

Cour des comptes



LE BUDGET DE L'ÉTAT en 2013

RESULTATS ET GESTION

Sommaire

DÉLIBÉRÉ	9
INTRODUCTION	15
PREMIÈRE PARTIE - LES RÉSULTATS DE L'ANNÉE 2013	19
CHAPITRE 1 - LE DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2013	21
I - Une réduction du déficit budgétaire sensiblement plus faible que prévu	21
II - L'effort de réduction du déficit par la hausse des recettes n'a pas porté tous ses fruits	33
CHAPITRE 2 - LA TRÉSORERIE ET LA DETTE DE L'ÉTAT	39
I - Un besoin de financement très élevé en 2013 et nettement supérieur aux prévisions	39
II - Une croissance de la dette qui ne ralentit pas	44
III - L'État endetté : une situation durable	47
CHAPITRE 3 - L'IMPACT D'AUTRES ENTITÉS PUBLIQUES SUR LE SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT	51
I - Des transferts à la sécurité sociale et aux collectivités locales stables	51
II - Un impact de l'Union européenne sur le budget de l'État en hausse et mal anticipé	62
DEUXIÈME PARTIE - LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2013	71
CHAPITRE 1 - LES RECETTES FISCALES	73
I - Des recettes 2013 supérieures à celles de 2012 et des années antérieures	73
II - Des recettes exécutées très inférieures aux prévisions de la LFI 2013 ...	79

CHAPITRE 2 - L'IMPACT DES DÉPENSES FISCALES SUR LES RECETTES	91
I - La stabilisation des dépenses fiscales en 2013 : un constat fragile	91
II - La nécessité d'un pilotage des dépenses fiscales par politique publique	95
CHAPITRE 3 - LES RECETTES NON FISCALES.....	105
I - Des recettes de dividendes inférieures aux montants prévus en LFI 2013	106
II - La stabilité, hors effets exceptionnels, des autres recettes non fiscales et fonds de concours.....	112
TROISIÈME PARTIE - LES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2013.....	117
CHAPITRE 1 - LA MAÎTRISE DES DÉPENSES	119
I - Des dépenses stabilisées sur le budget général et sur un agrégat élargi à certains comptes spéciaux.....	119
II - Des normes respectées en dépit du traitement conventionnel de certaines dépenses	123
III - Un pilotage infra-annuel efficace, des tensions reportées sur les gestions futures.....	131
CHAPITRE 2 - LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE.....	143
I - Un budget contenant essentiellement des dépenses de fonctionnement et de transferts	143
II - La gestion de la masse salariale : une stabilisation de la dépense tenant en partie à des facteurs non pérennes	148
III - Les dépenses d'intervention : une croissance contenue, un pilotage perfectible.....	157
IV - Les dépenses en faveur des opérateurs	166

QUATRIÈME PARTIE - L'APPRÉCIATION D'ENSEMBLE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE.....	177
CHAPITRE 1 - LA RÉGULARITÉ DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	179
I - Sur le budget général, des sous-budgétisations récurrentes et des fonds de concours irréguliers	179
II - Les dérogations au principe d'universalité et d'unité : le cas des comptes spéciaux	183
III - Les rétablissements de crédits : le recours parfois dévoyé à cette procédure.....	186
CHAPITRE 2 - LA DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE	189
I - Pertinence et limites de la démarche de performance par les indicateurs	190
II - Le développement insuffisant des autres outils de la performance.....	195
CHAPITRE 3 - LA SOUTENABILITÉ DU BUDGET DE L'ÉTAT	199
I - Des incertitudes sur le rendement des recettes fiscales de 2014	199
II - Le respect des engagements du budget triennal 2013-2015 reste à confirmer	201
III - La persistance de risques sur des dépenses insuffisamment pilotées.	204
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	213
LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	217
LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS.....	219
ANNEXES.....	231
RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET, AUPRÈS DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS	261

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

- Elaboration et publication -

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'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 2013 : 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, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte, M. Vachia, M. Paul, présidents de chambre, MM. Picq, Babusiaux, Bayle, Bertrand, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Rémond, Gillette, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Pannier, Lebuy, Mme Pappalardo, MM. Lafaure, Andréani, Mme Morell, MM. Perrot, Braunstein, Mmes Dayries, Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Jean Gautier, Vermeulen, Tournier, Mmes Darragon, Seyvet, Moati, MM. Charpy, Sabbe, Pétel, Maistre, Martin, Hayez, Mme Froment-Védrine, MM. Rigaudiat, Ravier, Metzger, de Gaulle, Guibert, Mme Monique Saliou, MM. Piolé, Uguen, Guédon, Zerah, Urgin, Baccou, Vialla, Ory-Lavollée, Sépulchre, Guéroult, Mme Malgorn, MM. Feller, Chouvet, Viola, Mme Démier, MM. Clément, Boudy, Le Mer, Saudubray, Migus, Rousselot, Laboureix, Monteils, Geoffroy, Léna, Glimet, de Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Mourier des Gayets, Delaporte, de La Guéronnière, Mme Pittet, MM. Potton, Jamet, Senhaji, d'Aubert, Mme Périn, MM. Ortiz, Rolland, Kesler, Mme Bouzanne des Mazéry, M. Bouvard, Mmes Soussia, Coudurier, M. Brana, Mmes Faugère, Périgord, MM. Belluteau, Appia, conseillers maîtres, MM. Klinger, Blairon, Jouanneau, Marland, Sarrazin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

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

- en son rapport, M. Paul, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de Mme Périn, conseillère maître, rapporteur général, de MM. Malcor et Pelé, rapporteurs 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. Lefort, avocat général.

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

Fait à la Cour, le 20 mai 2014.

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, Cazala, Gautier, Barbé, Vermeulen, Charpy, Mme Trupin, M. Antoine (à compter du 5 mai 2014), Mmes Bouygard (jusqu'au 20 mars 2014) et Vergnet, MM. Viola, Laboureux et Lambert, conseillers maîtres. M. Lefort, avocat général, représentait le procureur général.

Le rapporteur général était Mme Périn, conseillère maître, assistée de MM. Malcor et Pelé, rapporteurs, et de Mme Hado, assistante, avec le concours de M. Théron, rapporteur à temps partiel, MM. Boullanger, Lion, Ravalet, Vareille et Bourquard, conseillers référendaires, Mme Georges et M. Plée, rapporteurs extérieurs, et Mme Daros-Plessis, experte.

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

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 13 mai 2014, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet et Mme Ratte, M. Vachia, M. Paul, rapporteur général du comité, 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 61 analyses par mission et par programme de l'exécution des crédits et de deux analyses de l'exécution des recettes, fiscales et non 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 63 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 74,87 Md€ en 2013 (3,6 % du PIB), en réduction de 12,28 Md€ par rapport à 2012 mais d'un niveau encore bien supérieur à celui constaté avant la crise.

Ce déficit représente 33 % de ses recettes nettes et 25 % de ses dépenses nettes.

Il est supérieur au montant de l'impôt sur le revenu (67 Md€).

Comparé aux dépenses, il est supérieur aux crédits que l'État consacre à ses missions régaliennes : les crédits des cinq missions *Justice, Sécurité, Défense, Action extérieure de l'État* et *Administration générale et territoriale de l'État* s'élèvent à environ 70 Md€.

Il est également supérieur aux dotations que l'État consacre :

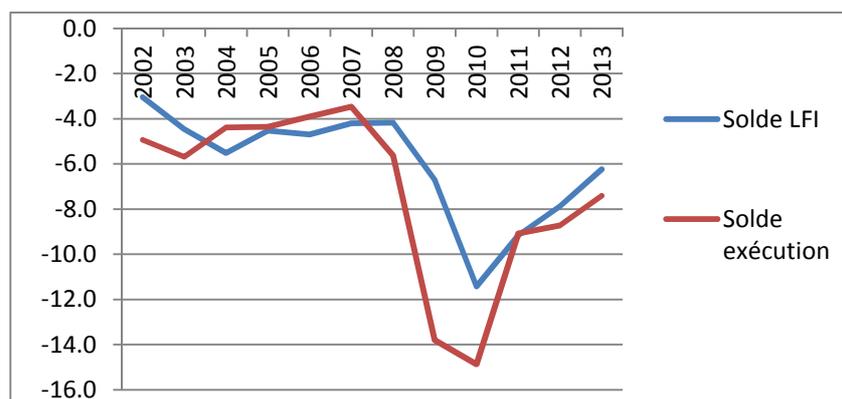
- à l'enseignement scolaire (63,4 Md€) ;
- ou à ses interventions sociales : les crédits des six missions *Travail et emploi, Solidarité, insertion et égalité des chances, Égalité des territoires, logement et ville, Immigration, asile et intégration, Régimes sociaux et de retraite* et *Santé* représentent 40 Md€.

Plus généralement, les crédits d'intervention de l'État (crédits de titre 6) en faveur des ménages, des entreprises, des collectivités territoriales et autres collectivités, s'élèvent à 65,7 Md€, soit un montant moindre que celui de son déficit.

Le déficit de 2013 est supérieur de 12,56 Md€ à celui fixé en loi de finances initiale (LFI) car, si les prévisions de dépenses ont été globalement respectées, les recettes fiscales se sont révélées fortement inférieures aux prévisions.

Ce dérapage par rapport à la LFI est plus important que celui constaté lors des deux gestions précédentes : comme le montre le graphique ci-après, le déficit constaté en 2012 était supérieur de 8,4 Md€ au déficit voté tandis que l'exécution était conforme à la LFI en 2011.

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



Source : Cour des comptes

La gestion 2012 avait été marquée par le vote de trois lois de finances rectificatives¹, ajustant à la baisse, à deux reprises, les prévisions de croissance et de recettes, et l'adoption d'un décret d'avance en fin de gestion. En 2013, une seule loi de finances rectificative (LFR) et trois décrets d'avance sont intervenus.

Cependant, le programme de stabilité présenté en avril 2013 et le projet de loi de finances pour 2014 comportaient une révision à la baisse des prévisions de croissance et de recettes fiscales par rapport à la LFI. Ces nouvelles prévisions ont été prises en compte dans la loi de finances rectificative (LFR) de fin d'année.

Une unique loi de finances rectificative en fin de gestion et trois décrets d'avance en 2013

Le décret du 13 mai 2013 a prévu l'ouverture et l'annulation de 0,78 M€ en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sur la mission Conseil et contrôle de l'État, pour permettre l'installation du Haut Conseil des finances publiques, à partir de crédits inscrits sur le programme de la Cour des comptes.

¹ La LFR du 14 mars 2012 avait notamment prévu le financement des dotations au Mécanisme européen de stabilité ; la LFR du 16 août 2012 avait introduit de nouvelles mesures fiscales ; la LFR du 29 décembre 2012 avait notamment prévu les crédits nécessaires à la recapitalisation de DEXIA.

Ce décret, pris en application des dispositions de l'article 22 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, crée, pour la première fois, un programme budgétaire par la voie d'un décret.

Le décret du 27 septembre 2013 a ouvert 107 M€ en AE et en CP sur la mission Égalité des territoires, logement et ville, au profit du programme 177 – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables, pour la création de 4 500 places d'hébergement d'urgence, pour financer le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale annoncé par le Premier ministre le 21 janvier 2013.

Le décret du 28 novembre 2013 a ouvert 742,5 M€ d'AE et de 1 128,0 M€ de CP sur 11 missions et 15 programmes, dont 365,9 M€ de crédits de personnel, essentiellement au profit de la mission Défense (329 M€).

Les ouvertures de crédits de personnel opérées par décret d'avance ont été inférieures à celles qui auraient été nécessaires si le taux de contribution au compte d'affectation spéciale Pensions n'avait pas été abaissé en décembre, en raison de départs à la retraite moins nombreux et d'un taux d'inflation plus bas que prévu.

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2013 a réduit les dépenses nettes de 3,9 Md€ (hors remboursements et dégrèvements) et les prévisions de recettes nettes de 13,4 Md€, portant le solde à -72,91 Md€.

La gestion 2013 s'est caractérisée par un effort de maîtrise des dépenses qui a permis d'en stabiliser le montant et de limiter l'impact des importantes moins-values constatées sur les recettes fiscales sur le solde budgétaire de l'État.

La première partie de ce rapport présente le solde budgétaire 2013 ainsi que son articulation avec le solde en comptabilité nationale et le résultat du compte général de l'État. Le financement de l'État et la gestion de sa trésorerie sont examinés, notamment l'exposition au risque que constitue une dette toujours croissante. Enfin, l'impact sur le solde budgétaire d'autres entités publiques (sécurité sociale, collectivités territoriales, zone euro et Union européenne) est également analysé.

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 son RRGB pour 2012, les aléas que l'incertitude sur les prévisions de recettes fait peser sur l'exécution budgétaire.

La troisième partie décrit l'évolution des dépenses de l'État en 2013 : la tenue des normes de dépenses comme la régulation budgétaire sont examinées, ainsi que les grandes composantes de la dépense de l'État, en particulier la masse salariale, les dépenses d'intervention et le financement des opérateurs de l'État, sous l'angle de leur contribution à la maîtrise de la dépense.

Enfin, la quatrième partie présente l'appréciation d'ensemble de la Cour sur l'exécution budgétaire de 2013, selon trois approches : la régularité de l'exécution, la démarche de performance et la soutenabilité budgétaire de cette gestion.

Ces développements débouchent sur 11 recommandations formulées tout au long du rapport.

La Cour présente également un suivi des recommandations qu'elle avait formulées, dans le RRGB, au titre des gestions 2011 et 2012 ainsi qu'un bilan de la mise en œuvre des recommandations émises dans les 61 notes d'analyse de l'exécution budgétaire par mission et les deux notes d'analyse relatives aux recettes, fiscales et non fiscales.

PREMIÈRE PARTIE

LES RÉSULTATS DE L'ANNÉE 2013

La première partie de ce rapport analyse les résultats de l'année 2013, en présentant l'évolution du déficit (chapitre 1), la trésorerie et la dette de l'État (chapitre 2) et enfin, l'impact sur le budget de l'État d'autres entités publiques (chapitre 3).

Chapitre 1

Le déficit de l'État en 2013

Sont analysés dans ce chapitre le solde du budget de l'État en 2013, par rapport à 2012 et par rapport au déficit autorisé en lois de finances initiale et rectificative ainsi que l'articulation de ce solde budgétaire avec le résultat des comptabilités générale et nationale (I). L'évolution des recettes, et notamment leur sensibilité à la croissance, et des dépenses est ensuite présentée (II).

I - Une réduction du déficit budgétaire sensiblement plus faible que prévu

L'exécution de 2013 est en amélioration par rapport à celle de 2012 mais marque une forte détérioration par rapport à la loi de finances initiale.

A - La réduction du déficit de 2013 par rapport à 2012 résulte d'un double effort sur les recettes et les dépenses

Le déficit du budget de l'État s'établit à 74,87 Md€, soit une réduction de 12,28 Md€ par rapport à 2012. Les recettes nettes ont augmenté de 11,84 Md€ tandis que les dépenses nettes du budget général ont diminué de 0,89 Md€.

**Comparaison des variations du solde du budget de l'État des
exercices 2012 et 2013 (en Md€)**

En exécution	2011	2012	2012- 2011	2013	2013-12
Recettes fiscales brutes	339,41	359,00	+19,58	370,22	+11,22
Recettes non fiscales	16,38	14,11	-2,27	13,71	-0,40
Prélèvements sur recettes	-74,07	-74,64	-0,57	-78,02	-3,38
Fonds de concours	3,83	3,47	-0,36	3,52	+0,05
Recettes brutes	285,55	301,94	+16,38	309,43	+7,49
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-84,40	-90,56	-6,16	-86,21	+4,35
Recettes nettes	201,16	211,38	+10,22	223,22	+11,84
Dépenses brutes	375,65	390,09	+14,44	384,86	-5,23
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-84,39	-90,56	-6,16	-86,21	+4,35
Dépenses nettes	291,25	299,54	+8,28	298,65	-0,89
Solde hors comptes spéciaux	-90,10	-88,16	+1,94	-75,43	+12,73
Solde des comptes spéciaux	-0,63	1,01	+1,64	0,56	-0,45
Solde (hors budgets annexes)	-90,72	-87,15	+3,57	-74,87	+12,28

Source : Cour des comptes – au 16 mai 2014.

La réduction du déficit, supérieure à celle de 2012 (3,57 Md€), est comparable à celle de 2011 (14 Md€ entre 2011 et 2010). Elle résulte :

- d'une forte hausse des recettes nettes de l'État, de 11,84 Md€ en 2013, comparable à celle qui avait été constatée au terme des deux gestions précédentes (+10,22 Md€ en 2012 et +13,30 Md€ en 2011) ; les recettes fiscales, malgré une évolution spontanée négative (-4,6 Md€), progressent de 5,8 % (+15,6 Md€), pour l'essentiel sous l'effet des importantes mesures nouvelles votées en LFI pour 2013 (+15,2 Md€) ;
- d'une légère décreue des dépenses nettes de l'État (- 0,89 Md€), alors qu'elles avaient progressé les années précédentes (de 8,28 Md€ en 2012 et de 7,84 Md€ en 2011).

Alors qu'en 2011 et en 2012, la réduction du déficit budgétaire reposait sur une hausse des recettes fiscales supérieure à celle des dépenses, elle résulte en 2013 à la fois d'une hausse des recettes fiscales et d'une stabilisation des dépenses du budget général.

B - Un déficit budgétaire plus important que prévu malgré la maîtrise des dépenses

La LFI pour 2013 était bâtie sur une prévision de croissance du PIB de 0,8 %, qui s'est révélée rapidement optimiste, augmentant donc les aléas pesant sur les prévisions de recettes fiscales. L'exécution de 2013 a, de nouveau, été affectée par des recettes fiscales moindres que prévu. En revanche, les dépenses ont été maîtrisées.

1 - Des ajustements effectués en cours d'année

a) Le Parlement a été informé de plusieurs révisions des prévisions

La LFI pour 2013 s'inscrivait dans le budget triennal pour 2013-2015, présenté dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 du 31 décembre 2012.

Dans ce cadre, la LFI pour 2013 prévoyait un déficit de 62,31 Md€ (contre 78,71 Md€ en LFI pour 2012), résultant de la stabilisation des dépenses, d'une augmentation spontanée des recettes de 9,0 Md€ et d'un impact des mesures fiscales nouvelles de 15,8 Md€.

Le programme de stabilité, transmis à la Commission européenne en avril 2013², réduisait de 0,8 % à 0,1 % les prévisions de croissance pour 2013 et, s'il maintenait l'objectif de stabilisation des dépenses, révisait à la baisse de 8,1 Md€ la prévision de recettes fiscales³. Le déficit budgétaire sous-jacent s'élevait donc à 68,3 Md€.

Lors du débat d'orientation budgétaire, les risques supplémentaires de moindres recettes fiscales ont été estimés de 0 à 4 Md€, conformément aux analyses de la Cour dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013.

² Depuis 1999, le programme de stabilité, accompagné du programme national de réforme, est transmis chaque année par les États de l'Union européenne à la Commission. Il présente la trajectoire à moyen terme des finances publiques tandis que le programme national de réforme expose les réformes structurelles qui doivent permettre de respecter cette trajectoire. En vertu de l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014 du 28 décembre 2010, le programme de stabilité est présenté au Parlement, pour y être soumis à un débat et à un vote, deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne.

³ La principale correction (-5,2 Md€) concernait leur évolution spontanée, en lien avec la révision à la baisse de la croissance et de l'élasticité. La prévision du programme de stabilité a également intégré la moins-value sur l'exécution 2012 (-1,9 Md€) et une révision à la baisse du rendement des mesures nouvelles (-1 Md€).

Enfin, le projet de loi de finances pour 2014, déposé à l'Assemblée nationale le 25 septembre 2013, a ajusté les prévisions de recettes fiscales nettes, pour lesquelles une baisse de 10,7 Md€ était attendue (soit une dégradation de 2,7 Md€ par rapport aux prévisions du programme de stabilité), le déficit budgétaire prévisionnel en découlant étant de 71,9 Md€.

b) La loi de finances rectificative du 29 décembre 2013 a amplifié la révision à la baisse des recettes attendues

L'unique loi de finances rectificative (LFR) de 2013, promulguée le 29 décembre 2013, intègre la révision de la prévision de croissance du programme de stabilité du printemps (0,1 % en 2013) ainsi qu'une nouvelle révision à la baisse des prévisions de recettes fiscales. Elle comporte, en outre, le schéma de la fin de gestion de 2013.

S'agissant des recettes, la LFR a ajusté à la baisse les prévisions de recettes fiscales nettes (287,8 Md€, en recul de 11,1 Md€ par rapport aux prévisions présentées dans la loi de finances initiale)⁴ et celles des recettes non fiscales (13,9 Md€ au lieu de 14,2 Md€ en LFI).

Ouvertures et annulations du schéma de fin de gestion

AE en M€	Ouvertures			Annulations		
	Décret d'avance	LFR	Total	Décret d'avance	LFR	Total
Total	742	1 747	2 489	-742	-15 526	-16 268
Total hors R et D *	742	788	1 530	-742	-6 350	-7 092
CP en M€	Ouvertures			Annulations		
	Décret d'avance	LFR	Total	Décret d'avance	LFR	Total
Total	1 128	1 750	2 878	-1 128	-13 913	-15 041
Total hors R et D *	1 128	790	1 918	-1 128	-4 737	-5 865

* Remboursements et dégrèvements

Source : Cour des comptes

S'agissant des dépenses, le schéma de fin de gestion, constitué d'une loi de finances rectificative et d'un décret d'avance, a assuré le respect de l'objectif de stabilisation des dépenses. Il portait sur les ouvertures de crédits ne pouvant être couvertes par auto-assurance⁵

⁴ La principale correction concernait l'impôt sur le revenu, dont la prévision était revue à la baisse de 0,5 Md€ et se situait à 3,1 Md€ en dessous de la prévision initiale.

