme des atténuations de celles-ci, mais ils figurent au compte de résultat de l'État parmi les charges d'intervention. Enfin, leurs modalités d'exécution ne sont explicitement fixées par aucune norme.

C - Les informations relatives aux opérateurs

La LOLF (article 51^o5) a prévu une annexe au projet de loi de finances (PLF) présentant de manière indicative « les emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public (...) et la justification des variations par rapport à la situation existante ». Les lois de finances successives ont ensuite continué à élargir les informations que ce document doit fournir.

Pourtant, le « Jaune » relatif aux opérateurs annexé au PLF pour 2014 ne comporte plus le détail des crédits pour les opérateurs, le détail des emplois par opérateur, le détail des budgets prévisionnels de l'année précédente des opérateurs, ni le détail des crédits versés aux opérateurs au titre des dépenses d'avenir, par « *souci de simplification* » selon la direction du budget, qui délivre ces mêmes informations dans les rapports annuels de performances rendant compte de l'activité d'opérateurs.

La LPPF pour 2014-2019 (article 25) prévoit que le « Jaune » relatif aux opérateurs de l'État comporte « un bilan, portant sur au moins trois exercices, de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, de leurs ressources propres, de leur fonds de roulement, du total des emplois rémunérés par eux, de l'exécution des plafonds d'emplois, ainsi que des crédits budgétaires ou des impositions affectées qui leur sont destinés ».

L'administration doit établir un suivi qui lui permette de satisfaire à cette disposition législative.

D - La modification des statuts de Sogepa affecte la sincérité du CAS *Participations financières de l'État*

Les statuts de Sogepa (ex-Société de gestion de participations aéronautiques), entité relevant du périmètre de l'APE et initialement vouée aux seules interventions de l'État dans le secteur aéronautique et de défense, ont été modifiés le 15 avril 2014. L'objectif était, d'une part, de permettre la prise de participation indirecte de l'État dans le capital de PSA Peugeot-Citroën et, d'autre part, de tenir compte du

constat que Sogepa n'a plus de rôle particulier dans la gouvernance d'Airbus Group.

La modification des statuts de Sogepa affecte la sincérité du CAS car elle élargit considérablement l'objet et le périmètre de cette société¹³⁰ et permet à l'État de s'affranchir des règles de gestion budgétaire régissant le CAS ainsi que des contraintes de périmètre pesant sur l'APE. Les opérations de cession et d'acquisition de participation via Sogepa peuvent, en effet, être réalisées sans remontée vers le CAS, ce qu'illustrent deux opérations effectuées en 2014 : la cession de 1 % du capital d'Airbus Group (451 M€), sans remontée aucune de son produit, et l'acquisition d'actifs PSA Peugeot-Citroën, dont seuls 300 M€ (sur une dépense totale de 800 M€) ont été imputés au CAS, à l'occasion de l'augmentation de capital de Sogepa.

Si la modification des statuts de Sogepa n'est pas contraire à l'ordonnance du 20 août 2014 visant à simplifier et à moderniser la gouvernance des entreprises, l'élargissement considérable de l'objet et du périmètre d'action de cette société en fait une entité pouvant se substituer au CAS PFE, et met en péril le respect des règles de transparence et d'universalité budgétaires des interventions patrimoniales de l'État qu'il visait à garantir.

¹³⁰ Voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire sur le CAS *Participations financières de l'État*.

Chapitre 2

La soutenabilité du budget de l'État

La soutenabilité budgétaire se définit comme la capacité à respecter la trajectoire définie dans la loi de finances de l'année et dans la loi de programmation des finances publiques. Elle repose, d'une part, sur la qualité et la sincérité de la programmation initiale et, d'autre part, sur la maîtrise des risques susceptibles d'affecter la dynamique de la dépense dans une perspective pluriannuelle.

Les développements antérieurs consacrés à la régularité ont traité du premier aspect relatif à la sincérité et à la qualité de la budgétisation initiale 2014. Les analyses qui suivent se concentrent sur les aspects futurs. Elles ne prennent toutefois pas en compte les événements intervenus postérieurement au 31 décembre 2014. Ces analyses seront affinées dans le cadre du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, remis au Parlement en juin 2015, qui comportera, comme en 2014, un développement relatif aux risques pesant sur l'exécution du budget de l'État.

Avant d'examiner les aspects relatifs aux dépenses, les risques relatifs aux recettes seront mentionnés.

I - Des incertitudes sur le rendement des recettes

Plusieurs risques peuvent être identifiés en ce qui concerne les recettes de l'État en 2015 et au-delà. Il convient toutefois de rappeler que le montant des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne devrait être réduit en 2015 par la prise en compte de

plusieurs budgets rectificatifs de l'année 2014 et de corrections sur exercices antérieurs, pour un montant total de 1,1 Md€.

A - Une montée en charge du CICE retardée

Le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi est entré en vigueur pour les entreprises en 2013 et s'est traduit par des dépenses budgétaires pour l'État à partir de 2014. Alors que son coût était estimé à 9,8 Md€ dans la LFI pour 2014, il n'a finalement été que de 6,4 Md€. La prévision de dépense pour 2015 est de 10 Md€.

Si l'écart constaté en 2014 s'explique en partie par un montant total de la créance moins élevé que prévu (12 Md€ au lieu de 13 Md€), il s'explique également par les décisions de certaines entreprises qui, soit n'ont pas fait valoir leur créance, soit l'ont conservée pour s'en servir au cours des prochains exercices. Il demeure donc une part d'incertitude sur les coûts futurs du CICE, avec notamment le risque que certaines entreprises déclarent finalement en 2015 la créance acquise en 2014.

B - Les incertitudes sur les contentieux communautaires

Le traitement des dossiers relatifs aux contentieux communautaires « précompte mobilier » et « OPCVM étrangers »¹³¹ est plus lent que prévu, et ces deux contentieux font peser un risque budgétaire sur les prochaines années. Des provisions ont été constituées dans le compte général de l'État à hauteur de 2,7 Md€ pour le contentieux précompte et de 4,3 Md€ pour le contentieux OPCVM au 31 décembre 2014.

Des incertitudes importantes entourent le coût budgétaire de ces contentieux en 2015 et au-delà. D'une part le rythme de traitement des

¹³¹ Un nouveau contentieux pourrait émerger en 2015. Dans une décision du 26 février 2015, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a indiqué que la France ne pouvait soumettre au paiement des prélèvements sociaux un contribuable affilié à un régime étranger de sécurité sociale. Cette situation concerne notamment les personnes affiliées à un régime de sécurité sociale dans le pays où elles travaillent, dont les revenus patrimoniaux de source française sont actuellement soumis à la CSG et à la CRDS. La décision de la CJUE répond à une question préjudicielle du Conseil d'État qui doit encore statuer définitivement au fond. S'il suit la décision de la CJUE, la France devra restituer aux contribuables qui en font la demande les sommes versées.

dossiers par les tribunaux est très difficile à anticiper. D'autre part, des contestations devant les tribunaux sont encore en cours.

S'agissant du contentieux précompte, six entreprises ont déposé un recours devant la Commission européenne pour contester les arrêts du Conseil d'État de décembre 2012, qui précisent les conditions que les entreprises doivent remplir pour bénéficier de la restitution du précompte. Si la Commission décide de saisir la Cour de justice, le traitement du contentieux pourrait durer jusqu'en 2020 ; sinon, il pourrait s'achever en 2016.

En ce qui concerne le contentieux « OPCVM étrangers », la CJUE, dans un arrêt rendu le 10 avril 2014, a contraint la France à étendre le bénéfice de l'exonération de retenue à la source aux fonds d'investissement établis dans un pays tiers dès lors qu'il existe un dispositif d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Les réclamations portées par des organismes basés dans un pays tiers représentent un enjeu global de l'ordre de 1,5 Md€. La décision de la CJUE contraint l'administration à envisager pour l'ensemble de ces fonds un examen au cas par cas de leurs réclamations qui entraînera nécessairement un allongement du traitement du contentieux.

C - La compensation du pacte de responsabilité et de solidarité à assurer dans la durée

Une première étape du Pacte de responsabilité et de solidarité voté à l'été 2014 est appliquée depuis le 1^{er} janvier 2015. Elle comporte notamment une baisse des cotisations sociales pour les bas niveaux de salaires, une réduction des cotisations sociales des travailleurs indépendants et la suppression de la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) pour les TPE et les PME.

Ces mesures se traduisent par une diminution de 6,3 Md€ des recettes de la sécurité sociale, compensée en 2015 par deux opérations : la rebudgétisation de la part des aides personnelles au logement actuellement financée par la branche famille, pour 4,75 Md€, et une ressource supplémentaire attendue de la mise en place de la retenue à la source sur les indemnités versées par les caisses de congés payés (1,5 Md€).

Cette deuxième opération ne constitue toutefois pas une ressource pérenne pour les organismes de sécurité sociale. Elle va temporairement procurer un surcroît de recettes, avec la superposition de l'ancien système (cotisations payées par les caisses de congés payés au moment où les salariés reçoivent leur indemnité) et du

nouveau système (retenue à la source sur les versements des entreprises aux caisses de congés payés). Le surcroît de recettes devrait s'élever à 1,5 Md€ en 2015, mais seulement à 0,5 Md€ en 2016, puis s'annuler. Une autre compensation devra être trouvée à hauteur de 1 Md€ en 2016 et de 1,5 Md€ au-delà. D'autres ressources devront par ailleurs être mobilisées pour compenser les étapes ultérieures du pacte, notamment la réduction du taux des cotisations familiales en 2016 et la suppression totale de la C3S en 2017.

II - Les risques portant sur les dépenses

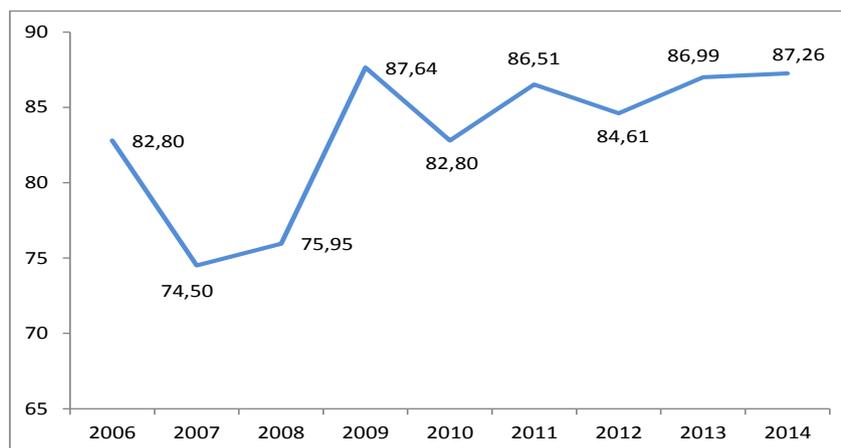
L'examen de l'exécution budgétaire de 2014 conduit à constater le report d'un montant élevé de dépenses sur les prochaines gestions.

A - Des restes à payer qui demeurent à un niveau élevé

Sur les missions du budget général, le niveau des restes à payer¹³² en fin d'année 2014 s'est élevé à 87,26 Md€, en légère augmentation par rapport à 2013. Ce stock important de restes à payer fait peser un risque sur les dépenses des exercices futurs, notamment si les paiements au titre des engagements passés devaient s'accélérer.

¹³² Les restes à payer correspondent aux autorisations d'engagement consommées qui n'ont pas encore donné lieu à consommation de crédits de paiement.

Graphique n° 25 : montant des restes à payer sur les missions du budget général (Md€)



Source : Cour des Comptes

Les hausses se concentrent principalement sur trois missions :

- la mission *Défense* : 47 Md€ à fin 2014, soit +2,2 Md€ par rapport à 2013 (44,85 Md€), dont 36 Md€ uniquement sur le programme 146 - *Équipement des forces*. Traditionnellement, le montant des restes à payer (engagements non couverts) de la mission *Défense* sur les exercices ultérieurs est considérable : il est compris entre 40 et 50 Md€ ces dernières années (47,03 Md€ fin 2014), montant à répartir sur l'ensemble des exercices suivants, parfois sur plus d'une décennie¹³³. Le montant est en augmentation sensible par rapport à 2013 du fait des engagements importants de 2014 ;
- la mission *Aide publique au développement* : 6,9 Md€ dont 5,9 Md€ sur le programme 110 - *Aide économique et financière au développement* ; ce montant est en hausse de 1 Md€ par rapport à fin 2013, essentiellement en raison du réengagement pour trois ans en 2014 de la contribution de

¹³³ Les restes à payer concernent en grande partie le programme 146 : les 34,2 Md€ d'engagements non couverts par des paiements fin 2013 sur le programme 146 ont été couverts par 7,8 Md€ de CP ouverts en 2014, 5,4 Md€ de CP ouverts en 2015, 3,5 Md€ de CP ouverts en 2016 et 17,5 Md€ de CP ouverts les années suivantes.

la France à l'Association Internationale de développement et au Fonds africain de développement ;

- la mission *Travail et emploi* : 4,36 Md€ fin 2014, soit +0,9 Md€ par rapport à fin 2013, dont 3,7 Md€ sur le programme 102 - *Accès et retour à l'emploi*. La moitié de l'augmentation est due aux contrats signés en 2013 (voire en 2012 en fonction de la durée des contrats), l'autre moitié étant due à l'augmentation du nombre de contrats prescrits en 2014 (aux 430 000 contrats prévus en LFI s'ajoutent 65 000 contrats décidés en cours de gestion, ce qui conduit à un engagement supplémentaire de 534 M€ d'AE, qui produit autant de CP en restes à payer).

À l'inverse, la principale baisse est constatée sur la mission *Engagements financiers de l'État*, où les restes à payer sont ramenés à zéro du fait du versement de la dernière tranche de CP au Mécanisme européen de stabilité (3,3 Md€).

B - Des missions en dépassement de manière récurrente

1 - La mission *Défense*

En dépit de la croissance des dépenses et des dépassements récurrents sur cette mission, des sous-budgétisations peuvent d'ores et déjà être identifiées dans la LFI 2015.

La LFI pour 2015 reconduit au même niveau la prévision « OPEX » figurant en LFI pour 2014. Les principales opérations nouvelles ayant été lancées avant l'adoption du PLF pour 2015, la LFI pour 2015 aurait dû ajuster à la hausse la provision OPEX. Les dépenses d'OPEX devraient rester stables, au niveau élevé atteint en 2013 et 2014, d'autant que l'opération Sentinelle lancée en métropole en janvier 2015 représente un surcoût de l'ordre de 1 M€ par jour. La sous-budgétisation devrait donc à nouveau approcher 600 M€ en 2015.

S'agissant des dépenses de personnel, les erreurs de programmation affectant 2014 ne sont pas corrigées en 2015 : la programmation des dépenses de titre 2 relatives aux OPEX reste très insuffisante (sous-budgétisation de 150 M€) et l'impact budgétaire des

dysfonctionnements de Louvois (environ 100 M€¹³⁴) n'est pas pris en compte en budgétisation initiale. Ces deux facteurs expliquant sur le passé l'essentiel des écarts entre prévision et exécution, on peut considérer que la programmation budgétaire pour 2015 n'est pas réaliste.

Par ailleurs, le ministère de la défense remarquait en 2014 qu'un niveau d'OPEX supérieur aux prévisions de la loi de programmation militaire (LPM) nécessiterait d'« *envisager une refonte à mi-vie, voire le remplacement anticipé des matériels, pour des montants bien supérieurs aux provisions OPEX de la LPM* ».