⁵ Selon le principe d'auto-assurance, tel qu'il est défini dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques, les aléas ou les priorités nouvelles affectant

(3,2 Md€ dont 2,1 Md€ sur le budget général) et l'augmentation de 1,1 Md€ du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. Le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales a été revu à la baisse de 0,1 Md€ et 1,9 Md€ ont été annulés au titre de la charge de la dette.

Au total, la LFR a réduit de 2,9 Md€ les crédits ouverts par rapport à la LFI pour 2013 et arrêté le déficit prévisionnel du budget à 72,14 Md€ (soit une dégradation de près de 10 Md€ par rapport à la LFI).

2 - Un déficit constaté plus lourd que prévu

Le déficit voté s'élevait à 62,31 Md€ en LFI et à 72,14 Md€ en LFR ; le déficit constaté ressort à 74,87 Md€, soit une dégradation de 12,56 Md€ par rapport à la LFI (voir tableau page suivante). Cela résulte de deux effets :

- des recettes nettes inférieures de près de 17 Md€ aux prévisions de la LFI ;
- des dépenses nettes du budget général inférieures de près de 4 Md€, par rapport aux dotations de la LFI.

Le solde des comptes spéciaux (561 M€) est supérieur à ce qui avait été prévu en LFI (307 M€) et réduit de 254 M€ le déficit du budget de l'État⁶ (voir le solde détaillé des comptes spéciaux en annexe 2).

les dépenses d'une mission doivent être gérés dans la limite du plafond de ses crédits, par redéploiement de dépenses ou par la réalisation d'économies.

⁶ En 2012, en raison de l'annulation de la dotation prévue au titre des prêts bilatéraux à la Grèce, initialement portée par le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*, au profit d'une dépense inscrite sur le budget général en faveur du mécanisme européen de stabilité (MES), le solde des comptes spéciaux avait été amélioré, en exécution, de 5,37 Md€.

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

	LFI	LFR	Exécution	Écart Exécution- LFI	Écart Exécution- LFR
Recettes fiscales brutes	394 780	375 447	370 220	-24 560	-5 227
Recettes non fiscales	14 208	13 882	13 713	-495	-169
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne	- 20 435	- 22 480	- 22 456	-2 021	24
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	- 55 693	- 55 641	- 55 565	128	76
Remboursements et dégrèvements sur impôts d'État	- 85 241	- 76 065	- 74 570	10 671	1 495
Remboursements et dégrèvements sur impôts locaux	- 10 923	- 11 882	- 11 645	-722	237
Fonds de concours	3 320	3 320	3 522	202	202
Recettes nettes	240 016	226 581	223 219	-16 797	-3 362
Dépenses brutes du budget général	395 484	383 320	384 863	-13 941	-1 777
<i>dont Remboursements et dégrèvements</i>	<i>96 164</i>	<i>87 947</i>	<i>86 215</i>	<i>9 948</i>	<i>1 731</i>
Dépenses nettes du budget général y compris fonds de concours	302 640	298 693	298 648	-3 992	-45
Solde du budget général	-62 624	-72 112	-75 429	-12 805	-3 317
Solde des budgets annexes	7	7	0	-7	-7
Solde des CAS	-213	-531	584	797	1 115
Solde des CCF	348	324	-209	-557	-533
Soldes comptes de commerce	99	99	137	38	38
Soldes comptes d'opérations monétaires	73	73	49	-24	-24
Solde comptes spéciaux	307	-35	561	254	596
Solde général	-62 310	-72 140	-74 868	-12 558	-2 728

Source : Cour des comptes - au 16 mai 2014.

La LFR du 29 décembre 2013 avait révisé à la baisse les prévisions de recettes. Elles ont été néanmoins nettement inférieures à ses prévisions rectifiées (- 3,36 Md€).

En sens inverse, l'amélioration du solde des comptes spéciaux entre les prévisions de la LFR (- 35 M€) et l'exécution (+ 561 M€) a atténué l'impact des moindres recettes sur le solde. Il s'agit pour l'essentiel de la contribution du compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État* (PFE), dont le solde nul en LFI et en LFR s'est révélé positif à hauteur de 1 219 M€⁸⁹.

Au total, le déficit budgétaire 2013 est supérieur de 2,73 Md€ à celui voté en LFR.

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

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

Solde prévu en LFI	-62 310
Moindres recettes nettes sur le budget général, y compris fonds de concours	-16 797
<i>dont moindres recettes non fiscales</i>	-495
<i>dont moindres recettes fiscales nettes</i>	-14 603
Moindres dépenses nettes sur le budget général, y compris fonds de concours	-3 992
Amélioration du solde des comptes spéciaux	+254
<i>dont comptes d'affectation spéciale</i>	+797
<i>dont comptes de concours financiers</i>	-557
<i>dont comptes de commerce</i>	+38
<i>dont comptes d'opérations monétaires</i>	-24
Détérioration des soldes des budgets annexes	-7
Solde exécuté	-74 868

Source: Cour des comptes - au 16 mai 2014

⁷ La LFR de fin 2013 a ouvert 2,1 Md€ sur le programme 731 *Opérations en capital* et annulé 4 Md€ sur le programme 732 *Désendettement de l'État*.

⁸ La reprise de la dette de l'EPFR de 4,48 Md€ sans transiter par le budget de l'État y a aidé.

⁹ Le CAS *Pensions* aurait pu dégager un solde supérieur si le taux de contribution de l'État n'avait fait l'objet d'un abaissement de 30 points pour le dernier mois de l'année, par décret du 25 novembre 2013. Le solde excédentaire du compte a donc été réduit de -0,9 Md€, sans impact sur le solde budgétaire de l'État car les dépenses du budget général ont été réduites à due concurrence (*infra*).

Les moindres recettes nettes du budget général, au premier rang desquelles les moindres recettes fiscales pour 14,6 Md€, ont creusé l'écart d'exécution du solde, écart qui a néanmoins été réduit par la sous-exécution à hauteur de 3,99 Md€ des dépenses nettes du budget général.

C - Les résultats dans les différentes comptabilités : une articulation à parfaire

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.

Pour le résultat en trésorerie, le tableau de financement, pour lequel la présentation recommandée par la Cour a été retenue dans le PLF pour 2014, fournit une lecture directe du déficit budgétaire tout en faisant apparaître le besoin de financement de l'État (*infra*, chapitre sur la trésorerie et la dette).

Si le lien entre le résultat issu de la comptabilité budgétaire et celui issu de la comptabilité générale reste complexe à analyser, l'articulation entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale peut être établie par l'enrichissement de l'article liminaire de la loi de règlement.

1 - Le lien complexe entre le solde budgétaire et le résultat en comptabilité générale

Le résultat en comptabilité générale pour l'exercice 2013, établi en droits constatés, s'élève à -59,6 Md€ (voir détails en annexe 3). La différence entre le solde budgétaire (-75,1 Md€) et le résultat en comptabilité générale (- 59,6 Md€) est de 15,5 Md€.

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

En Md€	2013
Solde d'exécution des lois de finances (résultat en comptabilité budgétaire) (hors FMI)	-75,3
Décalage entre la constatation de la recette budgétaire et la constatation du produit en comptabilité générale	-2,4
<i>dont produits enregistrés en cours d'année (comptabilité générale) mais non encore encaissés</i>	15,4
<i>dont produits enregistrés les années antérieures (comptabilité générale), encaissés dans l'année</i>	-12,2
<i>dont impact du rattachement des acomptes d'impôt sur les sociétés</i>	-2,4
<i>dont impact du rattachement des acomptes d'impôt sur le revenu encaissés au titre des prélèvements forfaitaires libératoires</i>	-3,2
Solde des dépenses et des recettes budgétaires inscrites au bilan, sans impact sur le résultat en comptabilité générale	20,8
Opérations à impact patrimonial, sans impact budgétaire	0,9
<i>dont valeur comptable des éléments d'actifs cédés enregistrée en charges dans le résultat en comptabilité générale</i>	-9,5
<i>dont produits des cessions des éléments d'actif – rémunération des apports de titres à la BPI</i>	7,2
<i>dont opérations d'inventaire non budgétaires</i>	7,5
<i>dont admissions en non-valeur et remises gracieuses</i>	-2,1
<i>dont opérations financières non budgétaires</i>	2,3
<i>dont reprise de la dette de l'EPFR</i>	-4,5
Autres éléments non ventilés	-3,5
Solde des opérations de l'exercice (résultat en comptabilité générale)	-59,6

Sources : Cour des comptes et Compte général de l'État 2013

De nombreux mouvements affectent de manière diffuse 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 reprise de dépréciation de 12,5 Md€ sur les participations contrôlées par l'État, due à une augmentation de la valeur de la quote-part des capitaux propres de ces entités détenue par l'État, en particulier pour EDF et l'Établissement Public de Financement et de Restructuration (+4,5 Md€) ;
- un solde positif de 6,1 Md€ entre les reprises et les dotations aux provisions pour charges de transferts aux ménages, notamment dû au changement du taux d'actualisation applicable au calcul des provisions pour les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

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. 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 34,6 Md€ en 2012, elles s'élèvent à 38,5 Md€ en 2013, notamment sous l'effet des déficits fiscaux et crédits d'impôt (crédit d'impôt recherche, report en arrière des déficits en matière d'impôt sur les sociétés).

Le recensement des provisions pour risques et charges, au passif du bilan de l'État, indique l'étendue des obligations et des risques qui pèsent sur l'État. Ces provisions ont diminué, passant de 127,4 Md€ en 2012 à 123 Md€ en 2013.

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 en 2013, s'élève à 2 838 Md€, dont 1 460 Md€ pour les engagements de retraite.

Les données fournies par la comptabilité générale confortent les analyses relatives à l'exécution budgétaire, notamment concernant les dépenses et la soutenabilité budgétaire (*infra*).

2 - Un lien à établir entre le solde budgétaire de l'État et son résultat en comptabilité nationale retracé par l'article liminaire

a) Déficit budgétaire et déficit en comptabilité nationale

Le déficit budgétaire de l'État est de 74,9 Md€ en 2013 alors que le besoin de financement en comptabilité nationale, notifié à la Commission européenne fin mars 2014, est de 67,6 Md€, soit un écart de 7,3 Md€. Le besoin de financement en comptabilité nationale correspond au déficit examiné par la Commission européenne dans le cadre des engagements de la France énoncés par le traité de Maastricht.

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.

Ainsi, les dotations de 6,5 Md€ au Mécanisme européen de stabilité (MES) et de 1,6 Md€ à la Banque européenne d'investissement (BEI) correspondent à des opérations neutres pour le déficit en comptabilité nationale car elles sont sans impact sur le patrimoine financier de l'État ; en revanche, elles sont prises en compte dans les dépenses budgétaires de 2013.

Le versement complémentaire au titre du prélèvement sur ressources au profit de l'Union européenne (0,6 Md€), résultant de deux budgets rectificatifs adoptés par l'UE les 21 novembre et 12 décembre 2012, et effectué début janvier 2013, a été rattaché à l'année 2012 en comptabilité nationale mais pèse sur 2013 en comptabilité budgétaire.

b) L'article liminaire dans la loi de règlement : les soldes structurel et effectif de l'État n'y sont pas décomposés

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)¹⁰.

Préparée avant l'entrée en vigueur de la loi organique, la LFI pour 2013 ne contenait pas d'article liminaire. En revanche, la loi de règlement de 2012 du 5 août 2013 comportait cet article liminaire, tout comme le projet de loi de finances initiale pour 2014 et le projet de loi de finances rectificative de 2013.

L'article liminaire de la loi de règlement pour 2012 était constitué d'un tableau présentant les soldes structurel et conjoncturel de l'année écoulée, en comptabilité nationale, ainsi que l'écart avec les soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 : l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année ne pouvait être établi puisque les lois de finances, initiale et rectificative, de 2012 ne comportaient pas cet article.

L'article liminaire dans la loi de règlement pour 2012

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.

L'article liminaire de la loi de règlement pour 2012 présente ces soldes pour l'ensemble des administrations publiques, sans les ventiler par sous-secteur d'administrations publiques (État, organismes divers d'administration centrale, sécurité sociale et administrations publiques locales), contrairement au rapport annexé à la LPFP.

L'exposé général des motifs de la loi de règlement de 2012 rappelle également que, conformément à l'article 23 de la loi organique précitée, le Haut Conseil des finances publiques s'était prononcé sur le respect des objectifs fixés pour 2012 par la loi de programmation des finances publiques.

¹⁰ « La loi de règlement comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte. Le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques est indiqué. Il est également indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de règlement, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de finances de l'année et dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques ».

Le tableau figurant en article liminaire ne décompose pas les données relatives aux différents soldes par sous-secteur d'administrations publiques, ni ne comporte de clés de passage entre les données issues de la comptabilité nationale et la comptabilité budgétaire. Le rapprochement avec le solde budgétaire de l'État, constaté en loi de règlement, n'est donc pas possible, pas plus qu'avec les données figurant dans le rapport annexé à la LPFP.

Afin de permettre une information complète du Parlement, la Cour estime souhaitable de faire figurer, en loi de finances initiale comme en loi de règlement, la décomposition des soldes de l'article liminaire par sous-secteur d'administrations publiques. Le projet de loi de règlement devrait également indiquer les clés de passage, entre comptabilité budgétaire et comptabilité nationale, afin de permettre de vérifier, pour l'État la cohérence entre solde budgétaire et le solde en comptabilité nationale mentionné à l'article liminaire.

II - L'effort de réduction du déficit par la hausse des recettes n'a pas porté tous ses fruits

Sont ici retracés les grands mouvements qui ont affecté l'exécution de 2013. L'analyse approfondie des recettes et des dépenses est présentée dans les deuxième et troisième parties de ce rapport.

A - Des recettes en retrait significatif par rapport aux prévisions

La loi de finances initiale prévoyait que les recettes fiscales nettes seraient en augmentation de près de 30 Md€ par rapport à 2012. Cette hausse devait résulter pour un tiers de l'évolution spontanée des recettes fiscales et pour deux tiers de mesures fiscales nouvelles.

1 - Le surcroît de recettes n'atteint que la moitié du montant escompté

Les recettes nettes, fiscales et non fiscales, accusent un déficit d'exécution de 15,1 Md€ par rapport à la LFI 2013 :

- malgré un produit en hausse de 15,6 Md€, les recettes fiscales nettes ont été inférieures de 14,6 Md€ aux prévisions de la LFI, en dépit de moindres dépenses de 3,8 Md€ au titre des

contentieux communautaires¹¹. Des moins-values importantes ont été constatées sur le produit des trois principales recettes fiscales de l'État : impôt sur les sociétés (-6,3 Md€), impôt sur le revenu (-4,9 Md€) et TVA (-4,9 Md€) :

En Md€	LFI 2013	Révision programme de stabilité	LFR 2013	Exéc. 2013	Écart / LFI 2013	Rappel exéc.2012
Recettes fiscales nettes	298,6	290,4	287,5	284,0	-14,6	268,4
Impôt sur le revenu	71,9	70,8	68,8	67,0	-4,9	59,5
Impôts sur les sociétés	53,5	51,4	49,7	47,2	-6,3	41,3
TICPE	13,7	13,3	13,6	13,8	0,1	13,5
TVA	141,2	136,7	135,6	136,3	-4,9	132,2
Autres recettes fiscales	21,2	18,1	19,7	19,9	1,6	22,0

Source : Cour des comptes à partir de la situation mensuelle des recettes au 31 décembre 2013 (DGFIP)

L'évolution spontanée (à législation constante) des recettes fiscales a été négative (-1,7 %) alors qu'elle était attendue en hausse (2,6 %), expliquant l'essentiel (11,6 Md€) de la perte de recettes par rapport à la prévision initiale. L'exécution 2012, inférieure de 1,9 Md€ à la prévision retenue dans la LFI 2013, contribue dans une moindre mesure à la moins-value globale. Les différentes mesures, notamment celles votées la loi de finances initiale pour 2013 (15,8 Md€) ont eu un rendement légèrement inférieur à la prévision (-1,1 Md€), mais ce résultat tient en partie à des recettes exceptionnelles (2,2 Md€ au titre d'un redressement à l'impôt sur les sociétés).

- les recettes non fiscales nettes, en baisse également, ont subi l'impact de l'encaissement de moindres dividendes :

En Md€	LFI 2013	LFR 2013	Exécution 2013	Écart / LFI 2013	Rappel exéc.2012
Recettes non fiscales	14,2	13,9	13,7	-0,5	14,1
<i>dont dividendes et recettes assimilées</i>	7,0	6,4	6,3	-0,7	4,6

Source : Cour des comptes à partir de la situation mensuelle des recettes au 31 décembre 2013 (DGFIP)

¹¹ Les dépenses au titre des contentieux sont rattachées à la mission *Remboursements et dégrèvements*. Les recettes fiscales nettes étant calculées en déduisant les remboursements et dégrèvements des recettes fiscales brutes, les dépenses de contentieux diminuent les recettes fiscales nettes. En 2013, les dépenses de contentieux ont été très inférieures à ce qui était prévu en LFI, et ont donc très peu pesé sur les recettes fiscales nettes.

La baisse des recettes non fiscales par rapport à la prévision initiale provient essentiellement des dividendes des sociétés financières, et notamment de la Caisse des dépôts dont le résultat négatif en 2012 s'est traduit par une absence de versement au titre de la fraction de son résultat en 2013, alors qu'un versement de 0,7 Md€ était prévu en LFI.

2 - Une diminution importante des recettes à législation constante

La LFI pour 2013 reposait sur une hypothèse de croissance économique de 0,8 % en volume et de 2,6 % en valeur. La croissance spontanée des recettes fiscales devait également atteindre 2,6 % (soit 7,0 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.

En exécution, la croissance spontanée des recettes fiscales a été négative, de -1,7 % (-4,6 Md€). Si la croissance économique a finalement été moins forte que prévu (0,3 % en volume et 1,4 % en valeur) et a contribué pour une part à freiner la croissance spontanée des recettes, elle ne peut pas expliquer leur évolution spontanée négative. L'élasticité des recettes fiscales à la croissance du PIB a finalement été très fortement négative (-1,3), soit une valeur très éloignée de celle retenue en LFI et qui n'avait été que partiellement revue à la baisse en cours d'année 2013. La moins-value sur la croissance spontanée des recettes par rapport à la LFI s'explique ainsi pour un quart par la moindre croissance du PIB en valeur, et pour les trois quarts par l'écart sur l'élasticité¹².

Dans son référé du 16 décembre 2013, la Cour avait souligné les difficultés de prévision des recettes fiscales, et notamment de leur évolution spontanée, qui peuvent parfois se traduire par des écarts significatifs entre prévision et exécution. En 2013, la perte de recettes liée à la mauvaise anticipation de l'évolution spontanée a été de 11,6 Md€, et constitue la principale explication à la dégradation du solde budgétaire entre la LFI et l'exécution.

¹² La révision à la baisse de l'élasticité (rapport de la croissance des recettes à la croissance du PIB) est en partie liée à la révision de la croissance économique : en période de basse conjoncture, différents facteurs contribuent à ralentir la croissance des impôts (voir la partie sur les recettes fiscales).

B - Des dépenses contenues

Les dépenses de l'État ont légèrement diminué en 2013. Ce résultat a notamment été atteint grâce à des facteurs favorables, comme la baisse de la charge de la dette, et à un pilotage infra-annuel efficace.

1 - Des dépenses globalement maîtrisées

Les dépenses nettes du budget général se sont élevées à 298,65 Md€ en 2013, soit un niveau inférieur à la prévision de la LFI (302,64 Md€) et à l'exécution 2012 à périmètre courant (299,54 Md€).

Les normes de dépenses ont été respectées, moyennant – comme chaque année – certaines « facilités » que le présent rapport détaille dans sa troisième partie. L'exécution a ainsi été légèrement inférieure à l'objectif sur le champ « zéro valeur » (-0,14 Md€), plus significativement sur le champ « zéro volume » (-3,45 Md€).

Les normes de dépenses

La loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 fixe un double objectif de limitation des crédits de l'État (article 6) :

- la norme de dépenses dite « zéro valeur » (279,5 Md€) a pour périmètre les dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne et une partie des taxes affectées, hors charge de la dette et des pensions des fonctionnaires ;

- la norme de dépense appelée « zéro volume » (370,5 Md€ en euros constants), sur laquelle la hausse des crédits de l'État doit être limitée à l'inflation, s'applique au périmètre précédent, élargi aux charges de la dette et aux contributions du budget général au CAS Pensions.

2 - Des facteurs exogènes favorables

En raison de conditions de financement très favorables, la charge de la dette a diminué de 1,41 Md€, passant de 46,30 Md€ en 2012 à 44,89 Md€ en 2013.

La maîtrise globale de la dépense a par ailleurs été facilitée par une inflation moindre que prévue (0,7 % contre 1,75 %) qui a eu en particulier un impact sur le coût de la revalorisation des pensions de retraite, contribuant ainsi à réduire le besoin de financement du CAS *Pensions*¹³.

Enfin, les dépenses qualifiées d'« exceptionnelles » par le ministère du budget (dotation au Mécanisme européen de stabilité, recapitalisation de la Banque européenne d'investissement, notamment) ont été inférieures de près de 1 Md€ à leur niveau de 2012 qui avait notamment été affecté par la recapitalisation de Dexia.