Enfin, la mission *Défense* est engagée dans plusieurs contrats de partenariats public-privé (PPP) qui représentent une dépense contrainte de 150 à 300 M€ par an jusqu'en 2040.

2 - La mission *Enseignement scolaire*

En 2014, la consommation des crédits de titre 2 hors contribution au CAS *Pensions* a excédé le plafond du budget triennal inscrit dans la LPFP 2012-2017. Sur la base des indications du PAP 2015¹³⁵, le dépassement de cette programmation triennale aurait atteint 1,5 Md€ à l'issue de l'exécution budgétaire en 2015. Ce risque de dépassement a été pris en compte par le rehaussement du plafond du budget triennal 2015-2017 adopté par la nouvelle loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014. Celle-ci hausse le plafond de 2015 de 890 M€ (+1,9 %) et accorde 1,1 Md€ supplémentaire à la mission en 2016 et 2017, soit au total près de 2 Md€.

Cependant, la dynamique des dépenses exécutées hors CAS *Pensions* en 2013 et 2014 demeure plus importante que l'évolution des plafonds du nouveau triennal. Par conséquent, en dépit du rehaussement initial et au vu des dépassements récurrents en exécution, un risque continue à peser sur la soutenabilité de la dépense, et ce, à l'horizon du nouveau triennal 2015-2017.

¹³⁴ Dans le compte général de l'État, les indus de paie s'élèvent, au 31 décembre 2014, à 338 M€, dont 128 M€ issus de la gestion 2014.

¹³⁵ 47,43 Md€ de crédits hors CAS *Pensions* demandés.

3 - La mission *Écologie*

La soutenabilité de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* est affectée par l'importance des restes à payer, proches de 6 Md€. Le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, représente, en volume, l'essentiel des restes à payer, et sa soutenabilité est liée à celle des engagements de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) dont le financement relève en dernier ressort de ce programme et dont les propres restes à payer s'élèvent à 15,17 Md€.

En 2014, la suspension puis la résiliation du contrat de partenariat relatif à la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds a privé l'AFITF d'une recette de 800 M€. Le programme 203 a assuré une compensation du manque à gagner en majorant la subvention à l'AFITF de 321,99 M€ par rapport au montant inscrit en LFI. En contrepartie, les aides en faveur du fret ferroviaire ont été réduites de plus de moitié.

La recette de l'écotaxe devait initialement permettre de réduire la subvention allouée par le programme 203, puis de l'annuler à partir de 2015. Pour la seule année 2015, la loi de finances a affecté à l'AFITF une partie (1 139 M€) du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour compenser l'abandon de l'écotaxe poids lourds (807 M€) et du péage de transit poids lourds (332 M€). L'attribution de cette recette permet de solvabiliser la programmation financière 2015 de l'AFITF. D'un montant supérieur à la recette nette attendue par l'AFITF si l'écotaxe poids lourds avait été mise en œuvre, cette affectation est de nature à permettre le paiement de l'échéance 2015 de l'indemnisation à Ecomouv ainsi que des paiements associés (530,08 M€), et d'honorer les autres paiements (soit une ressource disponible nette de l'ordre de 609 M€).

Mais l'affectation de la fraction de TICPE à l'AFITF n'est pas pérenne puisque la LFI pour 2015 la limite à la seule année 2015. Des risques pèsent donc, au-delà de 2015, sur le financement des projets portés par l'AFITF, du fait du niveau élevé de ses restes à payer et en raison de risques de dérapage de dépenses (Tours-Bordeaux) et de l'avancement de deux grands projets : le projet de canal Seine-Nord Europe (environ 4,5 Md€) et le projet ferroviaire Lyon-Turin.

C - Des garanties de l'État pour des montants élevés

Comme la Cour l'a déjà observé à l'occasion de travaux antérieurs, alors que le montant cumulé des garanties octroyées par l'État a crû de façon soutenue depuis 2007, les dépenses budgétaires associées sont demeurées maîtrisées, diminuant même en moyenne sur la période.

Les encours sont néanmoins importants, notamment dans les deux cas suivants :

- l'encours de la garantie octroyée au Fonds européen de stabilité financière (FESF) a poursuivi sa progression, passant de 70,4 Md€ fin 2013 à 75,0 Md€ fin 2014. À cette date, les pays bénéficiaires d'un programme d'assistance financière se trouvaient dans des situations globalement satisfaisantes, hormis la Grèce ;
- Dexia, qui bénéficie de la garantie de l'État pour un encours total de 33,3 Md€ à fin 2014, poursuit la mise en œuvre du plan de résolution ordonné validé par la Commission européenne le 28 décembre 2012. Face à la dégradation de ses conditions de financement, les États français, belge et luxembourgeois ont revu certaines contraintes s'imposant à sa stratégie de financement.

D - L'augmentation des dettes vis-à-vis de tiers

La gestion de l'année 2014 s'est traduite par une augmentation de la dette de l'État vis-à-vis de plusieurs organismes ou fonds. C'est notamment le cas de la dette de l'État envers les organismes de sécurité sociale, qui a augmenté de 249 M€ fin 2013 à 368 M€ fin 2014. L'augmentation de la dette et le niveau atteint fin 2014 font peser un risque significatif sur l'exercice 2015, puisque l'apurement définitif de cette dette supposerait à la fois de verser 368 M€ à la sécurité sociale et d'augmenter les dotations (sous forme de crédits budgétaires ou de taxes affectées) d'environ 120 M€ (insuffisance constatée sur 2014). C'est donc au total un coût d'environ 500 M€ qui devrait être supporté par l'État en 2015 afin de rétablir une situation équilibrée vis-à-vis de la sécurité sociale.

S'agissant du RSA et de l'AME pour lesquels l'insuffisance de crédits budgétaires est constatée de manière récurrente, la LFI pour 2015 a relevé les crédits relatifs au RSA mais pas ceux finançant l'AME qui, malgré le dynamisme de cette prestation, sont inférieurs aux dépenses constatées en 2014.

Chapitre 3

La démarche de performance

La démarche de performance mise en place par la LOLF visait à améliorer l'efficacité des politiques publiques, en faisant évoluer leur gestion d'une logique de moyens à une culture de résultats. Cette attente a été en partie déçue.

L'amélioration de la pertinence des indicateurs et des objectifs doit s'accompagner du développement des autres outils de la démarche de performance : dans les administrations, la mise en œuvre d'une comptabilité analytique des services, et au Parlement, l'utilisation des rapports annuels de performances (I).

L'analyse du suivi de politiques publiques prioritaires, à travers les exemples des missions *Enseignement scolaire* et *Travail et emploi*, montre que l'impact de moyens supplémentaires sur les objectifs poursuivis n'est que très partiellement mesuré (II).

I - Les limites de la démarche de performance

La démarche de performance s'appuie principalement sur deux dispositifs.

En premier lieu, conformément aux dispositions des articles 51 et 54 de la loi organique, les indicateurs des rapports annuels de performances (RAP), annexés aux projets de lois de règlement, mesurent chaque année et pour chacune des missions, l'atteinte des objectifs chiffrés annoncés dans les projets annuels de performances (PAP), accompagnant les projets de loi de finances.

En second lieu, la LOLF prévoit, dans son article 27, la mise en œuvre d'une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

A - Une amélioration de la pertinence des indicateurs et objectifs

Depuis 2006, la Cour examine dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État les objectifs et indicateurs des PAP et des RAP et s'efforce de relever les améliorations qui pourraient leur être apportées, notamment en termes de fiabilité et d'auditabilité.

Cette analyse nécessaire doit être complétée par un examen de la pertinence et de la représentativité des indicateurs au regard des politiques publiques mises en œuvre grâce aux crédits budgétaires votés par le Parlement. En effet, la LOLF avait pour objectifs d'améliorer la bonne utilisation des fonds publics et de nourrir le débat politique sur le bilan annuel d'une action publique lors de l'examen de la loi de règlement ou à défaut de la loi de finances. Les indicateurs de performance sont un outil essentiel pour permettre d'améliorer le service rendu au citoyen ou de réduire les coûts. Si les indicateurs ne sont ni pertinents ni représentatifs, ils ne peuvent servir à prendre des décisions, qu'elles soient politiques ou de gestion. Consommatrice de ressources pour l'administration, l'opération consistant à les bâtir et à les renseigner devient alors un exercice vain.

Des progrès ont été constatés ces dernières années. Ainsi, en 2011, la mise en œuvre des indicateurs dits « de mission », a permis de sélectionner, parmi les indicateurs de programme des PAP et des RAP, ceux qui étaient les plus emblématiques des priorités de la mission. En 2014, dans une circulaire datée du 1^{er} avril relative au volet « performance » de la préparation du projet de loi de finances de 2015, le directeur du budget a invité les ministères à diminuer de 25 % le nombre d'indicateurs (au nombre de 1 025 en 2014) afin de ne conserver que les plus stratégiques « après comparaison avec leurs équivalents dans d'autres pays », afin de « favoriser leur appropriation par le Parlement ». Plusieurs missions pilotes ont respecté cet objectif dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 qui compte désormais 780 indicateurs.

À l'inverse, des lacunes persistent en ce qui concerne la représentativité financière des indicateurs. Certaines missions présentent des indicateurs qui rendent compte des masses de crédits les plus significatives comme, par exemple, les missions *Égalité territoire, logement et ville* et *Enseignement scolaire*. D'autres missions (voir l'analyse détaillée en annexe 9) continuent à disposer d'indicateurs nombreux pour illustrer des politiques faiblement consommatrices de crédits tandis qu'elles ont peu ou pas d'indicateurs pour éclairer l'utilisation de crédits importants. On peut ainsi

s'étonner que la mission *Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales* dispose d'indicateurs pour l'agriculture biologique faiblement subventionnée (52 M€ pour la prime herbagère agro-environnementale), alors que plus de 500 M€ de crédits de l'action 14 « Gestion équilibrée et durable des territoires » ne donnent pas lieu à un suivi par des indicateurs. De la même façon, des politiques déterminantes et bénéficiant de dotations budgétaires significatives ne sont pas suffisamment couvertes par des indicateurs représentatifs de leur performance. À titre d'exemples, aucun indicateur ne permet de mesurer l'efficacité de la procédure pénale, de l'aide aux adultes handicapés, de la lutte contre la fraude et de la qualité de service de l'administration fiscale.

Le nombre d'indicateurs des documents budgétaires doit être restreint aux indicateurs pertinents permettant de rendre compte de l'adéquation entre allocation des moyens et performance.

B - Le développement insuffisant des autres outils de la performance

Le terme générique de « comptabilité analytique », tel qu'il est utilisé dans les entreprises, recouvre deux réalités, et donc deux définitions, dans le dispositif budgétaire et comptable de l'État.

La **comptabilité analytique des coûts** est fondée sur l'article 27-2 de la LOLF et l'article 165 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). Cette comptabilité sert à éclairer la répartition des crédits entre programmes en ventilant les coûts des fonctions de soutien ou des services polyvalents sur les programmes opérationnels. Globale, elle est avant tout un outil d'information mais ne peut servir au pilotage d'activité pour les gestionnaires.

La **comptabilité analytique des services**, fondée sur l'article 59 du décret GBCP, a pour objet de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée en vue d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion.

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2013, la Cour avait recommandé qu'une synthèse des progrès réalisés au cours de l'année précédente en matière de comptabilité analytique soit ajoutée au rapport de présentation annuel annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année. Cette recommandation a été partiellement suivie :

- pour la comptabilité analytique des coûts, la démarche de simplification, conduite par la direction du budget qui s'est appuyée sur Chorus, permet une meilleure lisibilité des crédits complets.

Ainsi, dans la LFI pour 2015, pour chaque action (par exemple, la surveillance douanière), la nouvelle maquette des PAP présente les crédits directs (452 M€ dans l'exemple retenu), la ventilation des crédits indirects des fonctions support au sein du programme et entre programmes (186 M€) et les crédits complets (638 M€). Cette innovation permet en outre de diminuer les effectifs affectés à la comptabilité analytique des coûts (une dizaine d'ETP) ;

- pour la comptabilité analytique des services, la direction du budget a demandé aux ministères, dans sa circulaire relative à la préparation des rapports annuels de performances pour 2014, de présenter dans le bilan stratégique de la mission, une synthèse des progrès réalisés.

Le développement de la comptabilité analytique des services est nécessaire pour optimiser la dépense publique. En effet, elle est le préalable au contrôle de gestion qui rapporte les impacts concrets d'une politique, mesurés par les indicateurs de performance, à son coût, mesuré par la comptabilité analytique.

Une généralisation de la comptabilité analytique des services est prévue dans l'application Chorus. Le lancement de ce projet interministériel, proposé par l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), a pris du retard. C'est pourquoi les ministères ont commencé à développer leur propre comptabilité analytique des services à partir de leurs systèmes d'information internes. Tel est le cas par exemple :

- pour la mission *Culture*, du coût de la surveillance par m² de salles ouvertes dans les musées ;
- pour la mission *Recherche et enseignement supérieur*, du coût complet de la formation d'un étudiant de l'enseignement supérieur dans certaines disciplines ;
- pour la mission *Travail et Emploi*, de l'indicateur synthétique d'efficacité rapprochant les moyens financiers et humains et la performance en termes d'accompagnement vers l'emploi des missions locales ;
- pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, du coût moyen national du point-service évaluant la charge de travail pour la mise en place des prestations.

Comme la Cour l'a indiqué dans chacun de ses rapports précédents sur le budget de l'État, les résultats des indicateurs de performance des programmes ne sont pris en compte ni lors des arbitrages budgétaires, ni dans les budgets triennaux (découplage des conférences de performance et des conférences budgétaires). À l'exception des conventions qui lient l'État et ses opérateurs¹³⁶, les dotations obtenues lors des négociations budgétaires ne sont pas liées à la performance intrinsèque du programme mesurée à l'aide des indicateurs.

Cette faible utilisation des indicateurs est due à leur insuffisante représentativité financière mais également à leur rapprochement incomplet avec les coûts qui, dès lors, ne permet pas d'éclairer au mieux les choix budgétaires.

C - Les rapports annuels de performances ne se sont pas imposés comme outils de mesure de la performance

Annexés au projet de loi de règlement, les rapports annuels de performances (RAP), présentés selon la même structure que les projets annuels de performances (PAP), rendent compte de l'exécution des engagements pris. Leur objet est de faire connaître, par programme, les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs, les coûts associés, la justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées et la gestion des autorisations d'emplois. Ils doivent « *mettre en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement* ».

Ainsi, le Parlement et les citoyens devraient pouvoir évaluer la qualité de la gestion des politiques publiques, en comparant les résultats attendus et les résultats atteints. Les RAP devraient donc être un élément-clé de la construction du budget de l'année suivante : les résultats mesurés permettent de s'interroger et de réorienter l'action à venir, afin d'améliorer l'efficacité de la dépense et de l'action publique.

La rédaction d'un RAP représente une tâche lourde pour un ministère (558 jours-hommes pour la mission *Recherche et*

¹³⁶ Conventions d'objectifs et de gestion, contrats d'objectifs et de performance ou contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

enseignement supérieur et 70 jours-hommes pour le CAS *Pensions* par exemple), à effectuer dans un délai contraint. La plupart des ministères s'accordent sur le caractère formel de l'exercice qui donne lieu, avec la direction du budget, à des échanges limités aux contrôles de cohérence, aux corrections de forme et à l'adoption d'un plan type dans le cadre de l'application Farandole.

La base de données Farandole

L'application informatique interministérielle Farandole permet la production des RAP présentés par mission et programme. Chaque utilisateur accède aux programmes pour lesquels il est habilité, via Internet depuis un poste de travail relié au réseau interministériel ADER. Un bureau par ministère centralise les données et les transmet à la direction du budget. Les RAP sont automatiquement produits sur les serveurs de l'application.

À la demande de la Cour, l'application Farandole a été modifiée en 2014 pour créer une zone de texte spécifiquement réservée à la justification de toutes les formes d'évolution des indicateurs et des objectifs.

Créés par le législateur organique pour permettre au Parlement d'apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques, les RAP sont devenus de fait une documentation administrative de travail pour les fonctionnaires chargés des questions budgétaires. Leurs données d'exécution sont utilisées par la direction du budget pour construire les hypothèses de budgétisation de la gestion (n+2). Ils sont également examinés par les administrateurs des assemblées pour préparer les rapports des commissions chargées des finances sur la loi de règlement. Mais, compte tenu de la date de disponibilité des données (en mars de l'année n+1), les RAP ne sont utilisés ni par les ministères ni par la direction du budget pour analyser l'exécution budgétaire, en préparant à l'automne de l'année n la construction du budget de l'année suivante.

La LOLF avait créé les RAP pour enrichir la qualité des débats parlementaires et des échanges avec les ministres lors du vote de la loi de règlement. Or, ces documents restent peu débattus au Parlement. Ainsi, ils ne sont pas examinés lors de la communication gouvernementale du début d'année sur l'exécution du budget et de l'audition du ministre chargé du budget par les deux commissions parlementaires chargées des finances. Ils ne font guère l'objet de questions parlementaires.

Ce constat invite à une réflexion plus large sur les modalités du contrôle sur les dépenses de l'État.

Dans le rapport sur « *La mise en œuvre de loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives* » de novembre 2011¹³⁷, la Cour avait formulé des recommandations en faveur de l'amélioration du contrôle de l'exécution des dépenses :

- certaines recommandations ont été progressivement mises en œuvre : c'est le cas pour l'engagement d'une révision générale des objectifs et indicateurs de performance, afin d'en réduire le nombre et de mettre en cohérence les objectifs présentés au Parlement avec ceux, assignés par les ministres aux gestionnaires et aux opérateurs ;
- d'autres restent à appliquer. La Cour observait que l'exercice, par le Parlement, de son contrôle budgétaire *a posteriori* gagnerait à la mise en place de revues triennales de missions et de programmes, au cours desquelles les gestionnaires rendraient compte de la mise en œuvre des politiques publiques dont ils ont été chargés.

En ce qui concerne les RAP, il conviendrait d'améliorer leur lisibilité et d'alléger le formalisme rédactionnel au profit d'un suivi de l'évolution de ces indicateurs et des mesures correctrices, y compris en cours de gestion.

II - L'insuffisance du suivi de deux politiques publiques prioritaires

La Cour a souhaité analyser plus particulièrement la performance de deux des missions « prioritaires », définies comme telles par la loi de programmation pour 2012-2017 et les dernières lois de finances : la mission *Enseignement scolaire*, qui a bénéficié de moyens supplémentaires en personnel, et la mission *Travail et emploi*, dotée de crédits d'intervention supplémentaires.

¹³⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*. La Documentation française, novembre 2014, 231 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La Cour a cherché à vérifier que les moyens supplémentaires ont été utilisés conformément aux projets qui les motivaient et que les indicateurs de performance ont permis de suivre les résultats attendus de cette politique. Ce sont en effet les résultats atteints par une politique publique qui garantissent sa crédibilité.

A - La mission *Enseignement scolaire*

La priorité politique du Gouvernement en faveur de l'école a été traduite dans la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, qui a défini ou confirmé un certain nombre de priorités et prévu la mobilisation de moyens nouveaux pour atteindre les objectifs assignés au service public éducatif.

1 - La priorité pour l'école s'est traduite par la programmation de moyens humains nouveaux

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République rappelle les grandes orientations et les objectifs du service public éducatif dans une annexe dont le contenu est approuvé par son article 1^{er}. Cette annexe précise en particulier les objectifs prioritaires suivants :

- conduire 100 % des élèves à la maîtrise du « socle commun » à l'issue de la scolarité obligatoire ;
- réduire les écarts de compétence entre les élèves de l'éducation prioritaire et les autres ;
- diviser par deux le nombre de « décrocheurs » ;
- conduire plus de 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat et 50 % d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur.

Le volet programmation de la loi prévoit, également dans l'annexe, la traduction opérationnelle qu'implique le rappel de ces priorités avec la création de 54 000 postes et leur affectation pour la mise en œuvre de dispositifs clairement identifiés.

Tableau n° 50 : l'affectation des 54 000 postes telle que prévue dans la loi de refondation de l'école

Affectation	Emplois
Réforme de la formation initiale	27 000
Enseignants stagiaires	26 000
Enseignants titulaires formateurs	1 000
Enseignants titulaires	21 000
Dont premier degré (public et privé)	14 000
Scolarisation des enfants de moins de 3 ans	3 000
Renforcement de l'encadrement pédagogique dans les zones difficiles	7 000
Amélioration de l'équité territoriale interacadémique	4 000
Dont second degré (public et privé)	7 000
Collèges en difficulté et lycées professionnels : lutte contre le décrochage	4 000
Amélioration de l'équité territoriale interacadémique	3 000
Accompagnement des élèves en situation de handicap, CPE, personnels administratifs, médico-sociaux, vie scolaire	6 000
Total	54 000

Source : annexe à la loi du 8 juillet 2013.

2 - La mise en œuvre des moyens prévus par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école

La mise en œuvre des dispositions de la loi d'orientation et de programmation s'est traduite par les schémas d'emplois de la mission qui, depuis la loi de finances rectificative pour 2012, prévoient des créations nettes de postes. Le bilan de ces créations s'établit à 22 206 pour les années 2012 à 2014 (pour 2012, le bilan ne prend en compte que la LFR du 16 août 2012). En 2015, la LFI a prévu la création de 9 421 postes. Afin d'atteindre les objectifs fixés dans la loi en termes de créations de postes, le ministère doit donc prévoir 22 373 postes supplémentaires sur les deux années 2016 et 2017.

En matière de recrutement, sur les 22 206 postes créés entre 2012 et 2014, 17 947 ont été effectivement pourvus. Le ministère doit donc encore pourvoir un peu plus de 36 000 postes pour atteindre l'objectif de 54 000 postes pourvus.

Tableau n° 51 : bilan des créations d'emplois au titre de la mission enseignement scolaire, pour le seul ministère de l'éducation nationale

Exercice	2012	2013	2014	2015
Schéma d'emplois prévisionnel	4 326	9 076	8 804	9 421
Réalisation du schéma d'emplois	4 068	5 159	8 720	ND
Créations d'emplois entre la LF-2 2012 et la LFI 2014				22 206
Créations d'emplois entre la LF-2 2012 et la LFI 2015				31 627
Reste à créer sur 2016 - 2017				22 373
Réalisation schéma emplois entre 2012 et 2014				17 947
Reste à pourvoir sur 2015 - 2017				36 053

Source : Notes d'analyse de l'exécution budgétaire MIES 2012 à 2014

Ces données ne permettent pas de faire correspondre les créations d'emploi effectivement réalisées avec les objectifs de répartition des 54 000 emplois dont la création est prévue par la loi de programmation. De même, aucun lien n'est établi entre ces créations d'emploi supplémentaires et l'évolution du nombre d'enseignants dans les classes ou dans les zones prioritaires.

3 - Les instruments du suivi de la performance n'ont pas été complétés pour mesurer les effets du caractère prioritaire de la mission

Le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation comporte des objectifs généraux qui n'ont pas été assortis d'indicateurs de suivi spécifiques, mais peuvent, dans certains cas, être rattachés à des indicateurs figurant dans les documents budgétaires.

Tableau n° 52 : les objectifs de la loi de refondation de l'école et les indicateurs associés

Objectifs de la loi	Indicateurs (PAP 2014)
Maîtrise par tous les élèves des compétences de base en français (lecture, écriture, compréhension et vocabulaire) et les compétences en mathématiques (nombres, calcul et géométrie) en fin de CE1. Maîtrise par tous les élèves des instruments fondamentaux de la connaissance en fin d'école élémentaire.	Proportion d'élèves maîtrisant en fin de CE1 les compétences du palier 1 du socle commun. (P.140 - 1.1 et P.139 -1.1) Proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du palier 2 du socle commun (P140 - 1.2 et P139 -1.2)
Réduire à moins de 10 % l'écart de maîtrise des compétences en fin de CM2 entre les élèves de l'éducation prioritaire et les élèves hors éducation prioritaire	Indicateurs relatifs à l'écart des pourcentages d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences 1 et 3 du palier 2 du socle commun entre les établissements de l'éducation prioritaire et les établissements hors éducation prioritaire (P.140 - indicateur 1.2)
Diviser par deux la proportion des élèves qui sortent du système scolaire sans qualification et amener tous les élèves à maîtriser le socle commun de connaissances, de compétences et de culture à l'issue de la scolarité obligatoire	Proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études, ni formation (Indicateur identique P.141 - 1.3 et P.139 - 2.3) Proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième les compétences 1 et 3 du socle commun (P.141 - 1.6 et P.139 - 2.1)
Conduire plus de 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat et 50 % d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur	Taux d'accès au baccalauréat (Indicateur identique P.141 - 1.1 et P.139 - 2.5)

Source : Annexe à la loi de refondation de l'école de la République et PAP 2014.

Malgré la mise en place de moyens nouveaux, les objectifs et les cibles des indicateurs existants n'ont pas été modifiés, y compris pour les indicateurs relatifs à la lutte contre le décrochage scolaire dont les objectifs ont pourtant été précisés. Face à ce constat, deux explications peuvent être avancées.

La première est que les objectifs généraux assignés au système éducatif n'ont pas été modifiés par la loi d'orientation et de programmation ; ainsi ces derniers ont simplement été rappelés, à l'exception notable du décrochage scolaire pour lequel un objectif de division par deux a été défini, sans horizon de réalisation néanmoins. Implicitement, la mise en œuvre de moyens supplémentaires ne vise

donc pas l'atteinte d'objectifs nouveaux ou reformulés, seulement la facilitation de leur respect.

La seconde explication mise en avant par le ministère est que les réformes du système éducatif ou la mise en place de moyens supplémentaires ne produisent des effets décelables qu'à moyen et long terme, impossibles à mesurer à brève échéance, justifiant ainsi le maintien en l'état des objectifs majeurs de la mission budgétaire.

Pour autant, le fait qu'aucune information relative aux créations de postes et à leur affectation telle que l'envisageait la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école, conformément à ce qui est décrit dans le tableau de répartition ci-dessus, paraît anormal.

Si un comité de suivi de ladite loi a été institué par le décret n° 2013-1232 du 23 décembre 2013 en application de l'article 88 de la loi du 8 juillet 2013, à la connaissance de la Cour, ce comité associant parlementaires, représentants de l'administration et personnalités qualifiées, a débuté sa mission mais n'a pas rendu de rapport d'évaluation à ce jour¹³⁸.

Bien que les résultats des politiques d'éducation ne puissent s'apprécier que dans la durée¹³⁹, il est regrettable de ne pouvoir évaluer avec précision le degré de mise en œuvre des moyens supplémentaires ni leur impact potentiel sur la qualité du service rendu. La mesure de l'efficacité de la contribution des moyens nouveaux consacrés à l'amélioration du système éducatif que doit permettre la loi de refondation de l'école reste à mettre en place.

B - La mission *Travail et emploi*

La lutte contre le chômage a conduit à renforcer depuis 2012 les moyens alloués à Pôle emploi (plafond d'emplois et contribution aux charges de service public) ainsi que les enveloppes de contrats et emplois aidés (CUI-CAE, CUI-CIE¹⁴⁰, emplois d'avenir, contrats de génération).

¹³⁸ En séance du 18 mars 2015 de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée Nationale, le président du comité, le député Yves Durand, annonce un rapport à la rentrée 2015.

¹³⁹ Voir la NEB pour 2014 relative à la mission *Enseignement scolaire*.

¹⁴⁰ Contrat unique d'insertion, contrats d'accompagnement dans l'emploi, contrat initiative emploi.

1 - Les renforts accordés à Pôle emploi

La convention tripartite 2012-2014, signée entre l'État, Pôle emploi et l'Unedic, prévoyait que l'État contribuerait à hauteur de 1 360 M€ par an sur la période. Pôle emploi a cependant bénéficié entre 2012 et 2014 de moyens supplémentaires à la suite des différents plans gouvernementaux destinés à soutenir l'emploi :

- le plan « Sommet de crise » en 2012 a autorisé 1 000 CDD supplémentaires à Pôle emploi, permis le financement de 16 000 places de formation et accru le nombre de prestations au bénéfice des chômeurs de longue durée ;
- le plan « Sapin » en 2012 a autorisé 2 000 embauches en CDI (dont la transformation des 1 000 postes en CDD alloués en début d'année), auxquelles se sont ajoutées 2 000 embauches en CDI supplémentaires en 2013 (plan « Ayrault ») ;
- des moyens complémentaires ont été accordés en matière de formation des demandeurs d'emploi : le plan « 30 000 entrées en formation supplémentaires » en 2013 auquel succède en 2014 le plan « 100 000 entrées en formation supplémentaires ».

La subvention pour charges de service public de l'opérateur est passée de 1 360 M€ en 2012, à 1 487 M€ en 2013 et 1 519 M€ en 2014 (montant reconduit pour 2015), soit près de 160 M€ supplémentaires en deux ans. Pôle emploi a également participé au financement de ces différents plans en prenant à sa charge un tiers du coût des 2 000 emplois créés en 2013 et la moitié des 100 000 places supplémentaires de formation en 2014, soit 50 M€. Pour la première fois, en 2014, une réserve de précaution (30 M€) était appliquée à la subvention versée à Pôle emploi.

L'augmentation des effectifs de Pôle emploi (+3 955 ETP entre 2011 et 2014) était prioritairement destinée à l'« accompagnement renforcé » des demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi. Au 31 décembre 2014, 283 000 demandeurs d'emploi étaient suivis en modalité renforcée par 4 422 conseillers référents de Pôle emploi, soit 10 % des 2,7 millions de demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement de la part de Pôle emploi (ils étaient deux millions en 2014).

2 - La hausse des moyens financiers consacrés aux contrats aidés

Les dépenses discrétionnaires de la mission *Travail et emploi*, qui regroupent les contrats aidés et les subventions aux différents acteurs du service public de l'emploi notamment, ont augmenté de 1,2 Md€ en 2014, principalement sous l'effet de l'augmentation du coût des contrats aidés, de la montée en puissance des emplois d'avenir et de la réforme du financement des structures de l'insertion par l'activité économique.

En 2014, les crédits de paiement consacrés au financement des contrats aidés et des emplois d'avenir (hors contrats de génération) ont augmenté de près de 1 Md€ en un an. Cette forte progression des crédits de paiement (tandis que les autorisations d'engagement ne progressent que de 375 M€ environ) traduit l'impact en année pleine des contrats aidés et des emplois d'avenir conclus en 2013, ainsi que l'augmentation du nombre de contrats signés et l'allongement de leur durée moyenne.

L'objectif visé par les pouvoirs publics est double :

- d'une part, accroître le nombre de personnes bénéficiant d'un contrat aidé (notamment dans le secteur non-marchand) dans l'attente de la reprise économique, en augmentant le nombre de contrats signés et la durée moyenne des contrats¹⁴¹.