Décomposition des écarts de dépenses du budget général à l'exécution 2012 et à la LFI 2013

En Md€	Variation 2012 / 2013	Variation LFI / exec. 2013
Variation de la dépense sur le champ zéro valeur	0,48	-0,83
Variation de charge de la dette	-1,41	-2,01
Variation de la contribution au CAS	0,96	-1,35
Variation des "dépenses exceptionnelles" du BG, comptées "hors normes"	-0,97	0,00
Variation des fonds de concours	0,05	0,20
Total variation	-0,89	-3,99

Source: Cour des comptes

3 - Une gestion infra-annuelle efficace

Comme les années précédentes, la réserve de précaution a été le principal outil de pilotage de la dépense. Son niveau initial (6,73 Md€ en AE et 6,53 Md€ en CP) a été accru dès le mois de mars 2013, avec la mise en place d'un « surgel » de 2 Md€, afin de faire face de manière anticipée à certaines dépenses non budgétées (intervention au Mali, mesures en faveur de l'emploi, etc.) et aux risques identifiés sur le niveau des prélèvements sur recettes en faveur de l'Union européenne.

¹³ Deux autres paramètres ont principalement joué dans la réduction de ce besoin de financement : des départs en retraite moins importants que prévu et le choix de maintenir le fonds de roulement du CAS *Pensions* à environ 1 Md€.

Au total, les annulations effectuées au sein de la réserve se sont élevées à 3,15 Md€. Ce chiffre paraît important si on le compare aux annulations des exercices précédents qui s'étaient élevées à 1,21 Md€ en 2011 et à 2,74 Md€ en 2012. Des annulations d'une telle ampleur posent la question de la soutenabilité à terme de telles mesures et, de manière corrélatrice, celle de la mise en œuvre de mesures structurelles d'économies¹⁴.

¹⁴ Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui sera remis au Parlement en juin 2014, proposera des pistes d'économies structurelles.

Chapitre 2

La trésorerie et la dette de l'État

I - Un besoin de financement très élevé en 2013 et nettement supérieur aux prévisions

Le besoin de financement de l'État n'a que légèrement diminué en 2013, et s'est établi à 186,3 Md€. Comme le montre le tableau de financement de la page suivante, la réduction du déficit budgétaire par rapport à 2012 a été pratiquement compensée par l'alourdissement des charges d'amortissement de la dette de l'État et des dettes reprises qui, au total, ont atteint un niveau inégalé (112,8 Md€).

La présentation du tableau de financement

À compter de 2014, le tableau de financement de l'État revêt une nouvelle présentation. Elle vise, conformément aux recommandations et aux observations de la Cour, à mieux identifier les éléments du déficit budgétaire ayant un impact en trésorerie, de manière à donner une représentation fidèle du besoin de financement de l'État et des ressources qu'il doit mobiliser pour le couvrir (infra, Suivi des recommandations).

La lisibilité du tableau de financement s'en trouve renforcée.

Tableau de financement en exécution pour 2013 (en Md€)

Besoin de financement (Md€)	Exécution 2011	Exécution 2012	LFI 2013	LFR du 29 déc. 2013	Exécution 2013
Amortissement de la dette à long terme	48,8	55,6	61,4	60,6	60,6
Amortissement de la dette à moyen terme	46,1	42,3	46,5	46,1	46,1
Amortissement de dettes reprises par l'État	0,6	1,3	1,6	6,1	6,1
Variation des dépôts de garantie	0,1	0,2	-	-	0,2
Impact en trésorerie du solde de la gestion	93,1	89,2	62,3	72,1	73,3
Total	188,6	188,6	171,8	184,9	186,3
Ressources de financement (Md€)	Exécution 2011	Exécution 2012	LFI 2013	LFR du 29 déc. 2013	Exécution 2013
Émissions à moyen et long terme nettes des rachats	183,4	177,9	170,0	168,8	168,8
Annulation de titres de l'État par la CDP	0,0	0,0	4,0	0,0	0,0
Variation des BTF	-9,3	-11,2	-0,3	7,5	7,2
Variation des dépôts des correspondants	12,4	11,1	-3,3	-0,7	-5,3
Variation du compte unique du Trésor	-3,9	-2,0	-2,5	2,0	7,9
Autres ressources de trésorerie	6,1	12,8	3,9	7,3	7,7
Total	188,6	188,6	171,8	184,9	186,3

Source : Agence France Trésor

A - Un déficit et une charge d'amortissement supérieurs aux prévisions ayant nécessité une recours accru aux ressources de court terme

Par rapport à la loi de finances initiale, le besoin de financement s'est accru de 14,5 Md€ :

- d'une part, l'impact en gestion du solde budgétaire a dépassé, comme en 2012, les prévisions de la LFI de 11 Md€ ;
- d'autre part, la charge d'amortissement des dettes à moyen et long terme, y compris celles reprises par l'État, a excédé de 3,3 Md€ le montant inscrit en LFI.

Les remboursements des emprunts d'État à moyen et long terme se sont élevés *in fine* à 106,7 Md€, compte tenu des rachats anticipés réalisés

en toute fin d'année 2012 et d'une moindre revalorisation du capital des emprunts remboursables en 2013 du fait du ralentissement de l'inflation.

En application de l'article 83 de la loi de finances rectificative, l'État a repris la dette de l'Établissement public de refinancement et de restructuration (EPFR) pour 4,48 Md€. Selon le Gouvernement, son remboursement, effectué le 31 décembre 2013 un an avant l'échéance, a été financé par l'encaissement, non prévu en LFI, des primes à l'émission liées au faible niveau des taux d'intérêt. Anticiper le remboursement présentait l'avantage de ne pas alourdir le montant des amortissements de 2014 (103,8 Md€) et, par suite, de ne pas augmenter les émissions à moyen et long terme qui s'inscrivaient déjà en hausse de 4 Md€ par rapport à 2013¹⁵, au risque de voir les conditions de financement de l'État se dégrader. Néanmoins, en l'absence de remboursement de la dette de l'EPFR, ces primes à l'émission auraient, toutes choses égales par ailleurs, permis à l'Agence France Trésor (AFT) de réduire à due concurrence ses émissions de BTF¹⁶. Le remboursement anticipé de la dette de l'EPFR a donc en réalité été financé en 2013 par des emprunts à court terme.

La reprise de la dette de l'EPFR par l'État, qui constitue une opération de trésorerie, n'est pas inscrite en dépenses budgétaires et n'affecte pas le déficit budgétaire. Elle conduit néanmoins à alourdir l'endettement de l'État de 4,48 Md€.

B - Un recours accru à des ressources de court terme en fin d'année

La LFI pour 2013 prévoyait que le besoin de financement, estimé à 171,8 Md€, serait couvert par des émissions de dette à moyen et long terme (170 Md€), les autres ressources de financement se neutralisant globalement. Le principe de prévisibilité qui anime la stratégie de l'AFT conduit, dans la mesure du possible, à ne pas modifier en cours d'année le programme d'émission à moyen et long terme : toute variation du besoin de financement doit être compensée par les autres ressources de trésorerie.

En 2013, l'encaissement de primes à l'émission de titres à moyen et long terme, la réduction du solde du compte du Trésor en fin d'année ainsi que l'augmentation de l'encours des BTF ont permis d'absorber le

¹⁵ Le programme indicatif de financement de l'État pour 2014, publié par l'AFT le 20 décembre 2013, prévoit 173 Md€ d'émissions à moyen et long terme en 2014 après 169 Md€ en 2013.

¹⁶ Bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté.

recul inattendu des dépôts de certains correspondants du Trésor et de couvrir le besoin supplémentaire de trésorerie, né en cours d'exercice, sans avoir à relever le programme d'émissions à moyen long terme.

1 - Le recul inattendu des dépôts des correspondants

Après deux années de croissance rapide, l'encours des dépôts des correspondants du Trésor a diminué de 5,3 Md€ en 2013. La baisse, plus prononcée que prévu en LFI, concerne à titre principal les collectivités territoriales et les Banques centrales africaines.

L'encours des dépôts des collectivités territoriales et de leurs établissements a diminué de 2,4 Md€ après plusieurs années consécutives de hausse alors que la LFI anticipait une stabilisation. Cette baisse est principalement le fait des communes (-1,3 Md€) et des établissements publics de coopération intercommunale (-0,8 Md€). L'achèvement du cycle d'investissement communal s'est en effet accompagné d'une diminution des encaisses de précaution, constituées fin 2012 par les municipalités, dans un contexte de fortes incertitudes quant à l'évolution des dotations de l'État, au dynamisme des recettes fiscales propres et à la disponibilité du crédit suite à la disparition de DEXIA.

Les Banques centrales africaines ont également réduit sensiblement la part non obligatoire de leurs dépôts au Trésor (-3,2 Md€), dans un contexte de baisse des taux directeurs de la Banque centrale européenne sur la base desquels est assise leur rémunération.

À l'inverse, d'autres facteurs ont joué favorablement sur les dépôts des correspondants. La politique de mutualisation des trésoreries publiques s'est poursuivie avec le rapatriement de la trésorerie de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) sur le compte du Trésor en novembre 2013. Cette opération a accru les ressources de l'État de 0,7 Md€ en fin d'année. Par ailleurs, les décaissements opérés par les organismes bénéficiaires des investissements d'avenir (PIA) ont atteint 1,1 Md€, soit sensiblement moins qu'anticipé en LFI (2,9 Md€).

2 - La réduction sensible du solde du compte du Trésor en fin d'année

Au 31 décembre 2013, le solde du compte du Trésor s'établit à 23,7 Md€, en baisse de 7,9 Md€ par rapport au niveau de fin 2012.

Dans un premier temps, le projet de LFR a abaissé la cible de solde de 4,5 Md€ par rapport à la LFI. Les rachats anticipés du BTAN 12 janvier 2014 effectués en fin d'année 2012 et tout au long de 2013¹⁷ ne justifiaient en effet plus le maintien d'une encaisse de trésorerie aussi élevée.

Dans un second temps, la baisse inattendue des dépôts des collectivités territoriales en toute fin d'année a pesé sur la trésorerie de l'État. Eu égard au principe de régularité des émissions et dans un contexte où la demande de titres à court terme est traditionnellement faible au mois de décembre, l'AFT a choisi de ne pas augmenter ses émissions de BTF et d'abaisser le niveau du compte du Trésor au 31 décembre¹⁸.

En conséquence, le solde du compte du Trésor a diminué de 5,9 Md€ supplémentaires par rapport au niveau prévu dans le projet de loi de finances rectificative.

3 - Le recours accru aux emprunts de court terme

L'encours des BTF a augmenté de 7,2 Md€ alors qu'une légère baisse était envisagée en LFI (-0,3 Md€). Cette augmentation résulte de l'alourdissement du déficit budgétaire et de la reprise non anticipée de la dette de l'EPFR, que la réduction du solde du compte du Trésor et l'encaissement de primes à l'émission n'ont pas suffi à financer.

En conséquence, la part de la dette de court terme dans l'ensemble de la dette négociable est restée pratiquement stable à 11,9 % (-0,1 point) alors qu'était prévue une baisse de l'ordre de 0,5 point.

¹⁷ Au total, 7,8 Md€ ont été remboursés par avance dont 2,7 Md€ en 2012 et 5,1 Md€ en 2013, l'essentiel postérieurement à la présentation du PLF pour 2013.

¹⁸ Le phénomène inverse s'était produit en fin d'année 2012. L'augmentation inattendue des dépôts des collectivités territoriales sur le compte du Trésor et l'encaissement d'importantes primes à l'émission n'avaient pas été totalement compensés par de moindres émissions de BTF en fin d'année et avaient ainsi conduit à un léger sur-financement de l'État.

II - Une croissance de la dette qui ne ralentit pas

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

L'encours de la dette négociable de l'État¹⁹ est passé de 1 386 Md€ à la fin de 2012 à 1 457 Md€ à la fin de 2013. La progression de la dette est continue et pratiquement constante depuis 2008 (+71,1 Md€ en 2013 après +73,1 Md€ en 2012). Une augmentation de 72 Md€ est attendue pour 2014.

La progression de la dette négociable à plus d'un an a été de 62,1 Md€ (168,8 Md€ d'émissions nettes des rachats diminuées de 106,7 Md€ d'amortissements d'emprunts de l'État). Le plafond fixé par le Parlement à 62,1 Md€ en loi de finances initiale, et confirmé en loi de finances rectificative, a par conséquent été respecté.

Composition de dette négociable de l'État (Md€)

	Fin 2012	Fin 2013	Évolution
OAT	949,7	1 066,9	117,2
BTAN	269,8	216,4	-53,4
BTF	166,6	173,8	7,2
Total	1 386,2	1 457,2	71,1
<i>dont emprunts indexés</i>	<i>173,0</i>	<i>173,6</i>	<i>0,6</i>
<i>sur l'inflation française</i>	<i>83,4</i>	<i>71,1</i>	<i>-12,3</i>
<i>sur l'inflation de la zone euro</i>	<i>89,6</i>	<i>102,5</i>	<i>12,9</i>
<i>Part des BTF</i>	<i>12,0 %</i>	<i>11,9 %</i>	<i>-0,1 pt</i>
<i>Part des emprunts indexés</i>	<i>12,5 %</i>	<i>11,9 %</i>	<i>-0,6 pt</i>

Source : Agence France Trésor

La part de la dette de l'État détenue par des investisseurs non-résidents a légèrement augmenté courant 2013. D'après les statistiques de la balance des paiements de la Banque de France, celle-ci serait passée de 62,2 % à la fin de 2012 à 64,5 % au troisième trimestre de 2013. Ce mouvement compense en partie la baisse enregistrée en 2011 et 2012, après le pic de 2010 qui résultait de deux facteurs principaux :

- un effet de composition lié à la baisse de la part des BTF qui sont très majoritairement détenus par des investisseurs non-résidents ;

¹⁹ La dette de l'État est principalement constituée de titres négociables, les titres non négociables, dont l'encours diminue à mesure de leur arrivée à échéance, ne représentant plus que 0,2 Md€.

- un mouvement de « redomestication » dans certains pays (Italie et Espagne), les investisseurs privilégiant les titres nationaux à ceux des pays cœur de la zone euro, qui affichaient des taux significativement inférieurs.

À l'automne 2013, le profil catégoriel et géographique des détenteurs de la dette française était très proche de celui de la fin 2008.

B - Une politique de rachats très active pour préparer les échéances de 2015

Le programme de financement à moyen et long terme net des rachats a été fixé à 170 Md€ par la loi de finances initiale. Il s'est établi à 168,8 Md€ compte tenu des rachats anticipés effectués en toute fin d'année 2012.

En 2013, l'AFT a continué à faire preuve de flexibilité dans sa politique d'émission à moyen et long terme pour s'adapter à la demande des investisseurs dans un environnement de taux particulièrement incertain. En particulier, la pratique de l'abondement d'anciennes lignes qui ne constituent plus des références de marché s'est poursuivie. Ces émissions *off the run* ont ainsi représenté 25 % de l'ensemble des émissions à moyen long terme, soit un montant nominal de 43,8 Md€.

En anticipant le refinancement d'une partie des emprunts, la politique de rachats vise à lisser les montants à émettre chaque année. Ces opérations, qui n'apparaissent pas dans le tableau de financement, permettent en effet de diminuer la charge annuelle d'amortissement telle qu'elle résulte spontanément des émissions réalisées dans le passé et, par suite, de réduire l'ampleur du programme d'émission à moyen long terme. Elles ne changent toutefois rien au montant des appels nets au marché ainsi qu'à la dynamique de la dette.

Les rachats de titres avant échéance se sont intensifiés à compter de 2010 et ont régulièrement dépassé 20 Md€ depuis. En 2013, ceux-ci ont porté sur un total de 23,2 Md€ de titres en valeur nominale.

Les opérations conduites en 2013 présentent toutefois une particularité : le montant des rachats de titres venant à échéance deux ans après a doublé par rapport aux exercices précédents puisque 10 Md€ d'emprunts de maturité 2015 ont déjà été refinancés, contre environ 5 Md€ habituellement. Il s'agit pour l'AFT d'alléger autant que possible les montants à émettre cette année-là. En effet, les amortissements risquent d'atteindre un niveau record lors des années 2015 à 2017 : ainsi,

fin 2013, l'encours des emprunts échéance 2015 s'élève à 144,5 Md€ contre 103,8 Md€ en 2014.

C - Une charge budgétaire provisoirement contenue grâce à des taux d'intérêt exceptionnellement bas

L'État a bénéficié en 2013 de conditions de financement extrêmement avantageuses qui lui ont permis de contenir la charge de la dette bien en-deçà de l'exécution 2012 ainsi que des prévisions de la LFI, et ce malgré la croissance ininterrompue de l'encours. Le taux moyen pondéré sur les émissions à court terme (0,06 %) comme à moyen long terme (1,54 %) a atteint un nouveau plancher historique. L'inflation a été très faible en France et dans la zone euro. Cette configuration est exceptionnelle.

La charge nette de la dette et de la trésorerie s'est ainsi élevée à 44,9 Md€ en 2013, soit un niveau inférieur de 2 Md€ aux prévisions de la LFI. Le ralentissement de l'inflation, plus marqué que prévu, a réduit la charge d'indexation sur les emprunts indexés de 1,3 Md€ par rapport aux prévisions. La baisse à deux reprises des taux directeurs de la Banque centrale européenne a contribué à maintenir les taux d'intérêts de court terme à un niveau très bas, réduisant la charge des BTF de 0,7 Md€ par rapport aux prévisions.

Le solde des opérations de trésorerie a continué de se dégrader : -909 M€ en 2013 après -880 M€ en 2012. La rémunération des dotations non consommables dans le cadre du programme des investissements d'avenir, qui a atteint son régime de croisière, pèse à hauteur de 667 M€. Le solde des autres opérations de trésorerie est déficitaire depuis 2008. La baisse des taux de marché a considérablement réduit les recettes de placements tandis que la mutualisation accrue des trésoreries publiques s'est accompagnée d'une augmentation des charges de trésorerie, une partie de ces dépôts étant en contrepartie rémunérée.

L'environnement financier en 2013 a été historiquement favorable avec des taux d'intérêt très faibles et une baisse prononcée de l'inflation. Cette situation est susceptible de ne pas se reproduire en 2014. La loi de finances initiale votée en décembre 2013 prévoit une augmentation de la charge de la dette de 1,8 Md€ par rapport à l'exécution 2013, à 46,7 Md€. Cette prévision s'appuyait sur un scénario de normalisation des taux d'intérêt, induite par la poursuite du resserrement de la politique monétaire américaine et la reprise de la croissance européenne, et d'une reprise de l'inflation. La remontée des taux pourrait toutefois être sensiblement moins rapide que prévu.

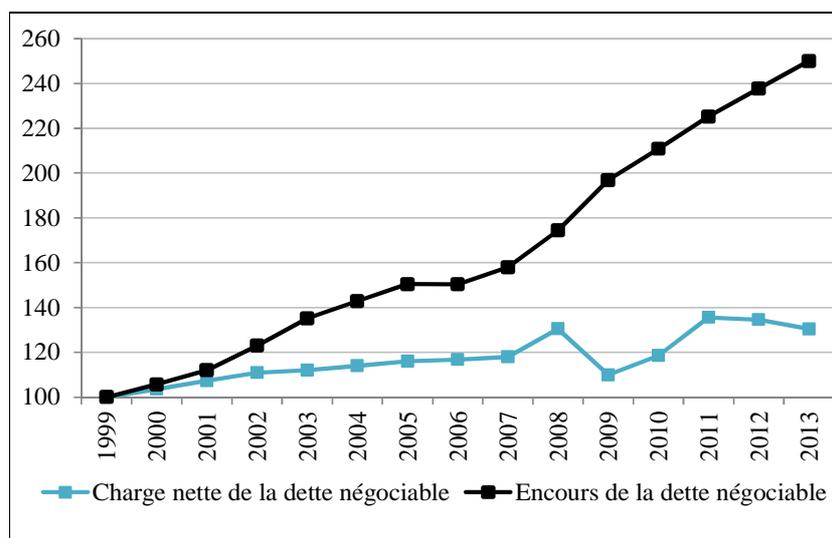
III - L'État endetté : une situation durable

A - La progression continue de la dette depuis quinze ans

L'État porte une part prépondérante de la dette des administrations publiques (79,1 % à la fin de 2013 en comptabilité nationale).

Depuis 1999, l'encours des emprunts à court, moyen et long termes de l'État a été multiplié par 2,5, soit une progression de 6,7 % par an en moyenne. Il s'établit à 1 457 Md€ à la fin de 2013.

Encours et charge d'intérêt de la dette négociable (base 100 en 1999)



Source : Agence France Trésor

La baisse des taux a permis, à ce jour, de contenir la progression de la charge d'intérêts. Celle-ci n'a en effet augmenté que de 30 % sur la même période. Ainsi, si la structure des taux n'avait pas évolué depuis 1999, les intérêts de la dette seraient, toutes choses égales par ailleurs, deux fois plus élevés aujourd'hui.

B - Des programmes de désendettement qui ne sont qu'apparents

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 financière de l'État.

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.