La LFI pour 2014 prévoyait le financement de 380 000 contrats aidés, dont 340 000 dans le secteur non-marchand et 40 000 dans le secteur marchand. Les résultats ont été respectivement de 310 100 et de 49 100, soit un total de 359 200.

Selon la DGEFP, l'augmentation du nombre de contrats aidés a contribué à réduire le nombre de demandeurs d'emploi : en France métropolitaine, le nombre de bénéficiaires de contrats aidés de toute nature est passé de 204 000 fin 2011 à 326 000 fin 2014, soit une augmentation de près de 60 %. La DGEFP estime que, sans cet effort supplémentaire, on aurait compté 73 000 chômeurs supplémentaires (au sens du Bureau international du Travail), soit un taux de chômage de 10,2 % au lieu de 10 %. La création des emplois d'avenir aurait permis de stabiliser le taux de chômage des jeunes sur les deux dernières années ;

¹⁴¹ Il s'agit de faire passer la durée moyenne de 7 mois à 12 mois pour les CAE.

- d'autre part, améliorer l'insertion professionnelle des personnes en contrats aidés.

Face aux taux décevants d'insertion professionnelle à la suite de contrats aidés, notamment dans le secteur non marchand, de nouvelles orientations ont été mises en œuvre : une part plus grande faite aux employeurs du secteur marchand, malgré le risque d'effet d'aubaine, et une contractualisation pluriannuelle avec certains employeurs, portant notamment sur la mise en œuvre de parcours de formation. Un examen systématique des actions de formation prévues et réalisées est prévu, pour les premières demandes de contrats comme pour les renouvellements.

Les résultats des enquêtes réalisées par la DARES auprès des bénéficiaires des contrats aidés ne peuvent, faute de recul suffisant, prendre en compte les effets des moyens supplémentaires déployés. Toutefois, la DGEFP note des améliorations qualitatives apportées par le dispositif des emplois d'avenir : un taux de rupture à 6 mois moins élevé que pour les CAE classiques et un engagement plus marqué des employeurs sur des formations qualifiantes.

L'efficacité des crédits supplémentaires destinés à Pôle emploi et au financement des contrats aidés est reflétée dans l'évolution d'indicateurs tels que le taux d'insertion dans l'emploi durable à l'issue de ces contrats, ou le taux de retour à l'emploi¹⁴² des demandeurs d'emploi. Ils évoluent en fonction à la fois de la conjoncture économique et de l'action publique en faveur de l'emploi, sans qu'il soit possible de distinguer l'une de l'autre. Globalement cependant, le taux de retour à l'emploi a continué de se dégrader en 2014, où il s'est établi à 3,7 %, pour un objectif de 4,5 % figurant au PAP, contre 3,9 % en 2013, 4,3 % en 2012 et 4,6 % en 2011. Que ce soit en raison de la conjoncture ou des limites intrinsèques des politiques en faveur de l'emploi, les efforts déployés au titre de celles-ci n'ont pas permis d'enrayer la dégradation du taux de retour à l'emploi en 2014.

La démarche de performance dont la mise en œuvre progresse grâce, notamment, à des indicateurs plus pertinents n'est pas encore suffisamment utilisée pour mesurer l'efficacité des politiques publiques alors qu'elle devrait servir d'appui aux décisions d'allocation des ressources et aux mesures d'économies structurelles.

¹⁴² Reprise d'emploi pour les inscrits à Pôle emploi en catégorie A, B ou C.

Le Parlement, dans l'exercice de sa mission de contrôle budgétaire, peut effectuer ce travail d'analyse de l'efficacité des politiques publiques. La Cour avait d'ailleurs recommandé, dans le rapport sur *la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*¹⁴³ précité, la mise en place de revues triennales des missions et programmes du budget de l'État.

Alors que la régulation infra-annuelle montre ses limites, la démarche de performance devrait s'imposer comme principal outil de la maîtrise des dépenses.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sur la régularité de l'exécution budgétaire :

La Cour constate la persistance d'irrégularités déjà relevées depuis plusieurs années, qu'il s'agisse de certaines sous-budgétisations, du suivi déficient des fonds de concours susceptible d'être à l'origine de contraventions à l'article 17 de la LOLF ou de la gestion de divers comptes spéciaux.

En matière de sous-budgétisation, la Cour relève notamment que pour la mission Défense, les crédits destinés aux opérations extérieures et les crédits de masse salariale se sont, une nouvelle fois, révélés insuffisants.

S'agissant du suivi des fonds de concours, la Cour note certaines améliorations en matière de suivi en cours de gestion et pour la détermination des reports de crédits. Ces progrès n'ont pas empêché la fongibilité entre les crédits de fonds de concours et les crédits budgétaires.

De nouveau, le CAS Participations financières de l'État a supporté certaines dépenses ne répondant pas à la logique patrimoniale qui le fonde. De plus, alors que toutes les opérations patrimoniales de l'État devraient y être enregistrées, des cessions et acquisitions de participations dans des sociétés ont pu être effectuées par l'État via Sogepa, société relevant du périmètre de l'Agence pour les participations de l'État.

¹⁴³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*. La Documentation française, novembre 2014, 231 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Enfin, l'information du Parlement est insuffisante s'agissant des retours financiers pour l'État de fonds accordés dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir, des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des dépenses des opérateurs.

Sur la soutenabilité du budget de l'État :

L'analyse de l'exécution budgétaire de 2014 permet d'identifier plusieurs risques financiers pour les exercices 2015 et suivants.

Ces risques concernent tout d'abord les recettes fiscales, avec notamment une incertitude sur la montée en charge du CICE, sur le coût des contentieux communautaires et sur la nécessité d'assurer de manière pérenne le financement du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Sur les dépenses, la Cour note l'importance des sommes dont le paiement devra être assuré au cours des prochaines années. La gestion de 2014 se caractérise par un accroissement des dettes de l'État vis-à-vis de tiers, notamment de la sécurité sociale, puisque la dette de l'État a de nouveau augmenté en 2014 et atteint désormais 368 M€. Des sous-budgétisations pour 2015 peuvent déjà être identifiées pour certaines missions. Par ailleurs, l'abandon de l'écotaxe poids lourds pose la question du financement des investissements en matière de transport.

L'identification des différents risques financiers, qui pour certains sont récurrents, appelle un renforcement du pilotage des dépenses et la mise en œuvre de mesures d'économies structurelles.

Sur la démarche de performance :

Si des progrès ont été réalisés, notamment avec la définition d'indicateurs de mission, les indicateurs restent encore trop nombreux et devraient être restreints aux indicateurs pertinents permettant de rendre compte de l'adéquation entre allocation des moyens et performance. Pour cela, il est nécessaire de développer une comptabilité analytique des services.

Par ailleurs, les RAP ne se sont pas imposés comme des outils de mesure de la performance. Ils ne sont notamment pas utilisés lors des débats parlementaires et des échanges avec les ministres à l'occasion du vote de la loi de règlement.

Enfin, les instruments du suivi de la performance n'ont pas été complétés pour mesurer les effets des moyens supplémentaires

attribués aux missions prioritaires Enseignement scolaire et Travail et emploi.

La régulation budgétaire infra-annuelle, via les annulations de crédits et les reports de charges sur les gestions suivantes, n'est qu'un outil de gestion. La démarche de performance devrait s'imposer comme principal outil de la maîtrise des dépenses.

Conclusion générale

La réduction du déficit budgétaire de l'État, amorcée depuis 2010, a été interrompue en 2014, dans un contexte de croissance et d'inflation plus faibles que prévu et aussi de taux d'intérêt très bas. Atteignant 85,6 Md€, le déficit est supérieur de 10,7 Md€ au déficit constaté en 2013 et plus de deux fois supérieur à celui d'avant la crise (38,4 Md€ en 2007).

Même corrigé des dépenses exceptionnelles, pour tenir compte notamment du lancement d'un deuxième programme pluriannuel d'investissements d'avenir (PIA), le déficit budgétaire s'est aggravé de 5,5 Md€ par rapport à 2013 dès lors que, simultanément, sont pris en compte les décaissements annuels réalisés pour son compte par les opérateurs de l'État au titre des PIA.

L'alourdissement du déficit budgétaire de l'État en 2014 résulte d'une baisse des recettes fiscales nettes de 9,7 Md€, la première depuis 2009, alors qu'une stabilisation était attendue, et de dépenses nettes du budget général stabilisées, alors qu'une diminution était attendue.

L'exécution budgétaire de 2014 a été compromise par des prévisions initiales optimistes en recettes et des ajustements tardifs en dépenses. Faute d'avoir révisé, dès le début de l'été, des hypothèses macroéconomiques optimistes et les prévisions de recettes en conséquence, le Gouvernement s'est abstenu d'ajuster plus fortement les dépenses, ce qui aurait permis de contenir le dérapage du solde budgétaire. La loi de finances rectificative de décembre 2014, pourtant préparée en fin d'année, a manqué de précision dans l'évaluation des recettes et des dépenses de l'année.

Les recettes fiscales nettes, de 274,3 Md€, se sont de nouveau révélées inférieures aux prévisions, de 10 Md€. Des moins-values importantes ont été constatées tant sur le produit de l'impôt sur le revenu que sur celui de l'impôt sur les sociétés, moins-values en partie compensées par le coût moindre que prévu du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE). Pour la troisième année consécutive, la croissance spontanée des recettes fiscales a été inférieure à la prévision de la LFI, de 9 Md€ en 2014. Cet écart résulte pour partie de la croissance économique plus faible

que prévu, mais aussi d'une hypothèse initiale en matière d'élasticité des recettes fiscales à la croissance du PIB qui manquait de prudence. **L'ampleur de l'écart entre prévision et exécution soulève, comme en 2013, bien qu'à un degré moindre, la question de la qualité et de la sincérité des évaluations de recettes fiscales.**

La qualité et la transparence des prévisions de recettes fiscales doivent être fortement améliorées, ainsi que la Cour le recommande depuis son référé du 16 décembre 2013¹⁴⁴ : la publication d'un document de référence sur les méthodes et la production annuelle d'analyses approfondies des écarts sont indispensables. Les premiers efforts accomplis dans ce sens doivent être amplifiés et l'analyse des écarts de 2013 poursuivie afin d'apprécier dans quelle mesure l'alourdissement prolongé de la fiscalité a pu, dans un contexte de croissance faible, modifier le comportement des agents économiques.

Corrigées des dépenses exceptionnelles (crédits du PIA 2, versements au Mécanisme européen de stabilité et à la Banque européenne d'investissement), les dépenses nettes du budget général ont été stabilisées par rapport à 2013, dès lors qu'on y ajoute les décaissements effectués au titre des PIA par les opérateurs, pour le compte de l'État mais en dehors de son budget. En excluant la charge de la dette et les contributions au CAS *Pensions*, dépenses dont l'évolution à court terme est subie, les dépenses nettes du budget général augmentent de 0,85 Md€.

Les dépenses nettes du budget général de l'État sont inférieures de 6,34 Md€ aux crédits ouverts en LFI. Cependant, cette moindre consommation de crédits est, aux deux tiers, imputable à une charge de la dette plus faible et à la moindre progression de la contribution au CAS *Pensions*, dues à des taux d'intérêt et d'inflation beaucoup plus faibles que prévu.

Les normes de dépenses rendues plus strictes ont été respectées. Cette maîtrise de la dépense de l'État s'est accompagnée de débudgétisations importantes et de reports de charges accrus sur 2015, qui ont altéré la sincérité de l'exécution de la dépense.

Le plafond de la norme de dépense « 0 valeur », inférieur de 3,3 Md€ à celui de l'année précédente, a été respecté, l'exécution de 2014 lui étant inférieure de 0,12 Md€. Mais la définition restrictive de

¹⁴⁴ Cour des comptes, *Référé, les prévisions des recettes fiscales de l'État*. 16 décembre 2013, 7p., disponible sur www.ccomptes.fr

son périmètre a conduit à en exclure certaines dépenses, au premier rang desquelles les décaissements effectués dans le cadre des PIA (3,3 Md€) tandis que plusieurs opérations budgétaires, notamment des reports de charges sur 2015, ont réduit la dépense sous norme d'un montant largement supérieur à l'écart d'exécution affiché avec le plafond de celle-ci.

Le dispositif dérogatoire mis en place dans le cadre des PIA a eu pour conséquence d'effectuer 3,3 Md€ de dépenses en dehors du budget de l'État. En outre, il a été utilisé largement, en contradiction avec son objectif initial d'additionnalité par rapport aux crédits ouverts sur le budget général, en se substituant à des crédits budgétaires, en particulier au profit du ministère de la défense à hauteur de 2 Md€.

Ces opérations de débudgétisation et de substitution de crédits, qui dérogent aux principes d'annualité, d'universalité et d'unité budgétaires, faussent l'appréciation des résultats de l'exécution de 2014.

Le respect des règles posées par la LOLF et l'exigence de transparence qui les sous-tend ne sauraient s'accommoder d'une situation qui verrait se constituer, à côté du budget de l'État, un « budget exceptionnel » d'investissements d'avenir, échappant aux principes budgétaires.

Comme les années précédentes, les dépenses ont été contenues davantage par la régulation infra-annuelle de la dépense que par des économies pérennes. Certains postes de dépenses croissent de nouveau : tel est le cas de la masse salariale, avec la stabilisation des effectifs, comme la contribution au CAS *Pensions*. Quant aux opérateurs, le suivi consolidé de leurs dépenses reste impossible à ce jour en l'absence de données d'exécution à périmètre constant.

Malgré une réserve de précaution d'un montant inégalé, les annulations de crédits, nettes de celles résultant d'une moindre charge de la dette (3,4 Md€), ne se sont élevées qu'à 3,5 Md€, contre 4,4 Md€ en 2013. Cet outil atteint ainsi ses limites, obligeant de ce fait la régulation de la dépense à recourir de façon accrue en 2014 à deux autres modalités : les débudgétisations, notamment dans le cadre des PIA, et les reports de charges sur les gestions suivantes, à commencer par la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale, qui a augmenté de 119 M€ en un an.

Malgré leur utilité, les normes de dépenses présentent une lacune : leur assiette, limitée à la dépense budgétaire, ne prend en compte ni les décaissements au titre des PIA ni les dépenses fiscales, et seulement partiellement les taxes affectées. Le recours à ces différentes modalités d'intervention permet à l'État de piloter le niveau de sa dépense placée sous normes mais ne permet pas d'appréhender ni *a fortiori* de maîtriser les moyens que l'État consacre à une politique publique.

Les normes de dépenses ne sauraient suffire, à elles seules, à assurer le respect des engagements budgétaires. Elles ne dispensent pas des décisions visant à des économies structurelles qui, conduites dans une perspective pluriannuelle, sont seules à même d'infléchir durablement la progression des dépenses. Ces mesures devraient s'appuyer sur la démarche de performance. Or, peu de progrès tangibles peuvent être constatés dans ce domaine. Certes, la qualité des indicateurs et des objectifs s'améliore mais les outils de comptabilité des coûts et le contrôle de gestion font toujours défaut. Les résultats des indicateurs de performance devraient être rapprochés des coûts afin d'éclairer au mieux les choix budgétaires.

C'est particulièrement le cas des instruments de suivi de la performance des missions prioritaires *Enseignement scolaire* et *Travail et emploi*, qui n'ont pas été complétés pour mesurer les effets des moyens supplémentaires attribués. Quant aux dépenses fiscales, pourtant évaluées à 78,9 Md€ dans le PLF pour 2015, l'objectif inscrit dans la loi de programmation pour les années 2012-2017 d'une évaluation exhaustive sur cinq ans de leur efficacité et de leur efficacité n'a pas été rempli.

L'analyse de l'exécution budgétaire de 2014 permet d'identifier des risques financiers pour les années à venir.

Ces risques concernent tout d'abord les recettes fiscales, avec notamment une incertitude sur la montée en charge du CICE et sur les modalités de financement du Pacte de responsabilité et de solidarité, non assurées de manière pérenne à ce jour.

Sur les dépenses, la gestion de 2014 se caractérise par un accroissement des dettes de l'État vis-à-vis de tiers, notamment de la sécurité sociale. Des sous-budgétisations pour 2015 peuvent déjà être identifiées tandis que l'abandon de l'écotaxe poids lourds pose la question du financement des investissements en matière de transport.

Enfin, la charge de la dette, qui correspond à la moitié du déficit budgétaire, va peser durablement sur le budget de l'État.

Avec un déficit qui représente toujours plus de trois mois de dépenses du budget général, la progression de la dette de l'État n'a, en effet, pas été enrayée : elle est passée de 1 457 Md€ fin 2013 à 1 528 Md€ fin 2014. Les émissions de titres de dette devraient atteindre le montant inégalé de 188 Md€ en 2015.

La faiblesse des taux d'intérêt a permis, dans l'immédiat, de contenir la charge d'intérêt de la dette mais ne garantit pas pour autant sa soutenabilité à moyen terme.

En effet, dans un contexte de faible croissance et de faible inflation, le taux d'intérêt apparent de la dette reste supérieur au taux de croissance de l'économie, entraînant un « effet boule de neige » de la charge de la dette. En 2014, pour seulement stabiliser le poids de la dette dans le PIB, il aurait fallu limiter le déficit budgétaire à 11 Md€, charges d'intérêt de la dette comprises, soit sept fois moins que le déficit constaté.

*
* *

L'exécution budgétaire de 2014 démontre qu'une loi de finances initiale construite à partir de prévisions de recettes fiscales surestimées et de dotations budgétaires trop souvent sous-calibrées ne peut permettre une exécution budgétaire conforme aux engagements de la France. Elle met en évidence les limites des techniques traditionnelles visant à contenir la dépense : les crédits annulés plafonnent, les reports de charges s'accroissent et des opérations de l'État sont financées en dehors de son budget. Elle atteste, plus que jamais, d'une double nécessité : asseoir les prévisions de recettes fiscales sur des hypothèses prudentes, réduire la dépense par des choix explicites.

Liste des recommandations de la Cour

La liste suivante récapitule les recommandations formulées par la Cour au terme de chacune des parties du rapport. Elles sont présentées dans l'ordre de leur apparition dans le texte.

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

Recommandation n° 2 : modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite).

Recommandation n° 3 : établir et rendre public un document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts (recommandation reconduite).

Recommandation n° 4 : réaliser et publier, dans l'annexe Voies et moyens du projet de loi de finances, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales (recommandation reconduite).

Recommandation n° 5 : procéder à l'évaluation exhaustive des dépenses fiscales au cours des cinq années de la loi de programmation 2015-2019 (recommandation reconduite).

Recommandation n° 6 : compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en classant les dépenses fiscales en fonction des objectifs du programme auquel elles se rattachent (recommandation reconduite).

Recommandation n° 7 : élargir le périmètre des normes de dépenses aux comptes d'affectation spéciale dont les dépenses ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général (une fraction des dépenses de Gestion du patrimoine immobilier de l'État, la totalité des dépenses de Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien), et à la variation du solde du CAS Pensions (recommandation reconduite).

Recommandation n° 8 : élargir le périmètre des normes de dépenses aux décaissements annuels effectués par les opérateurs au titre des dotations consommables ainsi qu'aux intérêts versés au titre des dotations non consommables, dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (recommandation nouvelle).

Recommandation n° 9 : produire des données consolidées relatives aux dotations budgétaires ainsi qu'aux plafonds et schémas d'emplois des opérateurs, en cours de gestion comme en exécution (recommandation nouvelle).

Le suivi des recommandations

Le suivi porte sur la mise en œuvre des douze recommandations formulées dans le RBDE pour 2012 et des onze recommandations formulées dans le RBDE pour 2013.

La mise en œuvre de ces recommandations a été appréciée à partir des réponses apportées par la direction du budget et des constatations faites par la Cour dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances pour 2014.

La Cour constate une meilleure mise en œuvre des recommandations, y compris pour celles formulées dans le RBDE pour 2013, satisfaisante dès la première année.

Nombre de recommandations	Recommandations du RBDE pour 2012 - suivi 2013	Recommandations du RBDE pour 2012 - suivi 2014	Recommandations du RBDE pour 2013 - suivi 2014
Pleinement mises en œuvre	3	3	3
Partiellement mises en œuvre	3	4	4
Non mises en œuvre	4	3	2
Refus de mise en œuvre	2	2	2
Devenues sans objet	0	0	0
Total	12	12	11

Source : Cour des comptes

Par ailleurs, les 210 recommandations formulées dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2013 présentent un taux de mise en œuvre de 36,7 %.

En moins d'un an, 27 % des recommandations formulées dans le RBDE pour 2013 ont été totalement mises en œuvre et 36 % ont été partiellement mises en œuvre.

Ceci est le résultat, d'une part, du nombre réduit de recommandations et de leur plus grande précision et d'autre part, de préoccupations partagées par la Cour et la direction du budget.

Les avancées sont donc significatives malgré deux refus réitérés et plusieurs préoccupations partagées par la Cour et la direction du budget encore insuffisamment suivies d'effet.

A - Des avancées significatives

Deux recommandations formulées dans le RBDE pour 2013 ont été immédiatement mises en œuvre.

L'une concernait l'**article liminaire** (application des articles 7 et 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques). La décomposition des soldes, structurel et conjoncturel, par sous-secteur d'administrations publiques sera indiquée dans l'exposé des motifs du projet de loi de règlement (PLR) pour 2014 tandis que la clé de passage entre le solde budgétaire et le solde de l'État en comptabilité nationale a été précisée dès le PLR pour 2013.

La seconde est relative aux **frais de gestion des impôts locaux rétrocedés** par l'État aux collectivités territoriales. Le montant annuel de ces frais est dorénavant indiqué dans le « Jaune », annexé au PLF pour 2015, retraçant l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales pour les années 2011 à 2013.

Des avancées notables sont également à souligner concernant deux recommandations nouvelles relatives aux recettes fiscales. Pour les **prévisions de recettes fiscales**, les encadrés spécifiques détaillant la méthode de prévision des principaux impôts, qui figuraient déjà dans le fascicule *Voies et moyens*, tome I du *Rapport économique, social et financier*, ont été enrichis dans le PLF pour 2015 comme les analyses en réponse aux questionnaires parlementaires. Quant à **l'analyse des écarts entre la prévision et l'exécution des recettes fiscales**, l'annexe *Voies et Moyens* revient sur l'exécution de l'année passée et ses déterminants, par ligne d'impôt. L'information fournie dans le *Rapport économique, social et financier* est enrichie lorsque l'écart à la prévision est important : c'est ainsi le cas pour les écarts de recettes de TVA de 2012 et de recettes d'impôt sur le revenu en 2013.

La recommandation relative à **l'évaluation des dépenses fiscales**, prévue par l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017, n'a pas été mise en œuvre. Cependant, la direction du budget et la direction de la législation fiscale organisent depuis 2013 des conférences fiscales, afin de mesurer la pertinence du maintien de ces dépenses et de leur éventuelle évolution, encore limitées aux ministères où les « niches » fiscales sont les plus importantes et dont les résultats sont pour l'instant modestes. En outre, la nouvelle loi de programmation pour 2014-2019 prévoit (article 23) que toute création ou extension des dépenses fiscales fait l'objet, au plus tard six mois avant l'expiration

du délai pour lequel la mesure a été adoptée, d'une évaluation et le cas échéant d'une justification de son maintien. L'évaluation doit présenter « les principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et apporte des précisions sur son efficacité, sa contribution aux indicateurs de qualité de vie et de développement durable (...), son impact sur l'emploi, l'investissement et la transition écologique et énergétique et son coût ».

Sur la **démarche de performance**, la direction du budget est engagée dans un important chantier de simplification et d'allègement des documents budgétaires (PAP et RAP), visant à réduire de 20 à 25 % le nombre d'indicateurs et d'objectifs. De plus, la recommandation relative à la **comptabilité d'analyse des coûts** (CAC) et à la comptabilité analytique a été partiellement mise en œuvre. En effet, la circulaire du 3 février 2015 relative à la préparation des RAP pour 2014, précise que le volet coûts complets de la CAC est supprimé et remplacé par une présentation par programme des coûts directs issus de la comptabilité générale. Le second volet de la recommandation (« établir une synthèse des progrès réalisés en matière de développement de la comptabilité analytique des services ») a été repris dans la circulaire et cette synthèse est désormais demandée aux ministères.

Sur la **fiabilisation des prévisions des départs à la retraite**, la direction du budget a engagé un travail avec le service des retraites de l'État, les CBCM et les directions des ressources humaines des ministères.

B - Des oppositions persistantes

La Cour et la direction du budget ont des positions divergentes sur deux recommandations reconduites par la Cour depuis plusieurs années.

Dans la loi de finances, le **tableau d'équilibre** des ressources et des dépenses devrait être présenté, selon la Cour, en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État, les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour déterminer les recettes fiscales nettes, sans déduire comme actuellement les remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts locaux, qui figureraient dans les dépenses nettes de l'État. Selon la direction du budget, cette modification constituerait une réforme substantielle de la présentation des lois de finances, qui nécessiterait une discussion avec le Parlement. La Cour maintient cette recommandation.

La Cour recommande d'élargir **le périmètre de la norme** « 0 valeur » aux dépenses des comptes spéciaux qui ne sont pas de nature différente des dépenses effectuées sur le budget général et à la variation du solde du CAS *Pensions*. La direction du budget souligne que la norme a été élargie, depuis 2008, aux prélèvements sur recettes et à une partie des taxes affectées et refuse de rendre plus complexe son outil de pilotage de la dépense. La Cour maintient cette recommandation.

C - Des préoccupations partagées mais des recommandations encore peu suivies d'effet

La volonté d'apprécier la contribution des **opérateurs de l'État** aux objectifs de maîtrise des dépenses et la nécessité d'améliorer et de fiabiliser les instruments de suivi et de pilotage les concernant sont partagées mais force est de constater que la direction du budget ne s'est pas encore dotée des moyens d'y parvenir. Si des améliorations peuvent être constatées sur la fixation et le contrôle des plafonds d'emplois, le « *Jaune* » sur les opérateurs de l'État annexé au PLF 2015 ne comporte aucune donnée d'exécution. Quatre mois après la fin de la gestion 2013, celles-ci demeuraient provisoires ou indisponibles pour les taxes affectées. Il n'existe pas de vision consolidée de l'évolution du financement des opérateurs à périmètre constant d'une année sur l'autre.

Assurer le suivi des dépenses exécutées sur les **fonds de concours** dans Chorus est également une préoccupation partagée avec la direction du budget. La possibilité technique de suivre les fonds de concours et les attributions de produits dans l'outil existe mais ce suivi n'est pas systématiquement mis en œuvre en raison du surcroît de travail que cela engendrerait pour les gestionnaires et de difficultés techniques. En effet, des dépenses peuvent être faites avant la perception de la recette (cas de fonds de concours encadrés par une convention et aux échéances certaines); certaines factures sont financées à la fois par des crédits fonds de concours et des crédits budgétaires. Une certaine souplesse peut être tolérée en gestion à condition de pouvoir vérifier que l'intention de la partie versante a bien été respectée.

En dehors du suivi dans Chorus, la direction du budget a mis en place depuis 2013 un suivi des **reports des crédits-fonds de concours** effectués fonds par fonds et non plus au niveau du programme. Elle a l'ambition d'appliquer, de manière systématique et formalisée, l'article 6 du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 qui

dispose « qu'un compte rendu de gestion est établi annuellement par l'ordonnateur, adressé à la partie versante à la fin du mois suivant la fin de chaque exercice budgétaire » (cette disposition a été reprise dans le recueil des règles budgétaires et comptables).

Les tableaux suivants retracent la cotation des recommandations, conformément à l'instruction du Premier président du 29 mai 2013.

Titre	Numéro de la reco.	Libellé Recommandation	suivi 2014
RBDE pour 2012	1	Modifier la présentation du tableau d'équilibre de la loi de finances pour y faire apparaître les recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État.	Refus
RBDE pour 2012	2	Élargir le périmètre des normes de dépenses aux comptes d'affectation spéciale dont les dépenses ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général (une fraction des dépenses de <i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i> , la totalité des dépenses de <i>Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien</i>), aux crédits rétablis sur le budget général et à la variation du solde du CAS <i>Pensions</i> .	Refus
RBDE pour 2012	3	Améliorer la sincérité de la budgétisation des crédits des missions qui nécessitent depuis plusieurs exercices des abondements en fin de gestion, avec en priorité la mission <i>Défense</i> au titre des opérations extérieures.	Partiellement mise en œuvre
RBDE pour 2012	4	Améliorer la capacité de la réserve de précaution à contribuer au pilotage du solde budgétaire en notifiant systématiquement les subventions pour charges de service public nettes des crédits mis en réserve et en appliquant le gel aux crédits correspondant aux seules dépenses non obligatoires.	Partiellement mise en œuvre
RBDE pour 2012	5	Instaurer un plafond spécifique pour les emplois d'assistants d'éducation.	Non mise en œuvre
RBDE pour 2012	7	Arrêter un plan d'action visant à améliorer et fiabiliser les instruments de suivi et de pilotage des opérateurs, notamment pour la fixation et le contrôle des plafonds d'emplois.	Partiellement mise en œuvre

Titre	Numéro de la reco.	Libellé Recommandation	suivi 2014
RBDE pour 2012	8	Suivre dans Chorus les dépenses exécutées sur les fonds de concours, de manière notamment à s'assurer que l'emploi des fonds est conforme à l'intention de la partie versante.	Non mise en œuvre
RBDE pour 2012	9	Supprimer les comptes de commerce <i>Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses</i> et <i>Renouvellement des concessions hydroélectriques</i> ainsi que le compte d'opérations monétaires <i>Opérations avec le Fonds monétaire international</i> .	Non mise en œuvre
RBDE pour 2012	12	Justifier dans les projets et rapports annuels de performance (PAP et RAP) toute suppression d'un indicateur ou d'une réduction d'une cible chiffrée par rapport aux exercices antérieurs.	Partiellement mise en œuvre

Titre	Numéro de la reco.	Libellé Recommandation	Suivi 2014
RBDE pour 2013	1	Faire figurer, en loi de finances initiale et en loi de règlement, la décomposition des soldes de l'article liminaire par sous-secteur d'administrations publiques et indiquer, pour le solde budgétaire de l'État, les clés de passage entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale (recommandation nouvelle).	Plinement mise en œuvre
RBDE pour 2013	2	Intégrer le montant annuel des frais de gestion d'impôts locaux rétrocédés aux collectivités territoriales dans le document retraçant l'ensemble des transferts de l'État à ces dernières. (recommandation nouvelle).	Plinement mise en œuvre
RBDE pour 2013	3	Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite).	Refus
RBDE pour 2013	4	Établir et rendre public un document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts (recommandation nouvelle).	Partiellement mise en œuvre
RBDE pour 2013	5	Réaliser et publier, dans l'annexe <i>Voies et moyens</i> du projet de loi de finances, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales (recommandation nouvelle).	Partiellement mise en œuvre