À l'exception du programme *Désendettlement* du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, sur lequel 1 276 M€ ont été inscrits depuis 2011²⁰, ces programmes ne sont en pratique pas abondés. Ainsi, aucun crédit n'a été alloué, jusqu'à présent, au programme *Désendettlement* du CAS *Spectre hertzien*. Sur le CAS *Participations financières de l'État*, aucune dépense n'a été réalisée sur le programme *Désendettlement* depuis 2009 : les lois de finances des cinq dernières années prévoyaient, en LFI, 4 Md€ en faveur du désendettlement, qui ont fait l'objet d'annulation, comme cela a été le cas dans la LFR de la fin de 2013. Enfin, sur le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, la part des recettes allant au désendettlement de l'État, fixée par la loi à 25 % en 2013, n'a constituée en réalité que 17,8 % du produit des cessions, soit 69,1 M€. En outre, elle a été financée au prix d'une diminution de la trésorerie du compte²¹.

***La contribution au désendettlement
du CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État***

Le compte d'affectation spéciale a enregistré, depuis sa création en 2005, 5,13 Md€ de recettes de cessions. Mais la contribution du CAS au désendettlement ne s'est élevée qu'à 683 M€ pour ces neuf années.

Cela résulte principalement des exemptions prévues pour la cession des biens du ministère de la défense, les biens à l'étranger et ceux de la direction générale de l'aviation civile. La part des recettes du CAS allant au désendettlement n'a donc constitué que 17,8% du produit des cessions en 2013 (4,80 % en 2009, 10,01 % en 2010, 10,45 % en 2011 et 12,41 % en 2012).

²⁰ Environ 47 % des recettes d'amendes du CAS sont inscrites au programme 755 Désendettlement, créé en 2011, et reversées au budget général en fin d'année, soit 446,57 M€ en 2013 (458,63 M€ en 2012 et 362,18 M€ en 2011).

²¹ Le solde des opérations annuelles du CAS s'établit, en 2013, à -164 M€ contre -75 M€ prévus en LFI, ce qui en fait le solde le plus négatif depuis 2009.

La Cour avait souligné, dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013, que ces exonérations devaient être limitées à quelques opérations immobilières structurantes, voire entièrement supprimées.

C - Un risque de dérive persistant

Au-delà du déséquilibre entre recettes et dépenses budgétaires, le montant de la dette de l'État rapporté au PIB évolue mécaniquement à la hausse, sous l'effet de l'accumulation des intérêts, et à la baisse grâce à la croissance du PIB. Le *solde primaire stabilisant* correspond au niveau du solde budgétaire hors charge d'intérêts (*solde primaire effectif*) qui permet de neutraliser ces deux facteurs et donc de maintenir stable le niveau de la dette en proportion du PIB²².

L'écart entre le *solde primaire stabilisant* de l'État et le *solde primaire effectif*, qui avait sensiblement augmenté du fait de la crise de 2008-2009, est revenu autour de 2 % du PIB en 2011 grâce aux efforts de consolidation budgétaire engagés à partir de 2010. Il est resté proche de ce niveau depuis et ne devrait pratiquement pas évoluer en 2014, selon les projections de la loi de finances initiale, en raison d'une croissance du PIB en valeur faible, d'une réduction insuffisante du déficit budgétaire²³ et de la remontée progressive des taux d'intérêt.

Solde budgétaire primaire de l'État (en point de PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Solde budgétaire primaire effectif	0,2	0,1	-0,6	-5,3	-3,8	-2,2	-2,0	-1,4	-1,1
Solde budgétaire primaire stabilisant	-0,4	-0,3	0,9	3,3	0,3	0,0	0,7	0,3	0,7
Écart	-0,6	-0,4	1,5	8,6	4,1	2,2	2,7	1,7	1,8

Note : le solde budgétaire est corrigé des dotations versées au PIA en 2010 et 2014. Prévisions du projet de loi de finances pour 2014.

Calculs : Cour des comptes

Si l'impact de la crise sur la dynamique spontanée de la dette de l'État par rapport au PIB a été sensiblement atténué en 2010 et 2011, l'amélioration est marginale depuis. En effet, la réduction ralentie du

²² Le *solde primaire stabilisant* se calcule donc de la façon suivante : dette de l'État * (taux d'intérêt à 10 ans - taux de croissance du PIB en valeur).

²³ Le déficit budgétaire primaire (hors impact PIA) a été réduit de 3,1 points de PIB entre 2009 et 2011. Il ne le serait que de 1,1 point entre 2011 et 2014 selon les prévisions de la LFI pour 2014.

déficit budgétaire n'a fait que compenser l'impact de l'affaiblissement de la croissance du PIB sur le ratio dette sur PIB.

Dans le contexte actuel de faible croissance économique et de taux d'intérêt historiquement bas, il serait nécessaire d'améliorer le solde budgétaire primaire de presque deux points de PIB (soit l'équivalent de 40 Md€) pour stopper la dérive naturelle de la dette. À défaut, la dette continuera d'augmenter plus vite que le PIB en valeur.

Grâce à des taux d'intérêt historiquement faibles, la charge de la dette a baissé, masquant les conséquences de la hausse de la dette de l'État.

Chapitre 3

L'impact d'autres entités publiques sur le solde budgétaire de l'État

Si les transferts financiers entre le budget de l'État et la sécurité sociale d'une part et au profit des collectivités territoriales d'autre part ont été stabilisés (I), il n'en est pas de même des mécanismes d'assistance financière de la zone euro et du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (II).

I - Des transferts à la sécurité sociale et aux collectivités locales stables

A - Des versements à la sécurité sociale stabilisés mais avec la réapparition d'une dette de l'État en 2013

L'État concourt au financement de la sécurité sociale par des dotations budgétaires et par l'affectation d'impôt et de taxes.

1 - Les versements du budget de l'État à la sécurité sociale restent stables

Le budget de l'État finance des prestations sociales gérées par les organismes de sécurité sociale (allocation aux adultes handicapés, aides au logement, revenu de solidarité active – part activité et aide médicale de l'État notamment), et des mesures d'exonération de cotisations sociales en faveur de zones géographiques et de publics particuliers. Par ailleurs, il verse des subventions à des régimes spéciaux de retraite.

Concours de l'État au titre des prestations sociales (en M€)

En M€	LFI 2012	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013
Dispositifs financés par l'État	17 505	17 765	17 557	18 018
Subventions aux régimes spéciaux de retraite	6 618	6 711	6 543	6 438
Concours de l'État au titre des prestations sociales	24 123	24 476	24 100	24 456

Source : Cour des comptes

Les concours de l'État au titre des prestations sociales ont été stabilisés en 2013 par rapport à la gestion précédente. Cette stabilisation est liée à la diminution des subventions versées aux régimes spéciaux de retraite (-273,1 M€ par rapport à 2012), sous l'effet notamment de la disparition des contributions exceptionnelles au financement du CAS *Pensions*²⁴, pour partie compensée par l'augmentation des dispositifs financés par l'État (+253 M€ par rapport à 2012).

L'exécution budgétaire 2013 est en dépassement de 356 M€ par rapport à la LFI. Cette hausse résulte notamment :

- de l'augmentation de la subvention d'équilibre versée par l'État au titre du financement du RSA – part activité (+137 M€ par rapport à 2012), qui n'a néanmoins pas permis de compenser la baisse des recettes fiscales affectées au financement du FNSA²⁵ et la hausse de ses dépenses ;
- du dynamisme des dépenses relatives à l'allocation aux adultes handicapés (8,2 Md€ contre 7,8 Md€ en 2012).

²⁴ Ces contributions représentaient la compensation en gestion de l'écart entre la prévision et l'évolution effective de l'assiette des contributions employeur à la charge des différents ministères qui compromettrait l'atteinte de l'objectif de solde du compte (imputée au programme 195-*Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*).

²⁵ Révision à la baisse du montant des recettes (-120 M€) sous l'effet d'un rendement des prélèvements de solidarité sur les revenus du capital inférieur aux prévisions.

Cette hausse est partiellement compensée par la diminution de la contribution d'équilibre de l'État au Fonds national d'aide au logement (FNAL) (5,1 Md€ contre 5,7 Md€ en 2012), la LFI pour 2013 ayant affecté de nouvelles recettes à ce fonds.

Versements de l'État à la sécurité sociale (en M€)

DISPOSITIFS (en M€)	Versements Etat 2012	Versements Etat 2013	Variation %
TOTAL GENERAL	24 476,4	24 456,1	-0,1%
Dont :			
Mission Solidarité, insertion et égalité des chances	8 293,4	8 790,1	6,0%
Dont :			
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	7 806,2	8 165,4	4,6%
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	254,2	254,7	0,2%
RSA activité	233,0	370,0	58,8%
Mission Santé (AME)	549,0	702,2	27,9%
Mission Ville et logement	5 902,8	5 311,6	-10,0%
Dont :			
ALS et APL	5 730,6	5 144,0	-10,2%
Mission Travail et emploi	1 037,0	1 185,2	14,3%
dont :			
Apprentissage	770,5	859,7	11,6%
Zones de revitalisation rurales - Organismes d'intérêt général et associations (ZRR-OIG)	142,0	153,4	8,0%
Mission agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	441,1	400,8	-9,1%
Dont :			
TO-DE : Travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi	428,4	382,9	-10,6%
Mission Outre mer (principalement entreprises implantées dans les DOM)	1 095,4	1 176,4	7,4%
Mission Régimes sociaux de retraite :	6 711,3	6 438,2	-4,1%
SNCF - RATP	4 031,0	4 108,5	1,9%
Régime de retraite des mines	1 823,9	1 489,7	-18,3%
Régime de retraite des marins	856,4	840,0	-1,9%

Source : Cour des comptes

2 - Fin 2013, l'État a une dette à l'égard de la sécurité sociale

L'état semestriel arrêté au 31 décembre 2013²⁶ fait apparaître une dette nette de l'État à l'égard de la sécurité sociale de 249,05 M€²⁷ contre une créance nette de 244,4 M€ à fin 2012 (voir tableau en annexe 4).

Si le montant de la dette nette de l'État demeure peu significatif au regard de l'ensemble des versements budgétaires attribués à la sécurité sociale, l'insuffisance des dotations budgétaires, induite par la mauvaise estimation des recettes attendues sur le FNAL et le FNSEA, pour couvrir les dépenses de 2013 peut laisser craindre un alourdissement de la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale en 2014.

²⁶ En vertu de l'article LO.111-10-1 du code de la sécurité sociale, le Gouvernement communique au Parlement deux fois par an « un état semestriel des sommes restant dues par l'État aux régimes de base de sécurité sociale ».

²⁷ Dont 13,4 M€ pour le régime général et 235,6 M€ pour les autres régimes (dont une dette de l'État de 169,6 M€ à l'égard du RSI).

La situation nette des relations financières entre l'État et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale

Conformément au principe de neutralité en trésorerie des relations financières entre l'État et la sécurité sociale posé par l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale, l'état semestriel compare, selon une logique de caisse, le coût annuel supporté par les régimes de base au titre des dispositifs financés par l'État (mesures d'exonérations faisant l'objet d'une compensation et prestations servies pour le compte de l'État) et les sommes versées par l'État aux régimes de base de la sécurité sociale (dotations budgétaires accordées en loi de finances). L'état semestriel permet ainsi d'évaluer le caractère suffisant ou non des dotations du budget de l'État.

Les dispositifs de prestations sociales financés par l'État présentent une insuffisance de financement de 301,6 M€ en 2013 (contre 13,6 M€ en 2012), en raison principalement :

- d'une ouverture insuffisante de crédits en LFI (543 M€) comme en LFR de fin d'année (156 M€), au titre du financement des dépenses d'aide médicale de l'État (AME) de droit commun, générant la reconduction d'une dette de l'État à l'égard de la CNAMTS de 51,7 M€ ;
- de l'absence d'abondement des dotations budgétaires par la LFR du programme 304 *Lutte contre la pauvreté* au titre du revenu de solidarité active, qui présente une dette (147,9 M€) ;
- de l'absence d'anticipation des moindres recettes du FNAL sur le programme 109 *Aide à l'accès au logement*, entraînant une dette de 55,1 M€ malgré l'ouverture de crédits supplémentaires en LFR (+268 M€).

En outre, les dispositifs d'exonérations ciblées de cotisations sociales compensées par le budget de l'État présentent une insuffisance de financement de 59,7 M€ en 2013, contre un excédent de financement de 154,1 M€ en 2012²⁸.

3 - Près de 52 Md€ d'impôts et taxes affectés au financement de la sécurité sociale

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a mis fin à la compensation des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires par l'affectation d'un panier de recettes fiscales. Depuis lors,

²⁸ Cela résulte essentiellement de l'insuffisance récurrente des crédits du programme 138 *Emploi outre-mer* (137,5 M€ en 2013) compensée par les excès de financement structurels observés sur le dispositif de l'auto-entrepreneur -62,9 M€ en 2013).

ces impôts et taxes²⁹ recouverts par l'État sont intégralement affectés au financement général de la sécurité sociale, sans plus de lien avec le montant des allègements sociaux ; ils s'élèvent à 51,8 Md€ en 2013, contre 52,2 Md€ en 2012.

La LFI pour 2013 a créé un nouveau compte de concours financier *Avances aux organismes de sécurité sociale*³⁰. Les crédits budgétaires correspondants (9,5 Md€) financent, d'une part, l'attribution d'une fraction de TVA nette au financement de la branche maladie du régime général (5,88 %), en compensation de la suppression de l'affectation de TVA brute sectorielle, d'autre part, la compensation intégrale des exonérations sur les heures supplémentaires (0,33 %) et de l'exonération de cotisations sociales sur les services à la personne (0,14 %). Enfin, la contribution sociale sur les bénéficiaires a été intégralement réaffectée à l'État³¹. En 2013, la TVA nette est ainsi devenue l'unique impôt partagé entre l'État et la sécurité sociale.

Afin d'assurer la compensation intégrale par le budget de l'État des pertes de recettes dues aux exonérations sur les heures supplémentaires et sur les services à la personne, et de garantir ainsi leur neutralité financière et comptable, une régularisation doit être constatée en 2014 afin d'assurer l'équilibre de ces dispositifs en trésorerie. Dans l'attente, l'État a constaté au 31 décembre 2013 une dette au titre des exonérations sur les heures supplémentaires (41,7 M€) et une créance au titre des exonérations sur les prélèvements sociaux des particuliers employeurs (50 M€).

En dehors de ces « avances » de TVA nette, l'État est exposé à un risque budgétaire résultant de l'obligation dans laquelle il se trouve de verser à la sécurité sociale le montant des prélèvements sociaux émis au titre de l'*exit-tax* (450 M€ en 2013)³², le recouvrement de ces sommes étant incertain et en tout état de cause réalisé avec un décalage de plusieurs années (voir en annexe 8).

²⁹ Notamment la taxe sur les salaires (13,1 Md€ en 2013), le droit de consommation sur les tabacs (10,9 Md€ en 2013) et les contributions sociales sur les produits de placement (7,6 Md€ en 2013) et sur les revenus du patrimoine (5,6 Md€ en 2013).

³⁰ Ce compte retrace en recettes (encaissements de TVA affectés à la sécurité sociale) et en dépenses (avances versées mensuellement aux organismes de sécurité sociale sur la base des prévisions de recettes de TVA) les versements effectués à l'ACOSS. En l'absence de remboursement par les organismes de sécurité sociale de ces « avances », la création de ce compte n'est pas conforme aux dispositions de l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2011 relative aux lois de finances (LOLF).

³¹ D'abord affectée au financement des exonérations sur les heures supplémentaires, elle avait été réaffectée à l'État à hauteur de 57,84 % par la LFR d'août 2012.

³² Conformément à l'article L 136-6 du code de la sécurité sociale, ces prélèvements sociaux doivent être versés aux organismes de sécurité sociale dès leur émission qu'ils aient été recouverts ou non.

B - Des transferts financiers aux collectivités territoriales à nouveau stables

1 - L'impact des collectivités territoriales sur le budget de l'État

a) Un impact budgétaire qui demeure stable

En 2013, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont représenté un montant total d'opérations budgétaires de 73,46 Md€, comprenant des prélèvements sur recettes de l'État (55,57 Md€), des dépenses inscrites sur des missions du budget général (16,73 Md€) et sur des comptes d'affectation spéciale (1,15 Md€). Avec le produit de la fiscalité transférée en compensation de transferts de compétences aux régions, départements, communes et groupements de communes (26,34 Md€), les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales se sont élevés, en 2013, à 99,79 Md€.

Ce montant n'intègre cependant pas les frais de gestion des impôts directs locaux³³ que l'État rétrocède aux collectivités territoriales depuis la réforme de la fiscalité directe locale de 2010. Ces frais de gestion³⁴, qui ont représenté une perte de ressources fiscales de 2,2 Md€ pour l'État en 2013, devraient être mentionnés dans le document retraçant les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales annexé chaque année au projet de loi de finances : cela permettrait de rendre compte de l'évolution de leur coût pour le budget de l'État (+3,8 % en 2013). Le tableau suivant présente l'évolution des ressources transférées à ce titre entre 2011 et 2013.

Frais de gestion d'impôts directs locaux rétrocédés aux collectivités territoriales

En M€	2011	2012	2013	2013/2012	2013/2011
Frais de gestion rétrocédés	2 010	2 115	2 196	+3,8%	+4,5%

Source : direction du budget

³³ Taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties.

³⁴ L'État assure le recouvrement des impôts directs locaux pour le compte des collectivités territoriales. À cette occasion, il perçoit des frais de gestion acquittés par les redevables en supplément du produit de la fiscalité qui revient aux collectivités territoriales. Lors de la suppression de la taxe professionnelle, qui a entraîné une perte de recettes fiscales pour les collectivités territoriales, l'État a décidé de rétrocéder à ces dernières une partie de ces frais de gestion. Ce transfert de fiscalité est distinct de la fiscalité transférée pour financer les transferts de compétences.

En ne prenant en compte que la fiscalité transférée au titre de la compensation de transferts de compétences (26,34 Md€), les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ont diminué de 1 % par rapport à 2012. Ce recul est exclusivement imputable aux variations de la fiscalité transférée (-3 %), les opérations budgétaires étant restées stables, tant en ce qui concerne les prélèvements sur recettes que les crédits budgétaires. En intégrant les frais de gestion d'impôts directs locaux rétrocédés aux collectivités territoriales, la diminution est légèrement moindre (-0,6 %).

Évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

En Md€	2011	2012	2013	2013/2012
Prélèvements sur recettes de l'État	55,84	55,58	55,57	0,0%
Dépenses du budget général	17,12	16,73	16,73	0%
<i>dont mission Relations avec les collectivités territoriales</i>	2,62	2,66	2,72	2%
<i>dont DGD formation professionnelle</i>	1,70	1,70	1,70	0%
<i>dont dotations et subventions imputées sur d'autres programmes</i>	1,99	1,65	1,62	-2%
<i>dont dégrèvements ordonnancés</i>	10,81	10,71	10,70	0%
Dépenses en provenance de CAS	0,06	1,20	1,15	-0,04
<i>CAS "contrôle de la circulation et du stationnement routiers"</i>	0,06	0,65	0,60	-7%
<i>CAS Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage</i>		0,56	0,56	0%
Total des opérations budgétaires (a)	73,01	73,51	73,46	0%
<i>Fiscalité transférée aux régions, aux départements et aux communes (b)</i>	27,48	27,08	26,34	-3%
Total général (a+b)	100,49	100,59	99,79	-1%
Rétrocession de frais de gestion	2,01	2,11	2,19	+3,8%
Total y compris frais de gestion	102,50	102,70	101,98	-0,6%

Source : Cour des comptes – données de la direction du budget.

La diminution du produit de la fiscalité transférée au titre des transferts de compétences n'a pas d'impact sur le solde budgétaire de l'État. Ces moindres recettes pour les collectivités territoriales, imputables notamment à une forte baisse des droits de mutation à titre onéreux (-9 % par rapport à 2012), ne correspondent pas à des ressources supplémentaires pour l'État. Le solde budgétaire de l'État n'est affecté une année donnée que par le transfert de nouvelles ressources fiscales aux collectivités.

Aux opérations budgétaires de l'exercice, il convient d'ajouter le financement extrabudgétaire de dépenses au bénéfice de certains départements pour un montant de 169,9 M€³⁵.

b) Des variations au sein de chaque catégorie de concours financiers

L'exécution 2013 des prélèvements sur recettes (55,57 Md€) est stable (-14 M€) par rapport à 2012.

Exécution des prélèvements sur recettes

En M€ (en AE=CP)	2012	2013	Écart 2013-2012
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement (yc PSR spécifique au profit de la DGF)	41 394	41 503	109
Dotation élu local	65	65	0
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	501	499	-2
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	0
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	0
Dotation de compensation relais de la réforme de la TP	2	69	67
Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)	457	368	-89
Compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 917	1 862	-55
Dotation de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle (DCRTP)	3 435	3 325	-110
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	856	813	-43
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	364	407	43
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 532	5 575	43
Autres dotations	75	92	-17
TOTAL PSR	55 584	55 565	-19

Source : direction du budget

³⁵ L'article 48 de la LFR du 29 décembre 2012 avait en effet créé un fonds d'urgence exceptionnel pour les départements en difficulté, doté de 170 M€ et financé par un prélèvement sur les ressources de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Le fonds a été réparti, pour une première part (85 M€) entre 55 départements et, pour une seconde (84,9 M€), entre 23 départements.

Certains prélèvements sont en hausse. Il s'agit, au premier chef, de la dotation globale de fonctionnement (+109 M€), sous l'effet de la progression des dotations de péréquation (+119 M€). Diverses dotations augmentent en raison d'un rattrapage, en 2013, d'une sous-exécution en 2012³⁶. Par ailleurs, les variations du FCTVA (+43 M€) résultent mécaniquement de celles de l'investissement des collectivités locales.