Titre	Numéro de la reco.	Libellé Recommandation	Suivi 2014
RBDE pour 2013	6	Procéder à l'évaluation des dépenses fiscales prévue par l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 (recommandation nouvelle).	Partiellement mise en œuvre
RBDE pour 2013	7	Compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en classant les dépenses fiscales en fonction des objectifs du programme auquel elles se rattachent (recommandation nouvelle).	Non mise en œuvre
RBDE pour 2013	8	Élargir le périmètre des normes de dépenses aux comptes d'affectation spéciale dont les dépenses ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général (une fraction des dépenses de <i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i> , la totalité des <i>Dépenses de gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien</i>), et à la variation du solde du <i>CAS Pensions</i> (recommandation modifiée).	Refus
RBDE pour 2013	9	Améliorer et harmoniser les méthodes de prévision du nombre de départs à la retraite (recommandation nouvelle).	Partiellement mise en œuvre
RBDE pour 2013	10	Suivre dans Chorus les dépenses exécutées sur les fonds de concours, de manière notamment à s'assurer que l'emploi des fonds est conforme à l'intention de la partie versante (recommandation reconduite).	Non mise en œuvre
RBDE pour 2013	11	Ajouter, dans le rapport de présentation annuel joint en annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année, une synthèse des progrès réalisés au cours de l'exercice précédent en matière de comptabilité d'analyse des coûts et de comptabilité analytique (recommandation nouvelle).	Pleinement mise en œuvre

ANNEXES

Annexe n° 1 : l'exécution budgétaire de 2014 par mission du budget général et des budgets annexes

<i>En Md€</i>	2014			
	Missions	AE		CP
Budget général (Md€)	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.
Action extérieure de l'État	2,94	2,77	2,95	2,78
Administration générale et territoriale de l'État	2,84	2,88	2,74	2,71
Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales	2,99	3,49	3,20	3,62
Aide publique au développement	4,16	3,72	2,90	2,75
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2,97	2,92	2,97	2,95
Conseils et contrôle de l'État	0,65	0,61	0,63	0,62
Culture	2,58	2,50	2,59	2,55
Défense	41,90	42,05	38,92	39,87
Direction de l'action du gouvernement	1,39	1,16	1,35	1,23
Écologie, développement et mobilités durables	10,22	11,32	9,75	11,59
Économie	3,64	3,65	3,65	3,80
Égalité des territoires, logement et ville	8,31	7,57	8,12	7,61
Engagements financiers de l'État	47,60	43,83	50,86	47,10
Enseignement scolaire	65,14	65,28	64,96	65,11
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,65	11,22	11,43	11,26
Immigration, asile et intégration	0,65	0,71	0,66	0,73
Justice	7,58	7,39	7,81	7,66
Médias, livre et industries culturelles	0,86	0,84	0,81	0,79
Outre-mer	2,15	2,05	2,06	2,04
Politiques des territoires	0,31	0,24	0,32	0,31
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99
Provisions	0,34	0,00	0,04	0,00
Recherche et enseignement supérieur	31,05	30,69	31,34	30,55
Régimes sociaux et de retraite	6,51	6,51	6,51	6,51
Relations avec les collectivités territoriales	2,76	2,78	2,71	2,74
Remboursements et dégrèvements	102,06	96,13	102,06	96,13
Santé	1,30	1,39	1,30	1,39
Sécurités	18,26	17,98	18,24	18,10
Solidarité, insertion et égalité des chances	13,84	14,38	13,86	14,32
Sport, jeunesse et vie associative	0,54	0,53	0,55	0,53
Travail et emploi	12,27	11,65	11,13	10,67

<i>En Md€</i>	2014			
	AE		CP	
Missions	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.
Budget général (Md€)	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.
Total budget général	410,42	399,22	407,37	399,01
Total budget général hors R&D	308,36	303,09	305,31	302,88
BUDGETS ANNEXES				
Contrôle et exploitation aériens	2,16	2.15	2,16	2.13
Publications officielles et information administrative	0,22	0.19	0,20	0.18
Total budgets annexes	2,38	2.34	2,36	2.31

Source : Cour des comptes au 30 avril 2015

Annexe n° 2 : le solde des comptes spéciaux

En M€	LFI 2014		Exécution 2014		Écart Exécution- LFI		Solde exécuté
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1402,40	1402,40	1 315,97	1 332,87	-86,43	-69,53	-16,90
Développement agricole et rural	125,50	125,50	117,18	132,40	-8,32	6,90	-15,22
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	470,00	550,00	532,52	575,85	62,52	25,85	-43,34
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	11,00	11,00	15,80	15,92	4,80	4,92	-0,12
Participations financières de l'État	10 011,74	10 011,74	6 867,69	7 285,68	-3 144,06	-2 726,07	-417,99
Pensions	57 256,97	56 500,23	56 912,72	56 279,01	-345,15	-221,22	633,70
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	309,00	309,00	109,06	113,99	-199,94	-195,01	-4,93
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	774,00	865,78	678,29	785,39	-95,71	-80,39	-107,09
Aides à l'acquisition de véhicules propres	269,90	269,90	334,75	193,67	64,85	-76,23	141,08
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	377,00	377,00	376,44	250,89	-0,56	-126,11	125,55
Participation de la France au désendettement de la Grèce	399,00	500,80	399,00	500,80	0,00	0,00	-101,80
Total comptes d'affectation spéciale	71 406,51	70 923,35	67 659,40	67 466,46	-3 747,12	-3 456,89	192,94

En M€	LFI 2014		Exécution 2014		Écart Exécution- LFI		Solde exécuté
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Accords monétaires internationaux							
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	7 548,43	7 541,69	7 006,56	7 022,47	-541,86	-519,22	-15,90
Avances à l'audiovisuel public	3 551,10	3 551,10	3 551,85	3 551,10	0,75	0,00	0,75
Avances aux collectivités territoriales	98 047,44	97 647,34	94 487,26	93 649,39	-3 560,18	-3 997,95	837,86
Prêts à des États étrangers	700,48	1 493,69	580,35	556,28	-120,13	-937,41	24,06
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	19,32	1 310,50	15,32	1 117,11	-3,99	-193,39	-1 101,79
Avances aux organismes de sécurité sociale	12 692,00	12 692,00	12 592,17	12 631,69	-99,83	-60,31	-39,52
Total comptes de concours financiers	122 558,77	124 236,32	118 233,42	118 528,04	-4 325,34	-5 708,28	-294,62
Total comptes de commerce			49 328,15	49 142,08			186,07
Total comptes d'opérations monétaires			2 454,15	3 273,19			-819,03
<i>dont Opérations avec le Fonds monétaire international</i>			<i>2 200,32</i>	<i>3 090,33</i>			<i>-890,01</i>
TOTAL COMPTES SPECIAUX	193 965,28	195 159,67	237 675,12	238 409,77	43 709,84	43 250,10	-734,64
TOTAL COMPTES SPECIAUX HORS FMI			235 474,80	235 319,44			155,37

Source : Cour des comptes – Situation définitive 30 avril 2015

Annexe n° 3 : du solde budgétaire au résultat en comptabilité générale

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

Les différentes approches des résultats de l'exercice

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

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

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

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

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

Le résultat en comptabilité générale pour l'exercice 2014, établi en droits constatés, s'élève à -77,3 Md€ contre -60,2 Md€ en 2013.

La différence entre le solde budgétaire (-85,6 Md€) et le résultat en comptabilité générale (-77,3 Md€) est de 8,3 Md€.

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

En Md€	2014
Solde d'exécution des lois de finances (résultat en comptabilité budgétaire)	-85,6
Décalage entre la constatation de la recette budgétaire et la constatation du produit en comptabilité générale	+3,6
<i>dont recettes budgétaires non encore encaissées (restes à recouvrer) sur les produits constatés en 2014 en comptabilité générale</i>	<i>+14,9</i>
<i>dont produits enregistrés les années antérieures (comptabilité générale), encaissés en 2014 (comptabilité budgétaire)</i>	<i>-10,2</i>
<i>dont autres mouvements</i>	<i>-1,1</i>
Solde des dépenses et des recettes budgétaires inscrites au bilan, sans impact sur le résultat 2014 en comptabilité générale (acquisitions d'actifs, opérations sur immobilisations financières, opérations pour compte de tiers, opérations avec le FMI)	+21,7
Opérations à impact patrimonial, sans impact budgétaire en 2014	-17,0
<i>dont dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations</i>	<i>-87,0</i>
<i>dont reprises sur provisions et dépréciations</i>	<i>+74,3</i>
<i>dont solde des charges à payer, charges constatées d'avance, produits à recevoir et produits constatés d'avance</i>	<i>-3,3</i>
<i>dont admissions en non-valeur et remises gracieuses</i>	<i>-2,0</i>
<i>dont autres éléments</i>	<i>+1,0</i>
Solde des opérations de l'exercice (résultat en comptabilité générale)	-77,3

Sources : Cour des comptes et compte général de l'État de 2014

De nombreux mouvements affectent les variations du résultat net en comptabilité générale et donc les éléments expliquant les écarts avec le solde budgétaire. Les plus significatifs sur l'exercice sont les suivants :

- une diminution de 2,7 Md€ des produits régaliens nets de l'État, notamment due à une baisse de 8,4 Md€ du produit de l'impôt sur les sociétés partiellement compensée par une augmentation du produit de l'impôt sur le revenu (+4,1 Md€) et de celui des amendes, prélèvements divers et autres pénalités (+1,2 Md€) ;
- une augmentation des charges nettes de l'État de 14,4 Md€, en particulier sous le double effet d'une hausse de 8,6 Md€ de ses

charges d'intervention nettes¹⁴⁵ et d'une baisse de 7,4 Md€ de ses produits financiers¹⁴⁶.

L'une des sources de l'augmentation du montant des charges d'intervention est, paradoxalement, la baisse des taux d'intérêt auxquels l'État se finance.

***Les effets contrastés sur les comptes de l'État
de la baisse des taux d'intérêt***

La baisse des taux d'intérêt constatée depuis plusieurs années génère plusieurs effets, de sens contraire, sur les comptes de l'État. Le taux d'intérêt moyen pondéré sur les émissions de titres de dette de moyen et long terme était de 1,31 % en 2014, contre 1,86 % en 2012. Pour leur part, les taux d'intérêt à court terme sont devenus légèrement négatifs en fin d'année 2014.

Le premier effet de cette baisse est le maintien à un niveau constant, voire la légère diminution tendancielle, de la charge d'intérêts sur la dette contractée par l'État, malgré une augmentation régulière du montant de la dette comptabilisée à son bilan : le montant de la charge d'intérêts est ainsi passé 43,6 Md€ en 2012 à 42,0 Md€ en 2014.

Le deuxième effet, réel mais de bien moindre ampleur, est la baisse de la rémunération des placements de trésorerie de l'État. Les produits nets sur opérations de trésorerie sont ainsi passés de 69 M€ en 2012 à 7 M€ en 2014.

Le troisième effet, plus significatif, concerne certains passifs et engagements hors bilan de long terme de l'État, dont la valeur est actualisée dans les comptes. L'actualisation permet de rendre compte les effets du temps sur des passifs et engagements pouvant se traduire par des décaissements dans plusieurs années, voire plusieurs dizaines d'années (cas des engagements de retraite par exemple). En période de taux d'intérêts très bas, voire nuls ou négatifs, l'actualisation n'a plus pour effet de minorer les décaissements futurs.

¹⁴⁵ La contribution aux FED augmente en particulier de 5,4 Md€.

¹⁴⁶ En 2013, la création de la BPI avait conduit à constater un produit financier « exceptionnel » de 7,3 Md€.

S'agissant des engagements hors bilan, l'effet est très significatif. Ainsi, le montant des engagements de retraite des fonctionnaires civils et militaires est évalué à 1 561 Md€ au 31 décembre 2014, au taux d'actualisation de 0,17 %, contre 1 302 Md€ au 31 décembre 2013, au taux d'actualisation de 1,08 %¹⁴⁷. L'impact du seul changement de taux d'actualisation entre 2013 et 2014 est évalué à + 256 Md€ sur le montant de l'engagement.

S'agissant de certaines provisions pour charges d'intervention de long terme (pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, retraite du combattant, majorations pour rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre), la variation du taux d'actualisation entre 2013 et 2014 a conduit à une augmentation de la provision, et donc de la charge correspondante au compte de résultat, de 4,2 Md€.

Si l'articulation entre solde budgétaire et résultat du compte général de l'État ne pose pas de difficulté technique, sa valeur explicative est limitée. Le solde budgétaire et le résultat en comptabilité générale peuvent varier significativement :

Solde budgétaire et solde en comptabilité générale depuis 2006

En Md€	Solde budgétaire	Solde en comptabilité générale
2006	-39,0	-31,6
2007	-38,4	-41,4
2008	-56,3	-70,2*
2009	-138,0	-100,7*
2010	-148,8	-107,2 *
2011	-90,7	-83,7 *
2012	-87,2	-94,2 *
2013	-75,3	-60,2 *
2014	-85,6	-77,3

* : solde retraité des corrections d'erreurs découvertes ultérieurement et des changements de méthode.

Sources : compte général de l'État et situation budgétaire et financière de l'État.

Par contre, l'approche patrimoniale développée par la comptabilité générale permet de compléter utilement les données issues de la comptabilité budgétaire ainsi que les analyses relatives à la soutenabilité de l'exécution budgétaire.

Ainsi, la comptabilité générale permet d'appréhender les charges futures : l'évaluation des charges à payer à la clôture de l'exercice concourt à l'appréciation de la sincérité de l'exécution budgétaire. D'un montant de

¹⁴⁷ La norme comptable applicable aux engagements de retraite prévoit l'utilisation d'un taux d'actualisation choisi par référence au taux des emprunts d'État. Pour 2014, ce taux est celui de l'OATi 2032 (0,17 %).

38,5 Md€ en 2013, elles s'élèvent à 45,0 Md€ en 2014, notamment sous l'effet des déficits fiscaux et crédits d'impôt (CICE, report en arrière des déficits en matière d'impôt sur les sociétés).

Les provisions pour risques et charges indiquent l'étendue des obligations et des risques qui pèsent sur l'État. Ces provisions ont augmenté, passant de 125,6 Md€ en 2013 à 134,5 Md€ en 2014.

Les engagements hors bilan que l'État a contractés complètent l'analyse de la soutenabilité de sa dette financière. Leur montant agrégé, publié dans le compte général de l'État de 2014, s'élève à 3 423 Md€, dont 1 753 Md€ pour les engagements de retraite.