En ce qui concerne les baisses de prélèvements sur recettes, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) a fait l'objet d'un nouveau calcul à l'automne 2013 qui s'est traduit par une réduction (-110 M€). Les autres diminutions résultent principalement de la baisse des variables d'ajustement (-89 M€ pour la dotation unique des compensations spécifiques de la taxe professionnelle), de celle des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (-55 M€) et de celle des dotations pour transferts de compensation d'exonération de fiscalité directe locale (-43 M€).

La consommation des crédits budgétaires de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* a progressé de 59 M€ dont 24 M€ au titre du soutien à l'investissement du secteur communal. Le reste de l'augmentation résulte du versement à l'Agence de services et de paiement (ASP) de 25 M€ au titre du Fonds de soutien aux collectivités ayant souscrit des emprunts structurés, créé par la LFR de fin d'année 2012. Les crédits ouverts en 2012 à ce titre, qui n'avaient pu être exécutés, avaient été reportés sur 2013.

Les subventions exceptionnelles de fonctionnement versées aux communes

La mission Relations avec les collectivités territoriales comporte 2,4 M€ de subventions exceptionnelles de fonctionnement attribuées à des communes « dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières ». La loi prévoit³⁷ que « 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 ». Ces éléments figurent à l'annexe 5 du présent rapport.

³⁶ Compensation relais (+67 M€), dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle (+44 M€) et dotation de compensation des pertes de base de taxe professionnelle et de redevance des mines (+18 M€).

³⁷ Article L. 132-2 du code des juridictions financières.

Si ces informations sont utiles en termes de transparence financière, le caractère peu significatif des sommes versées plaiderait pour que la publicité voulue par le législateur soit effectuée au moyen d'un autre support que le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État.

Enfin, les dégrèvements d'impôts directs locaux sont quasiment stables en 2013 par rapport à 2012, la poursuite de l'extinction des dégrèvements liés à la taxe professionnelle accompagnant l'augmentation des dégrèvements liés à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

2 - Le durcissement des règles d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

Depuis plusieurs années, les règles d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont été durcies afin que ces dernières contribuent à la maîtrise des dépenses publiques.

Évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

À partir de 2008, les concours financiers de l'État ont cessé d'évoluer comme le PIB pour être régis par une norme dont le périmètre et le taux d'indexation ont évolué dans le temps.

En 2009, l'enveloppe progressait selon un taux correspondant à l'inflation prévisionnelle augmentée de 0,50 %, soit 2 % au total. En 2010, l'indice était limité à l'inflation prévisionnelle, soit 1,2 %, à l'exception de la dotation globale de fonctionnement qui augmentait de 0,6 % de plus que l'inflation. Dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014, la décision a été prise de geler en valeur l'enveloppe dite « normée » de 50,5 Md€. Ce gel a été reconduit entre 2011 et 2013.

La loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 prévoyait une baisse des dotations de 750 M€ en 2014 et en 2015. Cette réduction a été doublée dans le programme de stabilité de la France pour 2013-2017, avec deux réductions successives de 1,5 Md€ en 2014 et en 2015.

En 2013, la contribution des collectivités territoriales à la maîtrise des dépenses publiques s'est traduite par la stabilisation en valeur, à son niveau 2012, d'un ensemble de dotations constituant l'enveloppe dite « normée »³⁸. La LFI pour 2013 avait fixé le montant de l'enveloppe stabilisée à 50,528 Md€ en autorisations d'engagement et à 50,495 Md€

³⁸ Cette enveloppe comprend les prélèvements sur recettes - hormis le FCTVA - et les dotations issues de la réforme de la fiscalité directe locale, les diverses dotations budgétaires de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et la dotation générale de décentralisation « Formation professionnelle ».

en crédits de paiement³⁹. En exécution, cette enveloppe représentait 50,468 Md€ en crédits de paiement, soit un montant inférieur de 27 M€ à l'objectif.

Plusieurs mesures ont permis la stabilisation en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Alors que la dotation globale de fonctionnement (DGF) connaît chaque année une croissance tendancielle liée à l'évolution de la population, du nombre d'établissements de coopération intercommunale et des montants consacrés à la péréquation, différentes mesures ont favorisé un autofinancement de sa progression. Plusieurs composantes de la DGF sont ainsi écartées : le complément de garantie des communes, la dotation de compensation du bloc communal, la dotation de compensation des établissements de coopération intercommunale. Par ailleurs, en dehors de la DGF, les trois dotations de compensation d'exonérations liées à la réforme de la fiscalité directe locale⁴⁰ ont fait office de variables d'ajustement pour tous les niveaux de collectivités.

***Les perspectives d'évolution des dotations de l'État
aux collectivités territoriales***

À compter de 2014, la contribution des collectivités territoriales à la maîtrise des dépenses publiques sera renforcée. La LFI pour 2014 prévoit, conformément au programme de stabilité de la France pour la période 2013-2017, une baisse de 1,5 Md€ de ces concours financiers. La portée de la baisse des dotations décidées pour 2014 sera toutefois amoindrie en raison de l'octroi de nouvelles ressources fiscales aux départements (830 M€) au détriment des recettes de l'État.

Intégrée au « pacte de confiance et de responsabilité » de juillet 2013, cette diminution devait être suivie d'une réduction supplémentaire de 1,5 Md€ en 2015. Le Premier ministre a annoncé le 8 avril 2014 que les collectivités territoriales contribueront à la réduction des dépenses publiques à hauteur de 10 Md€ d'ici 2017. Cette mesure devrait se traduire par une baisse accrue des dotations qui leur sont versées.

³⁹ L'écart AE-CP provient de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, l'ensemble des prélèvements sur recettes étant budgétés en AE = CP.

⁴⁰ La dotation de compensation d'exonération de la fiscalité directe locale, la dotation pour transfert de compensations d'exonération de fiscalité directe locale, la dotation unique des compensations spécifiques de la taxe professionnelle.

II - Un impact de l'Union européenne sur le budget de l'État en hausse et mal anticipé

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

A - Le coût supplémentaire des mécanismes d'assistance financière de la zone euro en 2013

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

- les prêts bilatéraux en faveur de la Grèce dont le versement à partir du CCF *Prêts à des États étrangers* a été interrompu à la fin de 2011, le programme étant repris par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) ;
- les apports en garantie du FESF, qui n'ont pas d'impact sur le budget de l'État, tant que les garanties ne sont pas appelées ;
- les dotations en capital au Mécanisme européen de stabilité (MES), successeur du FESF, versées à partir du CAS *Participations financières de l'État* ;
- le versement à la Grèce, via le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce*, des revenus perçus par la Banque de France sur les obligations de cet État qu'elle détient au titre de son portefeuille d'investissement pour compte propre et au titre du programme pour les marchés de titres (PMT) de la Banque centrale européenne.

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

	Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	Prévision 2014
Impact en dépenses	-4 448	-6 940	-6 722	-7 122	-3 763
Impact en recettes	84	374	327	1 098	499
Impact sur le solde	-4 364	-6 566	-6 395	-6 024	-3 264

Source : Cour des comptes

En 2013, la participation de la France à ces mécanismes a pesé sur le solde budgétaire à hauteur de 6 Md€ environ. Sur la période 2010-2014, l'impact net cumulé de ces mécanismes sur le budget de l'État devrait atteindre 26,6 Md€.

1 - Un impact en dépenses principalement lié à la dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité

L'impact en dépenses sur le solde de 2013 est de 7,1 Md€, soit une hausse de la dépense de 0,45 Md€ par rapport à la LFI et de 0,4 Md€ par rapport à l'impact en dépenses sur le solde de 2012.

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

Mécanisme	Exéc. 2010	Exéc. 2011	Exéc. 2012	Prév. 2013	Exéc. 2013	Prév. 2014
Dotations en capital du MES		0	6 523	6 523	6 523	3 262
Appels en garantie FESF		0	0	0	0	0
Prêt bilatéral à la Grèce	4 448	6 940	0	0	0	0
Versement des revenus perçus par la Banque de France		0	199	149	599	501
Impact total sur le solde	4 448	6 940	6 722	6 672	7 122	3 763

Source : Cour des comptes

Ces écarts s'expliquent par le reversement à la Grèce des revenus obtenus par la Banque de France dans le cadre du programme pour les marchés de titre (PMT), qui correspond à une extension du champ du CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* (PFDG) autorisée par la LFR du 29 décembre 2013, mais réalisée de manière anticipée par un arrêté du ministre délégué chargé du budget en date du 26 juin 2013.

L'essentiel des dépenses au titre de 2013 est toutefois lié à la dotation en capital du MES, à hauteur de 6,5 Md€ qui correspondent à deux cinquièmes du capital appelé de 16,3 Md€, versés entre 2012 et 2014.

Comme en 2012, aucune dépense n'est enregistrée sur le CCF *Prêts à des États étrangers* au titre du prêt bilatéral à la Grèce, et aucun appel en garantie n'a été enregistré sur la mission *Engagements financiers de l'État* au titre du FESF.

2 - Des recettes réduites par le reversement à la Grèce des revenus obtenus par la Banque de France sur les titres grecs

L'impact sur les recettes de l'État des mécanismes d'assistance financière au profit des États de la zone euro s'élève à 1,1 Md€ en 2013.

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

Mécanisme	Exéc. 2010	Exéc. 2011	Exéc. 2012	Exéc. 2013	Prév. 2014
Intérêts sur le prêt bilatéral à la Grèce	84	374	129	92	100 (a)
Reversement des revenus perçus par la Banque de France au CAS PFDG		0	199	1 006	399
Impact total sur le solde	84	374	328	1 098	499

(a) Donnée prévisionnelle.

Source : Cour des comptes

Les intérêts et commissions versés par la Grèce au titre du prêt bilatéral sont en diminution depuis 2011, en raison des trois réductions successives de taux d'intérêt consenties par les créanciers européens de la Grèce⁴¹. Ils se sont élevés à 0,09 Md€ en 2013, contre 0,13 Md€ en 2012 et 0,37 Md€ en 2011.

Le versement de la Banque de France sur le CAS PFDG s'est élevé à 1 Md€ en 2013, supérieur de 0,45 Md€ à la prévision, en raison du versement supplémentaire des plus-values réalisées sur le programme pour les marchés de titres (PMT).

Le versement à l'État des profits réalisés par la Banque sur les titres grecs pour son compte propre a eu lieu en une seule fois (555,6 M€) en 2013, tandis que la rétrocession de ceux-ci à la Grèce sera effectuée par le CAS PFDG jusqu'en 2020. En 2013, le reversement à la Grèce s'est élevé à 149 M€. L'impact sur le solde budgétaire de l'État cette année-ci a donc été positif à hauteur de 406,6 M€ mais il deviendra négatif à compter de 2014. De plus, pour 2013, le reversement des revenus obtenus sur les titres grecs a conduit à minorer à due concurrence le dividende versé à l'État par la Banque de France (*infra*, recettes non fiscales).

⁴¹ Le taux d'intérêt initialement applicable était l'Euribor à 3 mois plus 300 points de base les trois premières années puis 400 les suivantes. Il est désormais ramené à l'Euribor à 3 mois plus 50 points de base.

B - Des relations financières de l'État avec le budget de l'Union européenne mal anticipées

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSRUE) a atteint 22,46 Md€ en 2013. Au cours des cinq dernières années, il avait oscillé entre 17,6 Md€ (en 2010) et 19 Md€ (en 2012).

Le PSRUE inscrit en LFI pour 2013 étant de 20,43 Md€, le prélèvement réalisé a dépassé de plus de 2 Md€ le montant prévu pour des raisons exceptionnelles résultant de l'adoption, par l'Union européenne, à la fin de 2012 et à la fin de 2013, de budgets rectificatifs importants dont le traitement, dans le budget français, n'a de surcroît pas été identique.

Les relations financières entre le budget de l'Union européenne et l'État

Le budget de l'UE est financé par des ressources propres, c'est-à-dire, non par des contributions étatiques, mais par des recettes exigibles de plein droit dont le recouvrement est assuré, dans chaque État membre, par le ou les opérateurs que celui-ci désigne à cet effet. Il s'agit :

- des ressources propres dites traditionnelles (RPT) constituées de droits de douane et assimilés (recouverts par la DGDDI) et de cotisations sur le sucre (recouvrées par FranceAgriMer) : les montants recouverts pour le compte de l'UE sont reversés au budget européen après un prélèvement correspondant en théorie aux frais de perception ;

- de deux autres ressources, dites ressources TVA et « revenu national brut » (RNB), dont le budget de l'UE détermine seulement le montant à « mettre à disposition » et que les États membres, par subsidiarité, ont la liberté de financer comme ils l'entendent. Ce sont ces deux seules ressources qui, depuis 2010, font désormais l'objet d'un prélèvement sur recettes (PSRUE). Leur montant vient en déduction du total des produits régaliens. Les règles de leur calcul sont données en annexe 6.

La ressource RNB est une ressource d'équilibre dont le taux est fixé pour financer la différence entre les dépenses de l'année et le produit des autres ressources. Sa part dans le financement de l'UE (73 % en 2013) a crû avec la taille du budget de l'UE et en conséquence des diverses mesures qui ont été prises, depuis 1988, pour réduire la part de la ressource TVA.

Dans le cas de la France, les RPT ont représenté 7,8 % des ressources mises à disposition de l'UE en 2013 (1,9 Md €), la ressource TVA un peu moins de 17 % (4 Md€) et la ressource RNB 75,6 % (18,4 Md€).

L'exécution du budget communautaire 2013 a continué à se faire en application, s'agissant des dépenses, des décisions prises pour le

financement du budget de l'UE pour 2007-2013, dont elle aura été la dernière année d'application, et, s'agissant des ressources à collecter, de la décision relative aux ressources propres (DRP) du 7 juin 2007.

1 - Un dépassement du PSRUE de plus de 2 Md€ en 2013

Le dépassement des prévisions de PSRUE résulte du rattachement à la gestion 2013 de budgets rectificatifs communautaires (BR) relevant de deux années différentes d'une part, et d'une évaluation initiale très inférieure au montant réalisé d'autre part.

Sur le premier point, le Gouvernement a rattaché à la gestion 2013 aussi bien les paiements qui ont dû être faits, le 2 janvier 2013, au titre des deux derniers budgets rectificatifs communautaires de 2012 (815 M€), que ceux qui ont été effectués, le 2 janvier 2014, au titre du dernier budget rectificatif de l'année 2013 (627 M€).

La comptabilisation des paiements tardifs dans les différentes comptabilités

Lors de l'adoption du budget rectificatif (BR) de la fin de 2012, payé en janvier 2013, Eurostat a décidé de modifier sa doctrine et de rattacher en comptabilité nationale ce BR à l'exercice au cours duquel il a été adopté, soit 2012. Il en a résulté, pour la première fois, une discordance de traitement entre la comptabilité nationale et la comptabilité budgétaire. Le BR de la fin de 2013 a été traité par Eurostat selon sa nouvelle doctrine, et donc rattaché à 2013.

Parallèlement à ce changement de doctrine en comptabilité nationale, le traitement du PSR UE a été fiabilisé en comptabilité générale dans le cadre des travaux de certification des comptes 2013. A la suite d'une observation d'audit de la Cour, les versements du 2 janvier 2013 ont été rattachés à l'exercice 2012 (le versement du 2 janvier 2014 étant quant à lui déjà rattaché à l'exercice 2013), afin de respecter le principe de comptabilisation en droits constatés.

En comptabilité budgétaire, le BR de la fin de 2013, payé en 2014, a été rattaché à la gestion 2013 afin de remettre en cohérence les règles applicables aux trois comptabilités, nationale, générale et budgétaire. L'année 2013 constitue donc une période transitoire liée au changement de doctrine d'Eurostat.

L'analyse de l'exécution de 2013 fait apparaître que l'écart entre le PSRUE réalisé et la prévision (PSRUE inscrit en LFI ou PSRUE recalculé pour rendre homogènes les comparaisons entre les exercices 2012 et 2013), dépasse sensiblement le montant des budgets rectificatifs adoptés à la fin de ces deux années :

En M€	2012	2013	2013/2012
PSRUE prévu en LFI	-18 878	-20 435	+8,24 %
PSRUE exécuté	-19 052	-22 456	+17,9 %
BR n° 5 et 6 de 2012 : rattachement à 2012	-815	+815	
PSRUE réalisé «retraité»	-19 867	-21 641	+8,9 %
Evaluation du PSRUE à utiliser ⁴²	-18 878	-19 620	
Écart avec le PSRUE retraité	-989	-2 021	
Effets des BR n°5 et 6 de 2012 et n°8 de 2013	-815	-627	

Source : Cour des comptes

2 - Un dépassement 2013 prévisible dans son principe mais mal anticipé dans son montant

Au fur et à mesure de l'élargissement de l'Union européenne, il est devenu de plus en plus difficile de prévoir correctement le rythme d'exécution des crédits d'engagement antérieurement consentis pour des projets à exécuter dans plus de trente États⁴³. Cette difficulté est particulièrement forte en matière de « fonds structurels » et elle est de nature à s'accroître, en sens contraires, en début et en fin de période de programmation (retard du démarrage de certains projets, souci en fin de période d'échapper au risque d'annulation des crédits inutilisés). Il était donc inévitable qu'en 2012 et 2013, deux années marquées par l'existence de budgets rectificatifs de fin d'année d'une importance inaccoutumée, les difficultés de prévision soient plus importantes encore que d'habitude.

La cause principale des écarts constatés tient à la variation du volume des dépenses inscrites au budget de l'UE⁴⁴. Avec la montée en puissance des besoins de crédits de paiement pour les fonds structurels, qui ont joué un rôle majeur dans l'augmentation du budget de l'UE au cours des deux dernières années, les « mauvaises surprises », s'agissant du montant du PSRUE, n'étaient difficilement prévisibles que dans leur montant exact.

⁴² Pour 2012, c'est l'évaluation du PLF et de la LFI. Pour 2013, c'est celle du PLF (19 598 M€) augmentée de 22 M€ (écart entre les 837 M€ du projet de hausse de l'amendement n° 270 et les 815 M€ découlant des BR n°5 et 6 de 2012 ; cet écart traduit l'incidence de la fin des négociations du budget communautaire 2013).

⁴³ Les vingt-huit États membres de l'UE mais aussi divers autres (préadhésion, etc.).

⁴⁴ Ce facteur n'est toutefois pas le seul, les ressources propres traditionnelles (RPT) ayant baissé au niveau de l'Union européenne.

Une augmentation du montant des crédits de paiement nécessaires à l'Union européenne était prévisible, en effet, à cause, d'une part, des modifications intervenues, en 2008 et 2010, pour définir les règles relatives aux dégagements d'office et, d'autre part, de l'accélération des paiements nécessaires, après un démarrage relativement lent (sous-exécution budgétaire des premières années de la période 2007-2013), à la mise en œuvre des fonds structurels engagés au titre de cette période. Ce dernier phénomène avait déjà eu lieu, pour les mêmes raisons, dans les dernières années de la précédente programmation financière (2000-2006). Or, le montant de PSRUE inscrit en loi de finances ne comportait pas les marges de précaution permettant d'absorber les ressources propres supplémentaires qui ont dû être appelées, ni au titre des fonds structurels ni à d'autres titres.

Une évaluation plus prudente du PSRUE aurait pu être effectuée. Traditionnellement, les montants inscrits dans le PLF sont conformes à ceux contenus dans le projet de budget adopté par le Conseil de l'UE, alors que les plus prudents de nos partenaires se donnent, sans préjudice de leur position de négociation ultérieure, des marges afin de couvrir les risques (budgets rectificatifs, ajustements au titre d'années antérieures, aléas au titre des RPT, etc.). Tel est le cas notamment de l'Allemagne. Il paraîtrait opportun de faire évoluer nos pratiques, afin d'éviter des tensions supplémentaires sur l'exécution budgétaire.

Les perspectives dessinées par les décisions de 2013 du Conseil européen

Le Conseil européen a adopté, les 7 et 8 février 2013, le cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Le budget communautaire 2014 sera le premier à s'effectuer, du côté des dépenses, en application du cadre financier 2014-2020. Il sera financé, provisoirement, sur la base des dispositions de la décision ressources propres (DRP) actuellement en vigueur (celle de 2007) mais, dès que la nouvelle décision aura été approuvée dans tous les États membres, un ajustement du financement sera effectué pour qu'il corresponde, rétroactivement, aux dernières règles décidées.

Au regard des précédents, cet ajustement n'est pas à attendre avant 2016, selon l'estimation de la Commission.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors qu'en 2011 et en 2012, la réduction du déficit budgétaire reposait sur une hausse des recettes fiscales supérieure à celle des dépenses, elle résulte en 2013 à la fois de la hausse des recettes fiscales et de la stabilisation des dépenses du budget général.

Malgré un produit en hausse de 15,6 Md€ par rapport à 2012, les recettes fiscales nettes ont cependant été inférieures de 14,6 Md€ aux prévisions de la LFI, en dépit de 3,8 Md€ de moindres dépenses au titre des contentieux communautaires et d'une recette exceptionnelle de 2,2 Md€ au titre d'un redressement à l'IS. Les moins-values importantes ont été constatées tant sur le produit de l'impôt sur les sociétés que sur celui de l'impôt sur le revenu et de la TVA. Cela a creusé l'écart d'exécution du solde malgré des dépenses nettes du budget général inférieures de près de 4 Md€ à la LFI.

La Cour souligne de nouveau la nécessité de s'appuyer sur des prévisions de recettes prudentes et de faire reposer l'effort de réduction du déficit sur des économies en dépenses, afin que le budget de l'État soit exécuté conformément à la loi de finances.

La stabilisation des dépenses de l'État résulte d'une exécution globalement conforme aux prévisions en ce qui concerne les transferts aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale. En revanche, la hausse des charges liées aux mécanismes de soutien à la zone euro et au prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne n'a pas été suffisamment anticipée.

Avec le maintien d'un déficit budgétaire élevé, la progression de la dette de l'État ne ralentit pas : elle est passée de 1 386 Md€ fin 2012 à 1 457 Md€ fin 2013. L'Agence France Trésor a dû conduire, en 2013, une politique de rachats active pour préparer les échéances de 2015, année au cours de laquelle les amortissements de dette atteindront un niveau record. En outre, si l'environnement financier en 2013 a été historiquement favorable, avec des taux d'intérêt très bas et une baisse de l'inflation, cette situation pourrait ne pas se renouveler dans les prochaines années, même si en 2014, la remontée des taux ne devrait être que très progressive.

La loi de règlement de 2012 du 5 août 2013 comportait pour la première fois un article liminaire : il était constitué d'un tableau présentant les soldes structurel et conjoncturel de l'année écoulée, en comptabilité nationale, ainsi que l'écart avec les soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012. Cependant, faute de décomposition des données par sous-secteur

d'administrations publiques, le rapprochement avec le solde budgétaire de l'État, constaté en loi de règlement, n'est pas possible, pas plus qu'avec les données figurant dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques.

La Cour formule deux recommandations :

Recommandation n° 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).

Recommandation n° 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).

DEUXIÈME PARTIE

LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2013

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 2013, les recettes de l'État ont représenté 301,2 Md€, dont 284,0 Md€ pour les recettes fiscales nettes, 13,7 Md€ pour les recettes non fiscales et 3,5 Md€ pour les recettes de fonds de concours. Si ce montant total est en hausse de 15,2 Md€ par rapport à 2012, c'est en partie grâce à une recette exceptionnelle de 2,2 Md€.

Par ailleurs, l'exécution est en retrait de 14,9 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2013, alors même que les dépenses au titre des contentieux communautaires ont été inférieures de 3,8 Md€ à la prévision initiale.

Les recettes de l'État

En Md€	Exécution 2012	LFI 2013	LFR 2013	Exécution 2013
Recettes fiscales nettes	268,4	298,6	287,5	284,0
Recettes non fiscales	14,1	14,2	13,9	13,7
Fonds de concours	3,5	3,3	3,3	3,5
Recettes de l'État	286,0	316,1	304,7	301,2

Source : direction du budget

Chapitre 1

Les recettes fiscales

Avec un montant de 284,0 Md€ en 2013, les recettes fiscales nettes ont augmenté de 15,6 Md€ par rapport à 2012. Cette croissance résulte d'un montant élevé de mesures nouvelles alors que l'évolution spontanée (à législation constante) a été fortement négative (I).

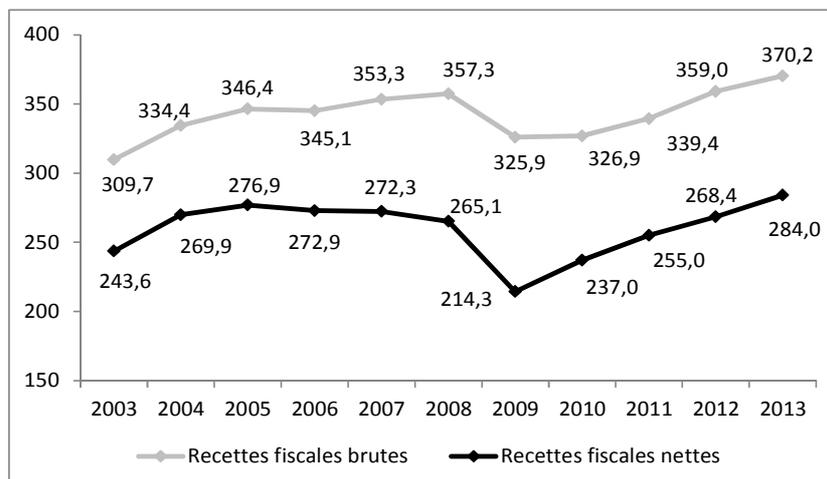
Cette décroissance spontanée, qui n'avait pas été anticipée dans la loi de finances initiale (LFI), contribue à l'essentiel de la moins-value de 14,6 Md€ en exécution par rapport à la prévision de la LFI (II).

I - Des recettes 2013 supérieures à celles de 2012 et des années antérieures

A - Des recettes fiscales retrouvant pour la première fois les niveaux d'avant la crise de 2008

En 2013, les recettes fiscales nettes (284,0 Md€) ont augmenté de 15,6 Md€ par rapport à 2012 (268,4 Md€), année au cours de laquelle l'augmentation avait été de 13,4 Md€. C'est la quatrième année consécutive de hausse des recettes fiscales nettes, qui ont désormais dépassé leur niveau d'avant la crise de 2008.

Montant des recettes fiscales brutes et nettes de 2003 à 2013 (Md€)



Source : direction du budget ; Cour des comptes

Note : les recettes de l'année 2010 ont été réduites de 16,6 Md€, montant des impôts locaux transitoirement affectés à l'État dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle.

Le taux de croissance des recettes fiscales nettes a été de 5,8 % en 2013, un peu supérieur à celui de 2012 (5,3 %) mais inférieur à ceux de 2010 et 2011. L'année 2010 avait notamment bénéficié du contrecoup (+14,5 Md€) de baisses de recettes appliquées en 2009 dans le cadre du plan de relance. Et l'année 2011 avait connu une évolution spontanée dynamique (+11 Md€), grâce à une croissance du PIB soutenue (+3,3 % en valeur). En 2012 et 2013, la croissance des recettes a été portée par les mesures nouvelles alors que l'évolution spontanée (à législation constante) a été négative.

Taux de croissance des recettes fiscales 2004-2013

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
10,8 %	2,6 %	-1,4 %	-0,2 %	-2,6 %	-19,2 %	10,6 %	7,6 %	5,3 %	5,8 %

Source : calculs Cour des comptes

B - L'impact très important des mesures nouvelles

En exécution, les différentes mesures⁴⁵ (antérieures, nouvelles et de périmètre) ont eu en 2013 un rendement de 20,2 Md€, élevé au regard des années récentes. Depuis 2001, l'impact des mesures a été positif lors de cinq années, en 2004 et depuis 2010, mais pour des montants inférieurs à celui de 2013 : 14,2 Md€⁴⁶ en 2010, 7 Md€ en 2011 et 13,9 Md€ en 2012.

Au-delà de leur montant total, la composition des mesures s'est sensiblement modifiée au cours des dernières années. En 2010, l'effet positif des mesures provenait en totalité⁴⁷ de mesures antérieures (contrecoup du plan de relance dont certaines mesures ne produisaient plus d'effet après 2009). Depuis 2011, les mesures nouvelles, décidées dans les lois de finances de l'année, ont pris une importance croissante : leur impact est ainsi passé de 4,7 Md€ en 2011, à 11,1 Md€ en 2012 et à 15,2 Md€ en 2013. Il convient toutefois de noter que le montant de 15,2 Md€ pour 2013, tel que présenté par le ministère des finances, comprend un versement de 2,2 Md€ relatif à un redressement d'impôt sur les sociétés⁴⁸.

⁴⁵ Les mesures sont les dispositions fiscales votées dans les lois de finances et qui sont, au stade du projet de loi de finances, détaillées dans le tome 1 de l'annexe *Voies et moyens*. Les mesures nouvelles et de périmètre sont celles qui ont été adoptées dans la loi de finances de l'année. Les mesures antérieures relèvent de lois de finances précédentes ayant encore un impact financier l'année considérée. Le périmètre des mesures nouvelles est en partie conventionnel, certaines dispositions de la loi de finances pouvant être classées dans les mesures nouvelles ou intégrées dans la croissance spontanée (à législation constante) des recettes. En témoigne le tome 1 de l'annexe *Voies et moyens* au PLF 2014 qui présente deux montants différents pour la croissance spontanée des recettes, certaines dispositions (notamment l'indexation du barème de l'IR) étant, selon le cas, classées en mesures nouvelles ou incluses dans l'évolution spontanée. Le périmètre des mesures nouvelles a également une influence sur l'évaluation de « l'effort structurel ». Dans le cadre des engagements européens en matière de finances publiques, l'effort structurel mesure l'impact des décisions prises par les gouvernements : il se définit comme la somme des économies sur les dépenses publiques (en écart à la croissance potentielle) et des mesures nouvelles en recettes. Le choix de classer une disposition fiscale en mesure nouvelle ou de l'inclure dans l'évolution spontanée n'est donc pas neutre sur le montant de l'effort structurel.

⁴⁶ Après déduction de 16,6 Md€ d'impôts locaux affectés transitoirement à l'État en 2010.

⁴⁷ Les mesures nouvelles de l'année avaient un impact négatif, compensé par des mesures de périmètre dont l'effet est positif.

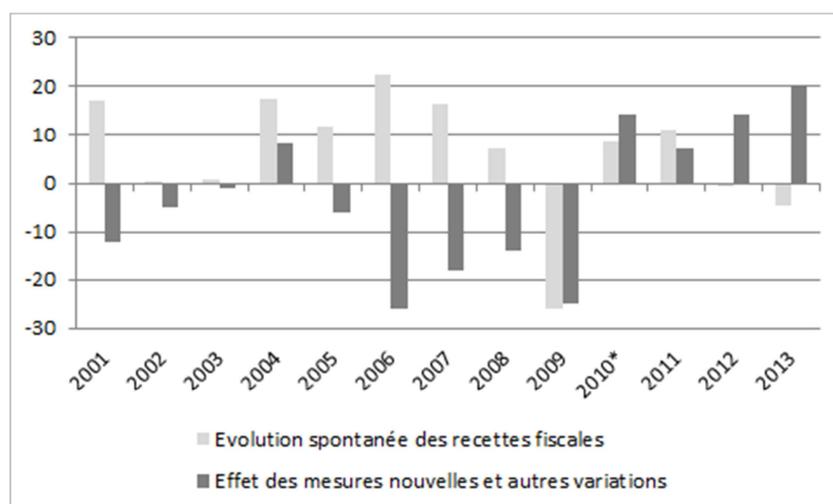
⁴⁸ L'entreprise concernée a fait appel du jugement la condamnant à payer ce redressement. En comptabilité nationale, cette somme n'est donc pas comptabilisée dans les recettes de l'État en 2013.

C - Une évolution spontanée fortement négative et demeurant mal expliquée

La croissance spontanée des recettes fiscales se calcule, en exécution, par différence entre les recettes et le rendement évalué des mesures (antérieures, nouvelles, de périmètre et de transfert). En 2013, l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes a été de -4,6 Md€, soit -1,7 %.

Les années 2012 et 2013 marquent une rupture par rapport aux années précédentes, avec une augmentation des recettes fiscales freinée par leur évolution spontanée mais portée par les mesures nouvelles, cette caractéristique s'accroissant en 2013.

Décomposition de la croissance des recettes fiscales entre évolution spontanée et mesures



Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes

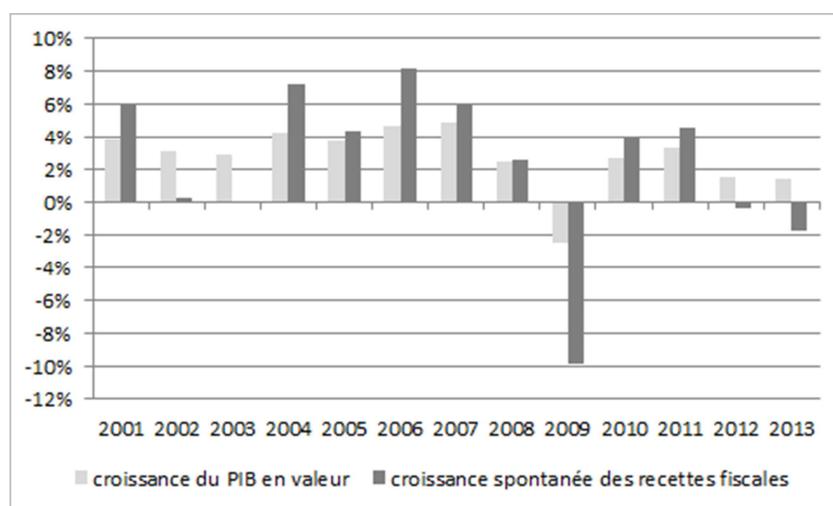
* : l'évolution de l'année 2010 est corrigée de la réforme de la taxe professionnelle (encaissement temporaire des impôts locaux par l'État).

Avec une évolution spontanée de -1,7 % en 2013, l'élasticité des recettes fiscales nettes à la croissance du PIB en valeur (1,4 %) ressort à -1,3, une valeur historiquement faible.

Au cours de la période 2004-2011, le taux de croissance spontanée des recettes fiscales nettes a été relativement proche de la croissance du PIB en valeur. Seule l'année 2009 s'était distinguée avec une différence nette entre les deux taux de croissance négatifs (et une élasticité proche de 4), mais elle était particulière puisque c'était une année de forte

récession. L'année 2012, avec une croissance spontanée des recettes fiscales (-0,3 %) très inférieure à la croissance du PIB en valeur (1,5 %), et donc une élasticité de -0,2, s'était rapprochée des années 2002 et 2003 ou du début des années 1990 au cours desquelles l'élasticité avait connu des valeurs proches de 0 voire négatives. L'année 2013, avec une élasticité de -1,3, s'éloigne encore plus des niveaux moyens.

Croissance spontanée des recettes nettes et du PIB en valeur



Source : direction du budget ; Cour des comptes

Le décrochage de la croissance spontanée des recettes fiscales en 2013 (-1,7 %) par rapport à 2012 (-0,3 %) est d'autant plus notable que la croissance économique a été comparable au cours des deux exercices (croissance du PIB en valeur de 1,5 % en 2012 et de 1,4 % en 2013).

À ce stade, quelques pistes d'explication sont proposées par l'administration :

- des effets de décalages dans le temps se seraient produits : le ralentissement des revenus en 2012 s'est traduit dans le PIB dès 2012 mais n'a influencé le rendement de l'IR qu'en 2013. La croissance spontanée de l'IR est ainsi passée de 6,0 % en 2012 à -0,1 % en 2013, traduisant, avec un an de retard, la baisse des revenus. Cet effet de décalage dans le temps a également concerné l'impôt sur les sociétés.

- des effets de structure auraient altéré le rendement des impôts, à croissance donnée : la croissance des revenus a été plus forte dans le bas de la distribution que dans le haut, ce qui a contribué à ralentir la croissance de l'impôt sur le revenu, compte tenu de sa progressivité. De même, au sein de la consommation, l'augmentation de la part des produits

soumis à un taux réduit de TVA a diminué, toutes choses égales par ailleurs, le rendement de la TVA. Un tel effet de structure avait déjà été constaté en 2012.

Par ailleurs, dans un contexte prolongé de faible croissance économique, la forte augmentation des prélèvements a pu induire des changements de comportement des agents économiques, influençant à la baisse la croissance spontanée des recettes fiscales.

Ces facteurs, qui contribuent à l'explication *a posteriori* de l'évolution spontanée des recettes fiscales en 2013, auraient pu être mieux pris en compte dans la prévision initiale. Cette dernière, qui reposait sur une hypothèse d'élasticité conforme à la moyenne de long terme, manquait de prudence.

Au-delà de ces explications, il est possible que l'évaluation de l'impact de certaines mesures nouvelles, qui demeure à ce stade provisoire, soit surestimée ; dès lors, la croissance spontanée des recettes, qui est calculée comme la différence entre les recettes constatées et les mesures nouvelles, en serait mécaniquement sous-estimée. La compréhension de l'évolution spontanée des recettes fiscales en 2013 appelle des analyses approfondies par les administrations concernées, afin d'identifier les facteurs à l'origine du décrochage de l'élasticité par rapport à 2012, et de quantifier les impacts financiers de chacun de ces facteurs.

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). Les R et D déduits des recettes fiscales brutes concernent à la fois des impôts d'État et des impôts locaux. La Cour conteste depuis plusieurs années la déduction des R et D d'impôts locaux dans le calcul des recettes fiscales nettes de l'État. L'analyse de l'évolution des recettes fiscales (évolution spontanée, mesures nouvelles...) devrait être menée sur l'agrégat des recettes nettes des seuls R et D d'impôts d'État.

Cet agrégat a en effet un sens économique (c'est le rendement net des impôts d'État), et en particulier le calcul de l'élasticité des recettes à la croissance ne serait pas perturbé par les évolutions des R et D d'impôts locaux, ce qui est le cas aujourd'hui. Or, aucune information n'est donnée sur cet agrégat dans les publications budgétaires. Seules les annexes Voies et Moyens des projets de lois de finances permettent, par déduction des éléments concernant les R et D d'impôts locaux, de disposer d'informations sur le champ des recettes fiscales nettes des seuls R et D d'impôts d'État. Ces informations ne sont pas disponibles dans la LFI, les LFR, ni en exécution.

La Cour recommande donc que des informations détaillées (évolution spontanée, mesures nouvelles, mesures de périmètre et de transfert...) soient systématiquement publiées dans les documents budgétaires sur le champ des recettes fiscales nettes des seuls R et D d'impôts d'État. Elle recommande également, dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission Remboursements et dégrèvements, de présenter les recettes fiscales nettes des R et D d'impôts d'État dans le tableau d'équilibre de la loi de finances.

II - Des recettes exécutées très inférieures aux prévisions de la LFI 2013

La loi de finances initiale (LFI) pour 2013 prévoyait un montant de recettes fiscales de 298,6 Md€, avec une progression de près de 30 Md€ par rapport à 2012. L'exécution a été nettement inférieure à cette prévision (-14,6 Md€), alors même que des recettes exceptionnelles ont été constatées, cet écart provenant essentiellement de l'évolution spontanée.

A - Une programmation des recettes fiscales très fragile

La LFI pour 2013 prévoyait une progression importante des recettes en 2013 - 28,3 Md€ soit +10,5 % - qui reposait pour plus de la moitié (15,8 Md€) sur des mesures nouvelles. L'évolution spontanée des recettes devait représenter 7,0 Md€ et les mesures antérieures à la LFI 2013 devaient avoir un rendement de 2,9 Md€.

Recettes fiscales nettes prévues en LFI 2013 (en Md€)

en Md€	Prévision révisée pour 2012	Évolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures nouvelles de la LFI	Mesures de périmètre et de transfert	Prévision pour 2013
IR	59,0	2,5	4,2	6,2	0,0	71,9
IS	40,3	2,4	-1,1	9,2	2,7	53,5
TICPE	13,6	-0,2	0,0	0,3	0,0	13,7
TVA	136,7	3,1	0,1	0,1	1,2	141,2
Autres recettes fiscales	20,7	-0,8	-0,3	0,0	-1,3	18,3
Total des recettes fiscales nettes	270,3	7,0	2,9	15,8	2,6	298,6

Source : PLF et LFI 2013

Note : certaines mesures ont été reclassées conformément au classement de l'administration pour la présentation de l'exécution (liste en annexe 7).

**Décomposition du taux de croissance des recettes fiscales en 2013
dans la LFI 2013 (en %)**

Évolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures nouvelles de la LFI	Mesures de périmètre et de transfert	Prévision de croissance des recettes pour 2013
2,6 %	1,1 %	5,8 %	1,0 %	10,5 %

Source : LFI 2013 ; calculs Cour des comptes.

1 - Une hypothèse d'évolution spontanée trop optimiste

La prévision du taux de croissance spontanée des recettes était de 2,6 % dans la LFI 2013.

L'élasticité globale⁴⁹ des recettes fiscales nettes prévue était donc égale à 1⁵⁰, puisque la prévision de la LFI pour 2013 reposait sur une hypothèse de croissance du PIB de 0,8 % en volume et de 2,6 % en valeur.

Le scénario économique de la LFI 2013 supposait une élasticité des recettes fiscales de 0,6 en 2012. L'hypothèse d'élasticité unitaire retenue pour 2013 consistait donc à revenir à la moyenne de long terme, tout en restant légèrement inférieure aux niveaux observés au cours de la période 2004-2011, durant laquelle l'élasticité a été comprise entre 1,2 et 1,9 (à l'exception de l'année 2009 de forte décroissance du PIB). Les raisons avancées par le gouvernement pour justifier ce choix étaient les suivantes :

- la croissance du PIB en volume en 2013 (+0,8 %) était supposée supérieure à celle de 2012 (prévision révisée de 0,3 %) ;
- la difficulté intrinsèque de la prévision de l'élasticité invite par prudence à retenir la valeur moyenne unitaire.

L'analyse détaillée de la croissance spontanée par impôt indique néanmoins que cette prévision manquait de prudence, comme la Cour l'avait déjà souligné dans son rapport public annuel en février 2013.

⁴⁹ Cette élasticité globale est la résultante de prévisions de recettes et d'élasticité, établies impôt par impôt.

⁵⁰ Dans le PLF 2013 (RESF tome 1), l'élasticité affichée est de 1,2. Le reclassement de certaines mesures par l'administration (précédemment en évolution spontanée et désormais en mesures nouvelles), conformément à la présentation de l'exécution, conduit à réévaluer la prévision d'élasticité de la LFI 2013 à 1.