Annexe n° 4 : l'exécution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

Synthèse des écarts (en M€)	2011	2012	2013	2014
Loi de finances initiale	18 235	18 878	20 435	20 224
Variation de la ressource PNB	-382	196	2 027	57
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	<i>-132</i>	<i>268</i>	<i>2 133</i>	<i>57</i>
<i>dont :</i>				
<i>- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1855</i>	<i>0</i>
<i>- du solde de l'exercice précédent</i>	<i>96</i>	<i>52</i>	<i>-163</i>	<i>0</i>
<i>- du produit des recettes diverses du budget communautaire</i>	<i>2</i>	<i>-23</i>	<i>-243</i>	<i>-247</i>
<i>- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE</i>	<i>-54</i>	<i>-8</i>	<i>56</i>	<i>0</i>
<i>- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE</i>	<i>-175</i>	<i>246</i>	<i>628</i>	<i>304</i>
<i>Impact de la variation des bases PNB des États membres</i>	<i>-262</i>	<i>37</i>	<i>-93</i>	<i>0</i>
<i>Soldes de ressource PNB sur les exercices antérieurs</i>	<i>12</i>	<i>64</i>	<i>-12</i>	<i>0</i>
<i>BRS année n-1 pris en compte en année n</i>	<i>0</i>	<i>-173</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Variation de la participation au financement des rabais forfaitaires (Pays-Bas et Suède)	-2	1	-1	0
Variation de la ressource TVA	229	-22	-112	37
<i>Impact de la variation des bases TVA des États membres</i>	<i>110</i>	<i>-36</i>	<i>-113</i>	<i>0</i>
<i>Soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs</i>	<i>119</i>	<i>14</i>	<i>1</i>	<i>37</i>
Variation des « autres versements »	7	7	2	29
Variation de la participation au financement de la correction britannique	143	-8	104	0
Exécution	18 231	19 052	22 456	20 347
Écart entre l'exécution et LFI	-0,2 %	+0,9 %	+9,9 %	+0,6 %

Source : Cour des comptes et direction du budget

La soutenabilité du cadre financier 2014-2020 en question dès la première année d'application

L'exécution du budget européen de 2014 a été faite en application, s'agissant des dépenses, du cadre financier pluriannuel 2014-2020 (CFP), adopté par le Conseil européen en février 2013 et, s'agissant des ressources à collecter, de la décision relative aux ressources propres du 7 juin 2007, à titre provisoire.

En effet, pour les recettes, dès que la nouvelle décision aura été approuvée par tous les États membres, un ajustement, rétroactif, du financement sera effectué : il devrait avoir lieu en 2016.

Quant aux dépenses, dès mai 2014, la Commission a proposé la mobilisation de la marge pour imprévus, dans un projet de budget rectificatif n° 3, pour absorber une partie des restes à liquider au titre d'engagements antérieurs non couverts par des paiements : ils s'élèvent à près de 230 Md€ à fin 2014, soit environ un an et demi de paiements du budget européen.

La marge pour imprévus

La marge pour imprévus (article 13 du règlement CFP) est un instrument utilisable en dernier recours face à des circonstances imprévues, après examen de toutes les alternatives de financement, et plafonné à 0,03 % du revenu national brut de l'Union. Elle doit être entièrement compensée dans les marges du cadre financier de l'exercice en cours ou des exercices futurs puisqu'elle ne peut avoir pour effet de dépasser le total des plafonds de crédits d'engagement et de crédits de paiement.

La soutenabilité du budget européen nécessite de maîtriser les crédits d'engagement compte tenu des crédits de paiement disponibles. À cette fin et pour la correcte exécution du budget national, la France souhaite la mise en œuvre de plusieurs dispositifs de maîtrise de la dépense du budget européen, parmi lesquels :

- la création d'une fiche d'impact présentant les conséquences en crédits de paiement, sur cinq ans, de chaque proposition d'engagements de la Commission ;
- la mise en place d'un comité de suivi et d'alerte indépendant ;
- l'instauration d'une réserve de précaution pour limiter les ouvertures nettes de crédits par budget rectificatif.

Annexe n° 5 : les transferts de l'État aux collectivités territoriales

Les transferts de l'État aux collectivités territoriales comprennent les prélèvements sur recettes, le produit de la fiscalité attribuée en compensation de compétences transférées, la prise en charge de dégrèvements d'impôts locaux, des dotations du budget général ainsi que des versements provenant de deux comptes d'affectation spéciale.

a) L'objectif de réduction en 2014

Le pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013 prévoit une baisse des concours financiers de l'État de 1,5 Md€ en 2014.

Le renforcement de l'encadrement des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

Après avoir été plafonnés, à périmètre constant, pour chacune des années 2011 à 2013, à 50,5 Md€, les concours de l'État compris dans « l'enveloppe normée¹⁴⁸ » ne pouvaient, selon la trajectoire fixée par LPFP pour 2012-2017, excéder 49,78 Md€ en 2014, soit une baisse de 750 M€ reconduite en 2015. Conformément au programme de stabilité de la France pour 2013-2017, la LFI pour 2014 a porté la baisse initialement prévue à 1,5Md€.

La LPFP pour 2012-2017 prévoyait en outre que les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales devait, à périmètre constant, être stable en valeur (norme « 0 valeur ») sur la période 2013-2015.

En exécution, le total des opérations budgétaires diminue de 2,09 Md€.

Parmi celles-ci, les prélèvements sur recettes baissent de 1,14 Md€ en raison de la réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF)¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Regroupant les prélèvements sur recettes, hors attributions du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et hors dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, la dotation de générale de décentralisation liée à la formation professionnelle et les crédits relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, hors crédits affectés aux subventions pour travaux divers d'intérêt général (STDIL, la « réserve parlementaire »).

¹⁴⁹ Cette réduction a été répartie, conformément aux préconisations du Comité des finances locales, entre les catégories de collectivités au prorata des recettes totales, à raison de 840 M€ pour le bloc communal, 476 M€ pour les départements et 184 M€ pour les régions.

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

En M€	2013	2014	Δ 2014 - 2013
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	41 503,3	40 117,5	-1 385,6
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	21,1	20,6	-0,5
Dotation élu local	65,0	65,0	0,0
Prélèvement au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	36,4	39,4	3,0
Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion	498,9	500,6	1,7
Dotation départementale d'équipement des collèges	326,3	326,3	0,0
Dotation régionale d'équipement scolaire	661,2	661,2	0,0
Dotation de compensation des pertes de base de CET et de redevance des mines	22,0	20,4	-1,6
Dotation unique des compensations spécifiques de taxe professionnelle (DUCSTP)	367,5	291,6	-75,9
Compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 861,7	1 788,8	-72,9
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	816,8	735,7	-81,1
Prélèvements issus de la réforme de la fiscalité directe locale	3 810,2	3 856,8	46,6
-dont dotation de compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle	69,1	3,3	-65,8
-dont dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	3 330,6	3 325,3	-5,3
-dont DCRTP au titre de corrections d'années antérieures	0	22,1	22,1
-dont dotation de garantie des versements des fonds départementaux de taxe professionnelle	408,4	505,1	96,7
-dont dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés	2,1	1,0	-1,1
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 574,8	5 910,5	335,7
Compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte	0	83,0	83,0
Autres dotations	8,6	8,7	0,1
Total PSR	55 573,6	54 426,2	-1 147,4

Données : direction du budget

Les dépenses financées par le budget général diminuent également de 1,17 Md€ suite à la suppression de la dotation globale de décentralisation liée à la formation professionnelle (1,7 Md€ en 2013), remplacée par des ressources fiscales. Parmi ces dépenses, les dotations de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* progressent légèrement (0,7 %) ¹⁵⁰ sous l'effet, notamment, d'ajustements de compensations de transferts de compétences. Les subventions financées par d'autres programmes que ceux de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* augmentent de près de 30 %. Cette hausse résulte du reclassement de dépenses liées aux contrats aidés (pour 0,7 Md€) qui n'étaient pas identifiées comme bénéficiant aux collectivités territoriales au cours des gestions précédentes. Sans ce reclassement, ces dépenses budgétaires diminuent, en réalité, de 14 %.

Les concours sous enveloppe normée se sont élevés, en exécution, à 47,28 Md€, en dessous de la limite applicable après correction due à la suppression de la dotation globale de décentralisation liée à la formation professionnelle (48,08 Md€).

Toutefois, pris dans leur ensemble, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales s'établissent à 54,4 Md€, au-dessus de la norme de dépense, fixée à 54,2 Md€ en 2014. En effet, les attributions du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), non comprises dans « l'enveloppe normée » des concours financiers en 2014, ont progressé de manière dynamique, de 6 % et les prélèvements sur recettes issus de la réforme de la fiscalité locale, non compris dans la norme augmentent également de 1,2 %.

b) Les mesures d'atténuation

La réduction des concours de l'État de 1,5 Md€, appliquée à la DGF, a été partiellement compensée, pour les communes et leurs groupements ainsi que pour les départements, par un renforcement de la péréquation, respectivement à hauteur de 109 M€ et de 10 M€, financé par un prélèvement à due concurrence sur les allocations compensatrices de fiscalité locale.

Des transferts de fiscalité ¹⁵¹ ont été prévus en LFI pour atténuer la réduction des concours financiers. 841 M€ provenant des frais de gestion

¹⁵⁰ Voir les « subventions exceptionnelles versées aux communes » en annexe 6.

¹⁵¹ Des dispositions sans incidence sur le solde budgétaire de l'État, comme la possibilité pour les départements de relever le taux maximal de droit de mutation à titre onéreux (DMTO), complètent les mesures d'atténuation.

de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçus par l'État¹⁵² sont attribués aux départements pour compenser le dynamisme des dépenses sociales. En substitution de la dotation globale de fonctionnement liée à la formation professionnelle, 601 M€ prélevés sur les frais de gestion de la cotisation foncière des entreprises, de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises et de la taxe d'habitation, ont été alloués aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au Département de Mayotte, qui ont également bénéficié de 300 M€ de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE). En outre, 139 M€ de TICPE ont été versés aux régions pour financer la réforme de l'apprentissage.

Les attributions provenant des comptes d'affectation spéciale augmentent également de 0,22 Md€, de même que le produit de la fiscalité déjà transférée, en croissance de 1,1 Md€.

Globalement, le montant total des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales progresse, par rapport à 2013, de 0,9 %, à 102,9 Md€.

La réduction des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales devait pourtant se poursuivre et s'amplifier. Le pacte de confiance et de responsabilité prévoyait, en 2015, une diminution des concours financiers d'un montant équivalent à celui prévu pour 2014 (1,5 Md€). La LPFP pour 2014-2019 accentue cette réduction en étendant le périmètre de l'encadrement au FCTVA et aux dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, jusqu'à présent exclus, ainsi qu'en prévoyant une diminution progressive du montant des concours financiers de près de 19 % à l'échéance de 2017, soit une réduction de 3,6 Md€ par an pendant trois ans.

¹⁵² Comme le recommandait la Cour dans le rapport sur le budget de l'État pour 2013, le montant des frais de gestion perçus par l'État à l'occasion du recouvrement des impôts locaux rétrocédés aux collectivités territoriales, figure désormais dans l'annexe au projet de loi de finances retraçant les transferts financiers de l'État à ces dernières.

Annexe n° 6 : les subventions exceptionnelles accordées aux communes

En application de l'article L. 132-2 du code des juridictions financières, « la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article 2335-2 du code général des collectivités territoriales et le montant détaillé de ces subventions font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement du budget de l'État ».

Comme le relevait déjà la Cour en 2014, le caractère peu significatif des sommes versées justifierait un support de publication mieux adapté que le présent rapport.

Les articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement¹⁵³ 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 ». Une circulaire annuelle du ministre de l'intérieur rappelle les règles d'attribution de ces subventions¹⁵⁴ qui visent les collectivités ayant adopté un budget en déséquilibre et à l'encontre desquelles le préfet a engagé une procédure de rétablissement de l'équilibre budgétaire en saisissant la chambre régionale des comptes.

¹⁵³ Les subventions sont imputées sur le programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

¹⁵⁴ Pour 2014, il s'agit de la circulaire INTB14099328N du 18 avril 2014.

En 2014, dix communes ont bénéficié de ce dispositif pour un montant total de 1,5 M€ :

Commune de Longwy (Meurthe et Moselle)	450 000 €
Commune de Tremblay-les-Villages (Eure et Loir)	210 000 €
Commune de Seilhac (Corrèze)	135 000 €
Commune de Brassac-les-mines (Puy-de-Dôme)	100 000 €
Commune d'Ausseing (Haute-Garonne)	19 450 €
Commune de l'Île Molène (Finistère)	15 000 €
Commune de Bouéni (Mayotte)	150 000 €
Commune de Chiconi (Mayotte)	150 000 €
Commune de Sada (Mayotte)	150 000 €
Commune de Dzaoudi-Labattoir (Mayotte)	120 000€

Annexe n° 7 : les principales dépenses d'intervention

Programmes	Principal dispositif	Mission	Exéc. 2013	Exéc. 2014	2014/2013 en %
Handicap et dépendance	AAH	Solidarité, insertion et égalité des chances	8,16	8,48	+3,9 %
Aide à l'accès au logement – Prévention de l'exclusion	APL	Égalité des territoires, ville et logement	6,03	6,11	+1,2 %
Accès et retour à l'emploi	Contrats aidés	Travail et Emploi	1,98	2,91	+46,4 %
Accès et retour à l'emploi	Allocation de solidarité spécifique	Travail et Emploi	2,36	2,61	+10,6 %
Régimes sociaux et de retraite – transports terrestres	Subvention	Régimes sociaux et de retraite	6,44	6,51	+1,1 %
Infrastructure et service de transport	Transports terrestres	Écologie, développement et aménagement durables	3,52	3,40	-3,4 %
Mutations économiques et développement de l'emploi	Formation professionnelle	Travail et Emploi	3,70	2,55	-31, %
Reconnaissance et réparation du monde combattant	Fonds de solidarité	Anciens Combattants	2,73	2,73	
Vie de l'élève	Totalité des crédits du programme	Enseignement scolaire	2,34	2,5	+ 7 %
Vie étudiante	Bourses	Recherche et enseignement supérieur	1,91	1,95	+2,1 %
Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires	Appui aux entreprises (exploitants agricoles)	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	1,50	1,35	-10 %
Solidarité PED	FED	APD	1,64	1,48	-9,8 %
Prévention de l'exclusion	Héberg. et accès au logement	Égalité des territoires, ville et logement	1,39	1,47	+5, 8 %
Emploi outre-mer	Aides aux entreprises	Outre-Mer	1,24	1,18	-4,8 %
Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire	RSA	Solidarité, insertion et égalité des chances	0,37	0,97	+161,7 %
Total des principaux dispositifs			45,31	46,92	+2 %
Total titre 6			65,71	66,21	+0,8 %

Source : Cour des comptes

Annexe n° 8 : les relations financières entre l'État et la sécurité sociale

Les versements de l'État à la sécurité sociale (en M€)

DISPOSITIFS (en M€)	Versements Etat 2013	Versements Etat 2014	Variation %
TOTAL GENERAL	24 795,7	25 518,5	2,9%
Dont :			
Mission Solidarité, insertion et égalité des chances	8 790,1	9 697,8	10,3%
Dont :			
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	8 165,4	8 481,6	3,9%
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	254,7	247,8	-2,7%
RSA activité	370,0	968,4	161,7%
Mission Santé (AME)	702,2	717,2	2,1%
Mission Ville et logement	5 311,6	5 300,8	-0,2%
Dont :			
ALS et APL	5 144,0	5 176,7	0,6%
Mission Travail et emploi	1 185,2	1 107,6	-6,5%
dont :			
Apprentissage	859,7	836,8	-2,7%
Zones de revitalisation rurales - Organismes d'intérêt général et associations (ZRR-OIG)	153,4	93,9	-38,8%
Mission agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	498,1	434,4	-12,8%
Dont :			
TO-DE : Travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi	480,2	418,5	-12,8%
Mission Outre mer (principalement entreprises implantées dans les DOM)	1 176,4	1 045,1	-11,2%
Mission Régimes sociaux de retraite :	6 438,2	6 506,3	1,1%
SNCF - RATP	4 108,5	4 129,3	0,5%
Régime de retraite des mines	1 489,7	1 556,8	4,5%
Régime de retraite des marins	840,0	820,2	-2,4%