Taux de croissance spontanée par impôt

Impôt	Prévision révisée pour 2012	Hypothèse pour 2013 (LFI 2013)
Impôt sur le revenu	4,5 %	4,2 %
Impôt sur les sociétés	-2,6 %	5,9 %
TICPE	-1,5 %	-1,6 %
TVA	+1,6 %	2,3 %
ARF	-0,2 %	-4,4 %
Total recettes fiscales	1,2 %	2,6 %

Source : Voies et moyens 2013 tome 1 ; calculs Cour des comptes

La croissance spontanée de l'impôt sur les revenus en 2013 (4,2 %) était supposée voisine de celle prévue en 2012 (4,5 %). Cette hypothèse pouvait paraître élevée : le ralentissement de l'économie en 2012, avec une croissance du PIB en valeur de 1,5 %, après 3,3 % en 2011, devait inévitablement se traduire par une moindre progression des revenus en 2012 (qui constituent l'assiette de l'IR 2013).

De même, la croissance spontanée de l'impôt sur les sociétés était supposée atteindre 5,9 % en 2013, alors que la croissance prévue pour 2012 était négative (-2,6 %). Si la progression de l'IS est difficile à prévoir, compte tenu des effets importants des comportements des entreprises (auto-limitation en cas de baisse du résultat, versement d'un cinquième acompte en cas de hausse du résultat, possibilité de reporter des déficits...), une progression spontanée de 5,9 % semblait très élevée, compte tenu de la diminution attendue de 1,6 % de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés non financières en 2012.

S'agissant de la progression de la TVA en 2013, elle était supposée en légère accélération par rapport à 2012 (2,3 % au lieu de 1,6 %), en cohérence avec l'augmentation prévue de la croissance du PIB.

2 - Un impact des mesures antérieures limité

L'impact total en 2013 des mesures fiscales adoptées antérieurement à la LFI 2013 était estimé à 2,92 Md€.

La loi de finances rectificative du 16 août 2012, qui avait augmenté de 4,3 Md€ les recettes de l'année 2012, contribuait négativement aux recettes de 2013, pour 1,85 Md€⁵¹. Ce montant global négatif résultait de plusieurs effets de sens contraires :

⁵¹ Cette LFR a par ailleurs un impact positif de 3,5 Md€ en mesures de transfert en raison du retour à l'État des taxes précédemment affectées à la sécurité sociale en compensation des exonérations sur les heures supplémentaires.

- à hauteur de -4,48 Md€, les contrecoups de mesures dont l'effet se limitait à l'exercice 2012 (contribution exceptionnelle du secteur pétrolier pour 0,55 Md€, contribution exceptionnelle sur la fortune pour 2,33 Md€, majoration exceptionnelle d'IS pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 M€ pour 1,6 Md€) ;

- des augmentations de recettes de 1,41 Md€ liées à des effets « année pleine » de mesures entrées en vigueur en cours d'année 2012 (taxe sur les transactions financières 1,08 Md€, aménagement des droits de mutation à titre gratuit 0,33 Md€) ;

- des recettes nouvelles pour 2,36 Md€ provenant de mesures votées en 2012 mais n'entrant en vigueur qu'en 2013 (nouvelle contribution sur les dividendes versés et suppression de la retenue à la source à la suite du contentieux OPCVM pour 0,80 Md€, doublement du taux de la taxe de risque systémique sur les banques pour 0,26 Md€, mesures anti-abus en matière de fiscalité des entreprises pour 0,80 Md€, suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires pour 0,50 Md€) ;

- la variation par rapport à 2012 du coût budgétaire des contentieux (-1,15 Md€).

Les mesures des lois antérieures à la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 avaient un rendement global de 4,46 Md€. Les principales mesures étaient les suivantes :

- la non-indexation du barème de l'impôt sur le revenu prévue par la 4^{ème} LFR pour 2011 (1,59 Md€) ;
- des réductions des crédits d'impôts (pour 1 Md€ dans la LFI 2012 et 0,61 Md€ dans la LFI 2011) ;
- la hausse de la taxe sur les transactions financières (0,66 Md€) ;
- la baisse du plafond de la demi-part supplémentaire pour les personnes seules ayant élevé un enfant (0,66 Md€).

3 - Des mesures nouvelles nombreuses et d'une ampleur exceptionnelle

Le montant des mesures fiscales nouvelles prévues par la LFI 2013 et la LFR du 29 décembre 2012 atteignait 15,8 Md€. Ces mesures nouvelles représentaient plus du double de l'évolution spontanée attendue des recettes fiscales et plus de la moitié de la croissance des recettes fiscales prévue en 2013. Elles étaient supérieures aux mesures nouvelles de l'exercice 2012 dont le rendement, déjà très élevé, a été de 11,1 Md€.

La limitation de la déductibilité des charges financières pour les entreprises devait, à elle-seule, avoir un rendement de 3,7 Md€⁵². L'imposition au barème de l'IR des dividendes et produits de placement à taux fixe devait apporter près de 2 Md€ de recettes supplémentaires, notamment par la création d'un acompte⁵³. La réforme de l'ISF, pour 1 Md€, devait compenser partiellement la disparition de la contribution exceptionnelle sur la fortune prélevée en 2012 (2,3 Md€). La LFI 2013 comportait également des mesures de lutte contre la fraude pour 1 Md€. Une liste des principales mesures nouvelles est présentée en annexe 7.

Des risques pesaient sur l'évaluation du rendement de certaines mesures, notamment sur la déductibilité des charges financières compte tenu des difficultés intrinsèques de prévision de l'IS, et sur l'acompte d'IR sur les revenus de placement dont l'assiette n'est connue que partiellement.

4 - Les mesures de transfert et de périmètre

En 2013, les mesures de périmètre et de transfert devaient globalement augmenter les recettes fiscales de 2,6 Md€.

Les mesures de transfert, pour un gain net de 2,0 Md€ concernaient principalement la sécurité sociale. La suppression des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires devait se traduire, pour l'État, par un retour des taxes affectées en compensation de ces exonérations, pour un montant de 3,5 Md€. En sens inverse, pour 1,5 Md€, de nouvelles recettes étaient affectées à la sécurité sociale par la LFI 2013, dont 0,88 Md€ de TVA⁵⁴, 0,45 Md€ de droits tabacs et 0,21 Md€ de droits sur les boissons⁵⁵. En outre, une fraction de 60 M€ de la taxe sur les transactions financières a été affectée au fonds de solidarité pour le développement.

Les mesures de périmètre, pour un gain net de 0,6 Md€, étaient essentiellement constituées de la contribution de sécurité immobilière créée en 2013 (650 M€), créée à l'occasion du remplacement des conservations des hypothèques par les services de la publicité foncière.

⁵² Le rendement prévu en PLF 2013 était de 4 Md€ mais il a été réduit de 0,3 Md€ par un amendement en cours de débat.

⁵³ En particulier, les contribuables qui n'avaient pas opté pour le prélèvement forfaitaire libératoire en 2012 devaient en 2013 payer l'impôt sur les revenus 2012 et l'acompte sur les revenus 2013.

⁵⁴ Dont 0,5 Md€ en compensation des exonérations sur les heures supplémentaires dont les entreprises de moins de 20 salariés continuent à bénéficier.

⁵⁵ Ces taxes comportementales sont désormais intégralement affectées à la sécurité sociale. La TVA est la seule recette partagée entre l'État et la sécurité sociale.

Les mesures de périmètre incluait également une mesure de reclassement des recettes d'IS sur avis de mise en recouvrement désormais regroupées avec les recettes d'IS, alors qu'elles étaient auparavant classées dans les autres recettes fiscales (voir annexe 8).

5 - Des révisions en cours d'exercice nombreuses mais insuffisantes

Il n'y a pas eu de lois de finances rectificatives en 2013 avant la mise en place du schéma de fin de gestion. Mais des informations en cours d'année ont été publiées, révisant à la baisse le rendement prévu des recettes fiscales.

Le programme de stabilité (avril 2013)

La prévision de recettes fiscales a été revue à la baisse de 8,1 Md€ par rapport à celle de la LFI 2013. La principale correction (-5,2 Md€) concerne leur évolution spontanée, en lien avec la révision à la baisse de la croissance du PIB (de 2,6% à 1,7% en valeur) et de l'élasticité (de 1 à 0,7). La prévision du programme de stabilité a également intégré la moins-value sur l'exécution 2012 (-1,9 Md€) et une révision à la baisse du rendement des mesures nouvelles (-1 Md€).

La prévision révisée du PLF 2014 (1^{er} octobre 2013)

La prévision révisée pour 2013 présentée dans le PLF 2014 était en retrait de 10,7 Md€ par rapport à la LFI 2013. L'évolution spontanée expliquait à elle-seule la révision à la baisse (élasticité de -0,4 pour une croissance du PIB en valeur de 1,8%). Les autres corrections apportées se compensaient globalement.

Le nouvel ajustement à la baisse de la LFR du 29 décembre 2013

La prévision de recettes dans la LFR de fin d'année était inférieure de 0,4 Md€ à celle du PLF 2014, et en retrait de 11,1 Md€ par rapport à celle de la LFI. La principale correction par rapport au PLF 2014 concernait l'impôt sur le revenu, dont la prévision était revue à la baisse de 0,5 Md€, soit 3,1 Md€ en dessous de la prévision de la LFI.

B - Des écarts qui demeurent mal justifiés

Les recettes fiscales constatées pour 2013 ont été de 284,0 Md€, soit 14,6 Md€ de moins que la prévision initiale. Les moins-values concernent les trois principaux impôts, impôt sur le revenu (-4,9 Md€), impôt sur les sociétés (-6,4 Md€) et TVA (-5,0 Md€). Alors que le taux de

croissance des recettes fiscales prévu en LFI était de 10,5 %, le taux constaté n'a été que de 5,8 %.

Recettes fiscales nettes prévues et exécutées en 2013 (Md€)

En Md€	Exéc. 2012	LFI 2013	LFR 2013	Exéc. 2013	Écart exéc. - LFI	Écart exéc. - LFR
Recettes fiscales nettes	268,4	298,6	287,5	284,0	-14,6	-3,5
IR	59,5	71,9	68,8	67,0	-4,9	-1,8
IS	40,8	53,5	49,7	47,2	-6,4	-2,5
TICPE	13,5	13,7	13,6	13,8	0,1	0,1
TVA	133,4	141,2	135,6	136,3	-5,0	0,6
Autres recettes fiscales	21,2	18,3	19,7	19,9	1,6	0,1

Source : direction du budget

L'écart entre la prévision initiale et l'exécution s'explique presque uniquement par l'évolution spontanée fortement négative des recettes fiscales, en retrait de 11,6 Md€ par rapport aux prévisions de la LFI. L'écart s'explique également, mais dans une moindre mesure, par une perte « en base », l'exécution des recettes en 2012 ayant été inférieure de 1,9 Md€ à la prévision révisée de la LFI. Et sur les différentes catégories de mesures (antérieures, nouvelles, périmètre et transfert), l'exécution est légèrement inférieure à la prévision (-1,1 Md€).

Toutefois, ce rendement des mesures intègre une recette exceptionnelle de 2,2 Md€. Et les dépenses au titre des contentieux communautaires ont été inférieures de 3,8 Md€ à celles qui étaient prévues en LFI.

Décomposition de l'évolution des recettes en LFI 2013 et en exécution (Md€)

Recettes fiscales 2012	Évolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre	Recette exceptionnelle	Recettes fiscales 2013
LFI 2013						
270,3	7,0	2,9	15,8	2,6		298,6
Exécution						
268,4	-4,6	2,9	13,0	2,1	2,2	284,0
Ecart exécution/LFI						
-1,9	-11,6	0,0	-2,8	-0,5	2,2	-14,6

Source : direction du Budget, calculs Cour des comptes

Un écart significatif est également apparu entre le montant des recettes fiscales en exécution et le montant prévu dans la loi de finances rectificative de fin d'année, avec notamment de moindres recettes de 1,8 Md€ pour l'impôt sur le revenu et de 2,5 Md€ pour l'impôt sur les sociétés, compensées en partie par une plus-value de 0,6 Md€ sur la TVA.

Si l'écart concernant l'IS peut s'expliquer par l'incertitude du montant du 5ème acompte, la moins-value sur l'IR est plus surprenante, dans la mesure où le rendement de cet impôt est pour l'essentiel connu au mois de septembre, à partir des deux premières émissions.

1 - Une perte de 1,9 Md€ en base 2012

L'exécution des recettes fiscales nettes en 2012, de 268,4 Md€, est en retrait de 1,9 Md€ par rapport à la prévision retenue dans la LFI 2013. Cet écart s'explique par une moins-value de 3,3 Md€ sur la TVA. La TVA est en principe l'impôt le plus directement lié à la croissance économique de l'année, précisément à certaines composantes (consommations des ménages et des entreprises, investissement des ménages). Mais en 2012, une divergence assez nette est apparue entre la croissance de la TVA et celle des emplois taxables, qui s'explique en partie par un déplacement de la consommation des ménages vers les produits taxés à taux réduit et par une accélération des demandes de remboursement de TVA par les entreprises. Néanmoins ces facteurs ne suffisent pas à comprendre la très faible croissance de la TVA en 2012, et l'administration n'a pas été à ce jour en état de donner les explications complémentaires (voir l'analyse par impôt, annexe 8).

Au-delà des moindres recettes de TVA, des gains de 0,5 Md€ sur l'IR, 0,5 Md€ sur l'IS, et 0,5 Md€ sur les autres recettes fiscales ont contribué à réduire l'écart à la prévision à 1,9 Md€.

2 - Des rendements en réalité inférieurs à la prévision initiale pour les mesures nouvelles

Le ministère des finances estime que le rendement total des mesures (antérieures, nouvelles, périmètre et transfert) est inférieur de 1,1 Md€ à la prévision de la LFI (20,2 Md€ en exécution contre 21,3 Md€ en prévision). Ce résultat intègre néanmoins, dans les mesures nouvelles, une somme de 2,2 Md€ versée au titre d'un redressement d'impôt sur les sociétés. La Cour conteste ce rattachement et considère que seules les dispositions législatives des lois de finances devraient être classées dans les mesures nouvelles. En traitant à part cette recette exceptionnelle, le rendement des mesures est inférieur de 3,3 Md€ à la prévision initiale, dont 2,8 Md€ sur les mesures nouvelles et 0,5 Md€ sur les mesures de périmètre.

Rendement des mesures en 2013 (Md€)

	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures périmètre	Total mesures	Recette exceptionnelle
LFI 2013	2,9	15,8	2,6	21,3	
Exécution	2,9	13,0	2,1	18,0	2,2
Ecart exécution/LFI	0,0	-2,8	-0,5	-3,3	2,2

Source : LFI 2013 ; direction du budget ; calcul Cour des comptes

Les mesures antérieures ont contribué pour 2,9 Md€ aux recettes de 2013, comme prévu en LFI. Les écarts constatés sur certaines mesures entre rendement prévu et exécuté se sont globalement compensés. Deux mesures présentent des rendements supérieurs à la prévision :

- un gain de 1,1 Md€ sur le contentieux « précompte » (recouvrement de 0,2 Md€ alors qu'une dépense de 0,9 Md€ était prévue)⁵⁶ ;
- un gain de 1 Md€ sur les prélèvements sur les dividendes : le rendement de la nouvelle contribution sur les dividendes distribués a été supérieur de 0,2 Md€ à la prévision. Par ailleurs, alors qu'une perte de 0,8 Md€ était attendue de la suppression de la retenue à la source sur les dividendes versés aux OPCVM non-résidents, aucune perte n'a finalement été constatée, pour une raison non expliquée par l'administration ; il ne saurait être exclu que les établissements bancaires aient continué à prélever cette retenue ; dans ce cas, en 2014, cette recette devrait disparaître et l'État devrait être amené à rembourser les retenues injustifiées encaissées en 2013.

En sens inverse, plusieurs mesures ont un rendement inférieur à ce qui était prévu :

- moindre rendement de plusieurs mesures concernant l'IR pour 0,7 Md€ au total ;
- moindres recettes de taxe sur les transactions financières (-0,4 Md€) ;
- surcoût des remboursements et dégrèvements de contribution économique territoriale (-0,4 Md€) ;
- absence de montée en charge de la taxe de risque systémique sur les banques (-0,5 Md€).

⁵⁶ Le gain global sur les contentieux, de 3,8 Md€, est analysé en annexe 4.

Les moins-values sur les mesures nouvelles (-2,8 Md€) résultent de plusieurs facteurs : le principal concerne le nouvel acompte d'IR sur les dividendes et revenus de placement à taux fixe (-1,4 Md€), mais est en partie compensée par un gain (une moindre perte) sur le prélèvement forfaitaire libératoire (0,5 Md€)⁵⁷. Les mesures nouvelles de lutte contre la fraude ont eu un rendement nul alors qu'elles devaient augmenter les recettes d'un milliard d'euros. La réforme du cinquième acompte de l'IS a également eu un rendement inférieur de 0,5 Md€ à la prévision, et la suppression de la taxe sur les achats de viande s'est traduite par une perte de 0,3 Md€.

Enfin, s'agissant des mesures de périmètre et de transfert, l'exécution est globalement inférieure de 0,6 Md€ à la prévision. Au-delà des quelques écarts constatés, la perte s'explique principalement par un transfert de 450 M€ au bénéfice de la sécurité sociale correspondant aux émissions de prélèvements sociaux au titre de l'*exit-tax* (annexe 8).

Le rendement global des mesures est donc inférieur de 3,3 Md€ à la prévision de la LFI. Mais cette moins-value a été compensée par l'inclusion dans les mesures nouvelles d'une somme de 2,2 Md€ relative à un redressement d'impôt sur les sociétés.

3 - Une chute sensible de l'évolution spontanée

L'évolution spontanée des recettes fiscales nettes concentre l'essentiel de la perte par rapport à la LFI. Cette dernière supposait une croissance spontanée de 7,0 Md€, soit une élasticité unitaire des recettes fiscales à la croissance du PIB. En exécution, l'évolution spontanée, calculée comme la différence entre la progression des recettes constatées et le rendement estimé des mesures, a finalement été négative de -4,6 Md€, soit une diminution de 1,7 % et une élasticité de -1,3⁵⁸.

⁵⁷ L'imposition au barème des revenus 2012 présente également une légère plus-value (0,1 Md€) malgré la censure du Conseil constitutionnel sur l'imposition des revenus ayant déjà subi le prélèvement forfaitaire obligatoire. Cette plus-value s'explique par l'application aux autres revenus 2012 des nouvelles règles : la suppression de l'abattement de 40 % sur les dividendes et la réduction de la fraction de CSG déductible.

⁵⁸ Pour une croissance du PIB en valeur de 1,4 % en 2013 (INSEE, Informations rapides n°73, mars 2014).

Évolution spontanée des recettes fiscales nettes en 2013

	LFI	Exécution
Évolution spontanée en Md€	7,0	-4,6
Taux croissance spontanée des recettes fiscales	2,6 %	-1,7%
Croissance du PIB en valeur	2,6 %	1,4 %
Élasticité	1,0	-1,3

Source : direction du budget, calculs Cour des comptes.

La perte de croissance spontanée (-11,6 Md€) résulte pour un peu plus d'un quart (-3,2 Md€) du ralentissement de la croissance du PIB en valeur⁵⁹ et pour les trois quarts (-8,2 Md€) de la révision à la baisse de l'élasticité.

Cette perte d'évolution spontanée peut trouver différentes explications (*infra*, analyse par impôts en annexe 8) :

- pour l'impôt sur le revenu, le ralentissement des revenus d'activité, et notamment des revenus des indépendants, la baisse du taux de recouvrement ;
- pour l'impôt sur les sociétés : le recul des bénéficiaires, et des variations de rendement du cinquième acompte ;
- pour la TVA, comme en 2012, une croissance ralentie des emplois taxables et des effets de structures négatifs.

Même si certaines explications peuvent être données *a posteriori*, l'écart à la prévision est significatif et montre que cette dernière manquait de prudence, ce qui soulève une interrogation au regard de la sincérité des prévisions de recettes de la loi de finances.

Dans son référé du 16 décembre 2013 sur les prévisions de recettes fiscales, la Cour avait souligné l'importance des écarts entre prévision et exécution en matière d'évolution spontanée, et en particulier d'élasticité. L'impact budgétaire moyen de l'écart de prévision de l'élasticité sur la période 2003-2012 a été estimé à 4,5 Md€. Le constat réalisé sur l'exercice 2013 renforce la critique de la Cour sur la qualité des prévisions et invite à une plus grande transparence de la part de l'administration, tant sur les prévisions que sur l'analyse de l'exécution. Dans le prolongement des voies d'amélioration mentionnées dans le référé, la Cour formule deux recommandations en ce sens :

⁵⁹ La perte liée au PIB est calculée en évaluant ce qu'auraient été les recettes fiscales avec la croissance du PIB constatée en exécution mais en conservant l'hypothèse d'élasticité de la LFI (élasticité égale à 1). La perte de croissance spontanée résultant de l'écart sur l'élasticité est le complément de la perte liée au PIB.

- établir et rendre public un document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts ;
- 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 les comparer aux performances des autres organismes français et étrangers qui établissent de telles prévisions.

Chapitre 2

L'impact des dépenses fiscales sur les recettes

La Cour a mis en évidence, depuis 2012, les difficultés d'appréciation de la trajectoire des dépenses fiscales, qui résultent de la fragilité et de la révision tardive des estimations disponibles de leur coût. En effet, leur montant est estimé en fonction de simulations, de projections et, dans une minorité de cas, à partir d'une connaissance plus fiable des exercices antérieurs. C'est pourquoi, tout en observant que le coût des dépenses fiscales semble avoir décliné en 2013 selon les dernières estimations disponibles (I), la Cour recommande que l'approche budgétaire soit complétée par un meilleur pilotage des dépenses fiscales au sein des politiques publiques auxquelles elles se rattachent (II).