Source : Cour des comptes

**Les dettes et les créances de l'État à l'égard de la sécurité sociale pour
les principaux dispositifs (en M€)**

DISPOSITIFS	Situation nette au 31 décembre 2013	Situation nette au 31 décembre 2014
1/ PRESTATIONS Dont :	305,89	407,09
Aide médicale de l'Etat (AME)	51,68	57,30
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	38,52	74,30
RSA activité	72,68	86,02
RSA contrats aidés	61,69	-
RSA / Prime de fin d'année	13,56	10,70
Allocation de logement sociale (ALS) (FNAL)	175,52	184,43
Aide personnalisée au logement (APL) (FNAL)	-	120,42
2/ EXONERATIONS DE COTISATIONS SOCIALES COMPENSEES Dont :	58,74	322,29
Apprentissage	41,23	39,06
Auto-entrepreneur - Régime micro social	-	62,92
Zone de restructuration de la défense (ZRD)	-	42,06
Zones de revitalisation rurale (ZRR)	-	9,36
Zones de revitalisation rurales - Organismes d'intérêt général et associations (ZRR-OIG)	11,55	39,96
Entreprises implantées dans les DOM	-	28,74
Travailleurs indépendants dans les DOM	156,16	115,71
Militaires partis	-	-
Zones franches urbaines (ZFU)	23,53	18,82
3/ EXONERATIONS COMPENSEES PAR DES RECETTES FISCALES (TEPA et exonérations particuliers employeurs)	18,61	-
5/ SUBVENTIONS D'EQUILIBRE - CPRPSNCF	N/S	-
6/ DISPOSITIFS RESIDUELS	-	134,37
TOTAL GENERAL	249,05	367,70

Source : Cour des comptes sur la base des données issues de l'état semestriel au 31 décembre 2014

Annexe n° 9 : la représentativité des indicateurs au regard des crédits de la mission

Indicateurs absents qui devraient pourtant figurer compte tenu du caractère significatif des crédits consacrés à ces actions	
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Indicateurs de mission sur le pourcentage de foyers fiscaux ayant recours à la télédéclaration, sur la gestion des ressources humaines, sur les priorités transversales communes à l'ensemble de la mission (lutte contre la fraude, efficience et qualité du service).
Justice	Indicateurs relevant de la procédure pénale (délais moyens de traitement des procédures pénales, taux de réponse pénale, taux de mise à exécution des peines, taux de récidive).
Régimes sociaux et de retraite	Indicateurs permettant d'apprécier la contribution de la subvention de l'État à l'équilibre comptable des organismes et indicateurs de soutenabilité. Les indicateurs actuels ne portent que sur des enjeux budgétaires marginaux (les coûts de gestion) et n'entretiennent pratiquement aucun lien avec l'objet principal de la dépense.
Économie	Indicateurs de qualité du service dans le programme 134 qui est financièrement le plus significatif et dont les actions sont structurellement tournées vers l'utilisateur (protection et sécurité du consommateur, autorité de la concurrence...). Les indicateurs actuels ne couvrent que 4 actions sur 14.

Indicateurs présents alors qu'ils ne représentent pas des actions financièrement significatives	
Action extérieure de l'État	Indicateurs « Présence des Français et usage du français dans l'Union européenne », « Augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères » et « Délais de traitement des documents administratifs et des demandes de titre ».
Défense	Le taux d'évolution des devis à terminaison est un indicateur financièrement pertinent car il permet de mesurer l'évolution des coûts des opérations d'armement par rapport à leur devis initial. Sa faiblesse est qu'il n'est pas retraité en cas de modifications de périmètre suite au livre blanc qui a modifié sensiblement la signification des devis initiaux (du fait de modification des délais, du nombre d'exemplaires à livrer, etc.).
Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales	2 des 3 indicateurs principaux de la mission (part des superficies cultivées en agriculture biologique et nombre de doses unités de pesticides) cherchent à refléter les attentes supposées du citoyen, mais ne concernent qu'une part marginale des crédits de la mission. Seul un tiers des crédits de l'action 14 « Gestion équilibrée et durable des territoires » (825 M€) est couvert par les indicateurs.
Engagements financiers de l'État	Les indicateurs associés au programme 114 - <i>Appels en garantie de l'État</i> , couvrent moins du dixième de l'ensemble des engagements de garantie pris par l'État.
Santé	Les indicateurs retenus comme « les plus représentatifs » ne correspondent qu'à 4 % des dépenses de la mission contre 5,5 % en 2013. Aucun indicateur ne permet de mesurer l'amélioration de l'état de santé de la population et la réduction des inégalités territoriales et sociales de santé.
Solidarité, insertion et égalité des chances	L'indicateur « Qualité des processus de décision des maisons départementales des personnes handicapées » est peu représentatif des crédits de l'aide pour adulte handicapé.

Annexe n° 10 : les financements versés aux principaux opérateurs

<i>en M€</i>	Exécution 2012	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014
Opérateurs	Total des financements*	Total des financements*	Total des financements*	Total des financements**
ADEME - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	590	566	475	475
AEFE - Agence pour l'enseignement français à l'étranger	539	528	539	520
AFITF - Agence de financement des infrastructures de transport de France	1 435	1 098	1 704	1 212
ANGDM - Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs	527	494	499	464
ANR - Agence nationale de la recherche	610	513	605	448
ASP - Agence de services et de paiement	9 433	10 061	8 376	8 169
BnF - Bibliothèque nationale de France	198	198	203	195
CEA - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives	2 694	2 801	1 471	1 412
CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	709	697	697	677
CNES - Centre national d'études spatiales	1 588	1 658	1 545	1 356
CNRS - Centre national de la recherche scientifique	2 519	2 595	2 604	2 442
Fonds de solidarité	2 350	2 462	2 510	2 596
IFP Energies nouvelles	142	136	143	141
INRA - Institut national de la recherche agronomique	656	677	678	670
INRIA - Institut national de recherche en informatique et en automatique	165	171	171	168
IRD - Institut de recherche pour le développement	201	206	206	203
Météo-France	249	249	260	242
Musée du Louvre	116	97	103	102
ONERA - Office national d'études et de recherches aérospatiales	110	109	96	96
ONF - Office national des forêts	206	190	224	216
Pôle emploi	2 209	2 096	2 145	2 093
SGP - Société du Grand Paris	345	345	527	527
VNF - Voies navigables de France	202	412	409	399
TOTAL	27 793	28 361	26 190	24 825

* Dotations budgétaires (cat 32, cat 72 et titre 6) en crédits de paiements et recettes fiscales affectées

** Seules les données sur les recettes fiscales ne sont pas disponibles en exécution 2014.

Les données reprises correspondent à la prévision d'exécution 2014 inscrite dans les Voies et Moyens du PLF 2015.

**RÉPONSE COMMUNE
DU MINISTRE DES FINANCES ET
DES COMPTES PUBLICS
ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ
DU BUDGET**

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET
DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ
DU BUDGET**

Vous avez bien voulu nous transmettre le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2014, prévu par l'article 58-4 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dont nous avons pris connaissance avec intérêt. Vous voudrez bien trouver ci-dessous quelques remarques de nature à nuancer certaines conclusions que nous ne partageons pas.

En matière de prévisions de recettes, la Cour souligne l'importante révision à la baisse de l'évolution spontanée des recettes fiscales depuis la LFI pour 2014.

Cette révision des recettes fiscales est directement liée à la dégradation du contexte macro-économique constatée au cours de l'année 2014.

Le scénario macroéconomique pour 2014 a été sensiblement et progressivement révisé à la baisse depuis la LFI. La croissance du PIB en valeur, prévue à 2,3 % lors de la LFI pour 2014, a été abaissée de 1,0 point au cours de l'année. Cette révision de la croissance du PIB a eu un impact majeur sur l'ajustement des prévisions par rapport à la LFI, de l'ordre d'un tiers de l'écart considéré sur l'évolution spontanée. A cela s'ajoute une révision de la composition de la croissance, qui a également eu une incidence défavorable sur les recettes fiscales, contribuant à expliquer l'écart lié à l'élasticité.

Afin de tenir compte au mieux des nouvelles informations disponibles (notamment des remontées comptables), les prévisions de recettes de la LFI ont été revues tout au long de l'année 2014. Ainsi, dans le PLFR 1 de juin, l'évolution spontanée des recettes fiscales a été minorée de 2 Md€. La prévision révisée pour 2014 du PLF 2015, puis la prévision du PLFR 2 pour 2014, ont été prudentes et les recettes fiscales encaissées en fin d'année se sont finalement établies en plus-value par rapport à ces prévisions.

Plus généralement, la faiblesse de l'élasticité des recettes fiscales nettes en 2012, 2013 et 2014 doit être resituée dans un contexte de faible croissance en valeur.

Enfin, pour ce qui concerne les recommandations de la Cour invitant à établir et à rendre publics des éléments concernant d'une part les méthodes et le processus de prévision des recettes et d'autre part les écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales, nous rappelons que les documents

budgétaires annexés au PLF 2015 ont été enrichis dans ces deux directions, notamment par l'ajout d'encadrés pédagogiques expliquant les méthodes de prévision des principaux impôts et par des analyses plus approfondies sur l'exécution. Ces efforts d'analyse et de transparence seront poursuivis.

Nous soulignons par ailleurs la maîtrise exceptionnelle des dépenses au cours de l'année 2014, qui est largement sous-estimée dans le rapport.

La norme de dépenses en valeur (hors dette et pensions) a été parfaitement respectée en exécution, avec des dépenses qui s'établissent à -121 M€ sous l'objectif. Si la Cour souligne cet acquis, elle minore sa portée, en soulignant qu'il aurait été atteint au prix de « débudgétisations importantes » et de « reports de charges accrus », qui auraient « altéré la sincérité de la dépense ».

Nous contestons ces critiques pour plusieurs raisons.

En premier lieu, la Cour souligne insuffisamment que le niveau de la norme était particulièrement ambitieux en 2014 puisque fixé à un niveau significativement inférieur à la norme de 2013 en budgétisation (-1 675 M€), puis abaissé de 1,6 Md€ par la première loi de finances rectificative (LFR). À périmètre constant, l'exécution 2014 sur le périmètre de la norme de dépenses apparaît ainsi en diminution de 3,3 Md€ par rapport à l'exécution 2013 au même format : il s'agit donc de la baisse en valeur la plus forte d'exécution à exécution, des dépenses pilotables de l'État depuis que celles-ci sont pilotées par une norme de dépenses. L'analyse de la Cour suivant laquelle le gouvernement aurait dû plus fortement ajuster les dépenses dans la première LFR, afin de compenser les moins-values de recettes fiscales, apparaît discutable dès lors qu'il était impossible de minorer les dépenses des ministères en cours de gestion pour compenser entièrement l'évolution des recettes, sauf à remettre en cause des pans entiers des politiques publiques.

En second lieu, nous contestons que ce résultat ait été atteint en altérant la sincérité de la dépense. Plusieurs indicateurs en témoignent : si les reports de crédits se sont effectivement accrus, passant de 1,44 Md€ entre 2013 et 2014 à 2,35 Md€ entre 2014 et 2015, l'impact de ces reports sur la gestion 2015 ne pourra être apprécié qu'au regard du montant des crédits reportés en fin de gestion 2015. Surtout, cette hausse s'est accompagnée d'une stabilité globale des restes à payer sur engagements (87,3 milliards d'euros en 2014 contre 87,0 milliards d'euros en 2013) et des reports de charge sur la mission « Défense » (autour de 2,8 milliards d'euros). Les dettes de l'État à l'égard de ses fournisseurs ou d'autres organismes publics retracées dans la comptabilité générale de l'État (dettes de fonctionnement, d'intervention, et envers les fournisseurs d'immobilisations), après retraitement des éléments exceptionnels, ne se sont pas alourdies en 2014.

Enfin, nous tenons à souligner que les efforts conduits par le gouvernement pour ralentir les dépenses de l'État se sont également traduits dans les résultats de l'exécution 2014 en comptabilité nationale. Le taux de croissance de la dépense de l'ensemble des administrations publiques s'est en effet élevé à 0,9 % en valeur hors crédits d'impôt, après 1,9 % en 2013 et 3,1 % en 2012, en baisse par rapport à l'objectif de la loi de programmation des finances publiques (qui prévoyait une progression de 1,4 % en valeur). Il s'agit d'un niveau historiquement bas, qui permet de relativiser les critiques de la Cour sur les départs de la dépense de l'État sur les autres sous-secteurs des administrations publiques.

La Cour des comptes remet également en cause les résultats de la gestion 2014 en réintégrant au sein de la norme de dépenses les décaissements annuels des investissements d'avenir. Elle émet des critiques vigoureuses à l'égard de ces dépenses d'investissement.

Ce périmètre de calcul ne nous paraît pas pertinent dès lors qu'il agrège avec les dépenses du budget général des dépenses effectuées au sein de différents opérateurs. Or, la norme constitue essentiellement un outil de pilotage des charges de l'État, tant en budgétisation qu'en gestion, et doit donc recouvrir un périmètre qui permette la mise en œuvre d'un tel pilotage.

Si ces dépenses se situent en dehors de la norme applicable aux dépenses du budget de l'État, elles demeurent néanmoins soumises à l'exigence de maîtrise de la dépense qui concerne l'ensemble des administrations publiques. Le suivi et le pilotage des décaissements du programme des investissements d'avenir seront renforcés en 2015.

Enfin, la Cour constate que certaines actions financées par les investissements d'avenir avaient été décidées antérieurement au lancement du programme, ou auraient pu être financées par des crédits « classiques » du budget général, et qualifie ces pratiques de « débudétisations ». Or, le fait que certaines des actions financées par les investissements d'avenir auraient pu l'être sous forme de crédits budgétaires « classiques » ne réduit en rien l'intérêt pour l'économie de ces dépenses et n'entre donc pas nécessairement en contradiction avec l'objectif initial, dès lors que ces dépenses respectent bien les objectifs et la gouvernance du programme. Plutôt qu'à l'origine des crédits, c'est à leur finalité qu'il convient de se référer pour mesurer la pertinence de leur insertion dans les investissements d'avenir.

La Cour des comptes relève enfin des sous-budgétisations circonscrites mais persistantes, principalement sur la mission « Défense ». S'agissant de l'enveloppe relative aux opérations extérieures (Opex), nous tenons à rappeler le caractère difficilement prévisible de ces dépenses, dont le niveau de la budgétisation est par ailleurs inscrit dans la loi de

programmation militaire. Concernant les ouvertures de crédits liés aux apurements comunautaires, nous souhaitons rappeler que les procédures d'apurement de conformité sont très longues (plusieurs années) et, que tant que la correction n'est pas notifiée, il est extrêmement difficile d'estimer son montant et son calendrier d'acquittement de manière fiable. Le montant des corrections acquittées varie très sensiblement d'une année sur l'autre, ce qui explique leur budgétisation

Concernant la démarche de performance, la Cour note que « peu de progrès tangibles peuvent être constatés ».

Nous tenons cependant à souligner les progrès effectués par le gouvernement pour rendre les documents annexés au PLF plus intelligibles et plus faciles d'utilisation pour les parlementaires. Ainsi, dans les projets annuels de performances du PLF 2015, le nombre d'objectifs stratégiques a diminué de 17 % et le nombre d'indicateurs de 19 %. Dans un même souci de simplification, le volet « coûts » de la CAC a été réduit dans les rapports annuels de performances de l'année 2014 et ne présente que les coûts directs liés à un programme, c'est-à-dire hors déversements. Dans l'enquête annuelle réalisée par la direction du budget auprès d'un panel de parlementaires et d'administrateurs des assemblées sur les documents budgétaires, la satisfaction des parlementaires sur le volet performance s'est améliorée de 18 points pour les PAP 2015 (passant de 61 % à 79 %).

Telles sont les principales remarques qui nous amènent à nuancer les conclusions du rapport.