I - La stabilisation des dépenses fiscales en 2013 : un constat fragile

Les dernières estimations, publiées en annexe au PLF 2014, montrent que le nombre et le coût des dépenses fiscales diminueraient faiblement en 2013. Cette stabilité résulterait des dispositions législatives prises en 2011 et 2012 visant à réduire le coût des dépenses fiscales, compensées par une réévaluation spontanée de leur coût.

A - Le nombre et le montant des dépenses fiscales diminueraient faiblement en 2013

1 - Le montant des dépenses fiscales a été revu à la baisse par rapport à la LFI et aurait diminué par rapport à 2012

Les dépenses fiscales se seraient établies à 72 018 M€ en 2013 contre 72 191 M€ en 2012. Ces dernières estimations publiées tiennent compte de changements de méthode de chiffrage dont l'incidence globale nette est un surcoût de 992 M€ pour 2012 et de 1 358 M€ pour 2013. En neutralisant ces changements, l'estimation du montant des dépenses fiscales pour ces deux exercices s'élèverait à 71 193 M€ pour 2012 et à 70 660 M€ pour 2013.

Par rapport à la prévision annexée au PLF 2013, ces dernières estimations font apparaître une légère correction à la baisse du coût global des dépenses fiscales (-111 M€).

Par rapport aux dernières estimations pour l'exercice 2012, ces chiffres montrent également que le coût des dépenses fiscales pourrait avoir diminué de 533 M€ (- 0,7 %) en 2013.

2 - Des estimations qui doivent être considérées avec prudence

La révision du chiffrage des dépenses est effectuée une fois par an : cette campagne commence au mois de mars pour être conclue avec la publication des données dans l'annexe *Voies et moyens* au projet de loi de finances présenté en octobre. Pour 2013, les dernières données disponibles datent de mars 2013. Ces réévaluations tiennent compte des votes intervenus postérieurement aux évaluations du PLF 2013, corrigent l'évolution tendancielle des dépenses fiscales plus anciennes et révisent éventuellement l'estimation du coût des mesures nouvelles. Ces estimations provisoires ne constituent pas une base fiable pour apprécier l'évolution du montant des dépenses fiscales car elles sont systématiquement réévaluées ultérieurement dans des proportions qui faussent le diagnostic initial. Le montant pour l'exécution 2011 a été ainsi réévalué de 8 % (5,2 Md€) et celui de 2012 de 6,2 % (4,1 Md€), à méthode de chiffrage constante.

Dès lors, et compte tenu de la faible variation du coût des dépenses fiscales entre 2012 et 2013 (-0,75 %), le constat de léger infléchissement des dépenses fiscales en 2013 doit être considéré avec prudence. La faible portée des réévaluations en cours d'exercice 2013 peut signifier soit que les prévisions initiales étaient plus exactes qu'au cours des années antérieures, soit que d'autres réévaluations seront opérées en cours

d'année 2014. Il convient donc d'attendre les documents annexés au PLF 2015 pour savoir si la tendance baissière, observable de 2010 à 2012, s'est poursuivie en 2013.

3 - Peu d'évolution des dépenses fiscales en 2013

En 2013, l'annexe *Voies et moyens* recensait 460 dispositifs classés comme dépenses fiscales, contre 464 en 2012, aucun déclassement n'ayant été opéré. Quatre dispositifs supprimés antérieurement ne sont plus suivis dans l'annexe car ils n'ont plus d'impact budgétaire à compter de 2013⁶⁰. Par ailleurs, depuis la présentation du PLF pour 2012, quatre autres dépenses fiscales ont été supprimées et trois nouvelles ont été créées, dont le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Ces mesures nouvelles n'ont cependant pas encore d'incidence budgétaire, à l'image du CICE, entré en vigueur en 2013, mais dont l'impact sur les recettes d'impôts sur les sociétés sera comptabilisé à compter de 2014 (pour un montant estimé la première année à 9 760 M€).

Au sein de l'architecture du budget général, les dépenses fiscales n'ont évolué qu'à la marge entre 2012 et 2013. Comme les années précédentes, elle fait apparaître une concentration du coût des dépenses fiscales sur un nombre réduit de missions. Quatre missions (*Économie, Travail et Emploi, Égalité des territoires, logement et ville et Solidarité, insertion et égalité des chances*) concentrent 63 % du montant total des dépenses fiscales en 2013. Toutefois, le caractère discutable de certains rattachements de dépenses fiscales aux missions du budget général (partie II) – souligné à de nombreuses reprises par la Cour dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire par mission – affaiblit la portée de l'analyse de la répartition des dépenses fiscales dans l'architecture budgétaire.

B - Des mesures de réduction compensées par la dynamique spontanée des dépenses fiscales

La baisse du coût des dépenses fiscales provisoirement observée entre 2012 et 2013 résulte principalement de changements législatifs, dont l'impact total est une « économie » initialement estimée à 3,6 Md€ par la direction de la législation fiscale. Les principales mesures concernées sont les suivantes :

⁶⁰ La fin de leur fait générateur peut être intervenue en 2012 ou auparavant, puisque certaines dépenses fiscales ont une incidence budgétaire sur plusieurs années.

**Mesures concourant à la baisse du montant des dépenses fiscales de
2012 à 20213 (en M€)**

Facteurs prévus dans le PLF 2013	Loi de finances	Impact 2013
Extinction de 13 dépenses fiscales ⁶¹	-	- 1290
Réduction homothétique des avantages fiscaux (coup de rabot)	LFI 2012	- 160
Suppression de l'exonération IR des heures supplémentaires	LFR-II 2012	- 470
Resserrement du crédit d'impôt développement durable	LFI 2012	- 180
Recentrage du prêt à taux zéro et du prêt à taux zéro bonifié	LFI 2012	- 270
Correction du plafonnement global	LFI 2012	-30
Suppression de l'abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	LFI 2013	- 370
Facteurs postérieurs au PLF 2013		
Suppression (amendement) de la réduction ISF au titre du nb d'enfants		- 36
Censure par le CC de l'abattement exceptionnel de 20 % sur les plus-values de cession de biens immobiliers		- 260

Source : Cour des comptes et annexes Voies et moyens au PLF 2012, 2013 et 2014.

Mais les économies réalisées sur les dépenses fiscales ont été partiellement compensées par plusieurs facteurs. Ainsi, plusieurs décisions prises jusqu'en 2012 ont contribué à en renchérir le coût en 2013 de 207 M€.

Cependant, le facteur le plus important d'évolution pluriannuelle des dépenses fiscales est la réévaluation spontanée du coût de chacune d'entre elles, soit à raison d'un élargissement de l'assiette, soit parce que le coût de chaque dépense est conditionné par des paramètres évolutifs d'année en année (revenus, résultat imposable, index ou barèmes de certaines impositions, etc.). Cette réévaluation spontanée représente structurellement plus de 3 % des estimations initiales, soit des réévaluations de 2 à 4 Md€ chaque année.

⁶¹ Le poids respectif de ces dépenses fiscales en extinction est inégal. Trois d'entre elles concentrent l'essentiel de l'économie réalisée : le crédit d'IR au titre des intérêts d'emprunts (-635 M€), l'imposition réduite à l'IS de certaines plus-values de cessions immobilières à des SIIC (-350 M€), l'imposition réduite à l'IS de certaines plus-values de cessions immobilières à des bailleurs sociaux (-160 M€). De plus, le remboursement partiel de TICPE dont l'extinction avait été chiffrée en annexe au PLF 2014 (+ 130 M€) a été prorogé au cours de la discussion : seules douze dépenses fiscales se sont donc éteintes.

Au total, cette réévaluation spontanée (croissance réelle ou correction d'une mauvaise estimation initiale) a effacé presque intégralement l'effet des mesures adoptées pour réduire le coût des dépenses fiscales. Alors que leur impact sur les dépenses fiscales aurait dû être de -3 400 M€, il n'a été que de -500 M€ entre 2012 et 2013.

II - La nécessité d'un pilotage des dépenses fiscales par politique publique

L'État a tenté, au cours des dernières années, de réduire le rythme de croissance des dépenses fiscales. Mais, par leur nature même, qui les différencie des crédits budgétaires, elles ne peuvent faire l'objet d'un pilotage global. Seul un pilotage dans le cadre de la politique publique à laquelle elle se rattache est susceptible d'assurer la maîtrise de leur croissance et leur mise en cohérence avec les objectifs de cette politique.

A - Un cadrage pluriannuel des dépenses fiscales insuffisamment appliqué

La LPFP pour 2012-2017 a fixé, en matière de dépenses fiscales, deux objectifs principaux : un objectif d'évaluation exhaustive et un plafonnement à 70,8 Md€ (hors CICE).

1 - Le respect du plafond en valeur est difficile à vérifier

L'article 14 de la LPFP a fixé, à compter de 2013, un objectif de stabilisation en valeur des dépenses fiscales, au niveau de 70,8 Md€ (hors CICE), supposé être le niveau d'exécution de 2012. En réalité, avec une année de recul supplémentaire, il apparaît que le montant des dépenses fiscales en 2012 est supérieur à ce plafond. Respecter ce plafond supposerait donc une baisse des dépenses fiscales à compter de 2013.

a) Différentes des crédits, les dépenses fiscales ne peuvent être régulées pour respecter un plafonnement

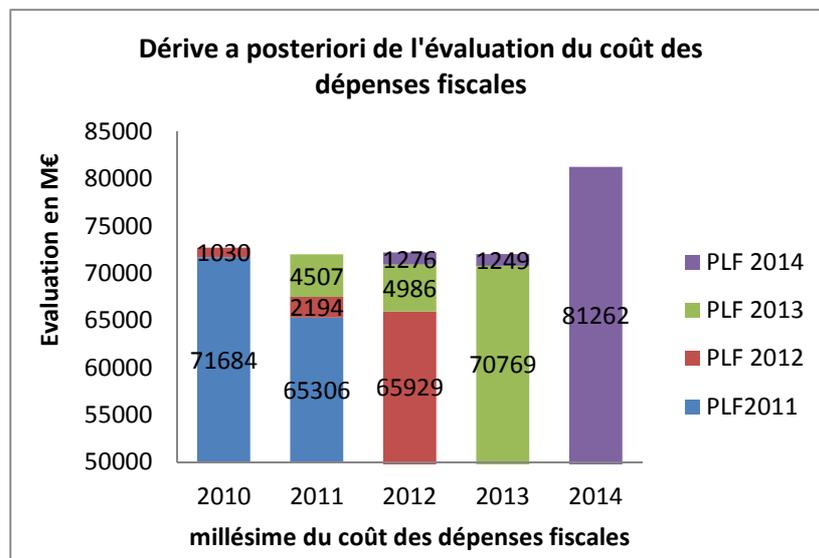
En leur assignant un plafond en valeur, la loi de programmation postule que les dépenses fiscales constitueraient un coût budgétaire identifié, qui pourrait être régulé en valeur ou gelé en cours d'exécution à l'instar de crédits budgétaires. Or, la dépense fiscale présente des caractéristiques différentes : tandis que les crédits sont généralement limitatifs, votés chaque année et soumis en cours d'année à la constitution

d'une réserve annulable, la moindre recette résultant d'une dépense fiscale n'est constatée qu'au cours de l'exercice suivant son utilisation par le contribuable, donc au minimum deux années après son adoption. Son coût ne peut donc qu'être constaté et non régulé : il s'agit d'une moindre recette, constatée *ex post*, qui ne peut pas même être pilotée d'une année sur l'autre, compte tenu des chiffreages disponibles, pour tenter d'atteindre un objectif fixé en valeur.

Dès lors, la portée réelle d'un objectif pluriannuel, tel que celui fixé par l'article 14 de la LPFP, est des plus incertaines. En effet, un dépassement éventuel du plafond risque de n'être constaté au mieux qu'une année après la clôture de l'exercice concerné. Les stratégies pluriannuelles reposant, en matière de dépenses fiscales, sur des objectifs de coût global (plafond, stabilité, réduction, etc.) ne sont donc pas réellement opérantes, puisque ce coût ne peut être estimé de façon fiable dans un délai utile à une éventuelle correction de trajectoire.

b) Des estimations systématiquement révisées plusieurs années après la dépense

L'estimation budgétaire des dépenses fiscales souffre, dans la grande majorité des cas, d'un « effet retard » parce que la réduction ou le crédit d'impôt intervient une année après le fait générateur lui-même. Cet effet se cumule, pour la plupart des impositions directes, avec le retard de mise à disposition des estimations, décrit précédemment.



Source : Cour des comptes – y compris CICE pour 2014

Ces deux effets entraînent une forte instabilité des chiffrages de dépenses fiscales avant l'exercice N+2 après leur mise en œuvre, soit N+3 après leur évaluation initiale. Chaque documentation budgétaire révisé ainsi l'évaluation passée des dépenses fiscales pour trois millésimes : l'exercice à venir, l'exercice en cours, et l'exercice N-1.

2 - L'objectif d'évaluation de toutes les dépenses fiscales reste à mettre en œuvre

L'article 18 de la LPPF prescrit une évaluation de l'efficacité et de l'efficacités de toutes les dépenses fiscales sur la période de la programmation (cinq années). Le dispositif prévoit une évaluation de deux séries de dépenses fiscales chaque année : d'une part, un cinquième du stock de dépenses fiscales en vigueur et, d'autre part, toutes les dépenses fiscales ayant vocation à « *cesser de s'appliquer dans les douze mois* ». Ces évaluations sont transmises chaque année au Parlement.

Cet examen général n'a pas encore été mis en œuvre. Selon, la direction de la législation fiscale (DLF) les travaux du CIMAP, de l'IGF et de la Cour « *ont contribué à alimenter le processus d'évaluation des dépenses fiscales concernées et l'élaboration du projet de loi de finances pour 2014* ». La DLF a fourni à la Cour une liste des 115 dispositifs ayant été ainsi « évalués » en 2013. Il s'agit de :

- 75 mesures par la mission de l'IGF « *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité* »⁶², qui a procédé à une revue générale des interventions publiques en faveur des entreprises ;
- 11 dépenses fiscales par la Cour elle-même dans le cadre de travaux ayant abouti à la publication d'un rapport ont été également prises en compte dans cette liste ;
- 29 dispositifs considérés comme évalués « par convention », en raison de leur création, de leur suppression ou de leur modification au cours de la discussion des lois de finances en fin d'année 2013⁶³.

Les évaluations recensées ne relèvent pas d'une démarche homogène et programmée ni ne répondent aux prescriptions de l'article 18 de la LPPF, qui prévoyait une évaluation annuelle de l'efficacité et de

⁶² Rapport n° 2013-M-016-02 de MM. Demaël, Jurgensen et Queyranne, juin 2013.

⁶³ Dans ces cas, l'évaluation préalable de l'article concerné du PLF ou du PLFR ou encore l'exposé des motifs de l'amendement ayant modifié la dépense fiscale tient lieu de document évaluatif du dispositif.

l'efficacité des dépenses fiscales, à l'instar de celle qui avait été conduite par le *Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales* en application de la loi de programmation précédente.

L'objectif d'évaluation prévu par la LPFP est un préalable à la rationalisation des dépenses fiscales. Compte tenu de leur incidence sur le niveau des recettes de l'État, la Cour recommande que la revue générale des dépenses fiscales prévue par la LPFP soit mise en œuvre sans délai.

B - Une cohérence insuffisante entre politiques publiques et dépenses fiscales

Cette impossibilité à piloter globalement le coût des dépenses fiscales, selon des techniques budgétaires, conduit la Cour à recommander, depuis 2012, que la programmation de ces « dépenses » soit étayée par un meilleur pilotage à l'échelle de chacune des politiques publiques.

1 - Les dépenses fiscales sont trop déconnectées des missions et programmes du budget général

Les dépenses fiscales sont encore trop considérées comme des leviers dont la responsabilité incombe principalement au ministère chargé des finances. Cela a suscité un désintérêt fréquent des gestionnaires ministériels, relevé par la Cour dans ses analyses de l'exécution budgétaire, comme par exemple pour la mission *Travail et emploi*, pourtant porteuse à titre principal de 26 dépenses fiscales, estimées en 2013 à 10 285 M€.

Cette déconnexion entre les politiques publiques et les dépenses fiscales est également visible dans les modalités de la discussion parlementaire des lois de finances. Ainsi, sont compétents et présents :

- pour l'examen en commission et en séance publique des mesures fiscales de la première partie, le ministère chargé des finances (notamment la DLF) et les rapporteurs généraux du budget des deux commissions chargées des finances ;
- pour l'examen des missions et des programmes en deuxième partie, le ministère des finances, les ministères gestionnaires des programmes, les rapporteurs spéciaux des commissions des finances en charge, chacun, d'une mission et les rapporteurs pour avis des autres commissions législatives.

Enfin, les rattachements des dépenses fiscales aux politiques publiques sont souvent discutables. C'est, par exemple, le cas :

- de la dépense n° 320141⁶⁴ rattachée au programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* (mission *Économie*) alors que son objectif (développer et améliorer l'offre de logement) ne recoupe aucun de ceux du programme, dont le responsable a demandé, en vain, un autre rattachement pour 2014 ;
- de deux dépenses⁶⁵ rattachées au programme 305 *Stratégie économique et fiscale* (mission *Économie*) dont les objectifs (aider les personnes divorcées et favoriser les prêts familiaux) conduisent la Cour à recommander un rattachement dans le périmètre du ministère chargé des affaires sociales ;
- d'un grand nombre de dépenses fiscales associées, parfois à tort, à la politique en faveur du handicap. La Cour a ainsi mis en évidence, dans son rapport public annuel pour 2014⁶⁶, que la moitié du coût des dépenses fiscales applicables à des impôts d'État et figurant au programme 157 *Handicap et dépendance* (6 Md€ au total) ne concerne pas le handicap mais aussi, à l'inverse, que d'autres dépenses fiscales significatives sont absentes de ce programme (exonération des primes versées au titre des contrats de rente-survie et des contrats d'assurance-handicap, par exemple)⁶⁷.

⁶⁴ Imposition au taux réduit de 19 % des plus-values de cession d'immeubles à usage professionnel (bureaux et locaux commerciaux) sous réserve que le cessionnaire s'engage à transformer ces immeubles en local d'habitation dans un délai de 3 ans.

⁶⁵ Exonérations des droits d'enregistrement pour les actes portant changement de régime matrimonial (n°5 50103) et des intérêts des prêts familiaux (n° 140125).

⁶⁶ « *La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence* », pages 291 et suivantes.

⁶⁷ Vingt-huit dépenses fiscales rattachées à ce programme ne concernent pas les personnes handicapées ou dépendantes (par exemple, la déduction des avantages en nature consentis à des personnes âgées de plus de 75 ans) ou concernent un public plus large que les personnes handicapées, comme l'abattement de 10 % sur les pensions, dont le coût estimé à 3,1 Md€, représente un tiers des dépenses fiscales du programme.

Certaines dépenses fiscales poursuivent même des objectifs contraires à ceux des programmes auxquels elles sont rattachées. C'est en particulier le cas de plusieurs dépenses fiscales rattachées à la mission *Écologie, développement et aménagement durables*. Ainsi, les avantages fiscaux en faveur du transport routier et des taxis⁶⁸ sont en contradiction avec l'objectif n° 4 du programme 203 - *Infrastructures et services de transports* « *développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport de marchandises* », tout en représentant le quart des dépenses fiscales du programme.

2 - Des efforts ont été entrepris en 2013 pour associer les responsables de programme au pilotage des dépenses fiscales

Dans le RRGB pour 2011, la Cour avait recommandé « *d'améliorer l'évaluation de l'efficacité et du coût des dépenses fiscales en y associant davantage les responsables de programme* ». Lors des conférences de budgétisation, des responsables de programme avaient déjà été sollicités en 2012 afin d'évaluer l'efficacité ou le coût des dépenses fiscales rattachées aux politiques publiques dont ils avaient la responsabilité. En 2013, ce processus a été généralisé et formalisé au sein de conférences fiscales, réunissant les gestionnaires des ministères et la direction de la législation fiscale. Cette mise en œuvre de la recommandation de la Cour constitue un progrès même si les conférences fiscales conduites en 2013 ont connu des fortunes diverses.

L'article 17 du projet de loi de finances pour 2014 (article 26 de la LFI) a constitué le débouché législatif principal des conférences fiscales et des évaluations ayant conclu à la nécessité de supprimer ou réduire certaines dépenses fiscales. Cet article proposait initialement de supprimer neuf dépenses fiscales jugées inefficaces et de recentrer le régime fiscal des monuments historiques. Au cours de la discussion, six autres suppressions ont été ajoutées à cet article par voie d'amendement, portant leur total à quinze.

D'autres propositions de suppression de dépenses fiscales ont en revanche été rejetées par le Parlement lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2014 et de loi de finances rectificative pour 2013. C'est notamment le cas des réductions d'impôts pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire ou supérieur, dont les évaluations et les

⁶⁸ Quatre dépenses fiscales principales du programme 203 sont des remboursements ou des taux réduits de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques pour des véhicules utilisant de l'essence ou du gazole, pour le transport routier (380 M€ en 2013), les taxis (21 M€ en 2013), les véhicules à l'arrêt du secteur du BTP, certains aéronefs et le transport en commun de voyageurs (40 M€ en 2013).

conférences fiscales recommandaient la suppression. Au total, le Parlement a adopté quatorze amendements au projet de loi de finances pour 2014 ou au projet de loi de finances rectificative pour 2013 qui entraîneront à compter de 2014 un alourdissement global de 1 247 M€ du coût des dépenses fiscales par rapport aux prévisions initiales.

Enfin, plusieurs conférences fiscales n'ont pas pleinement pris en compte les conclusions des évaluations. Ainsi, la conférence réunissant la DATAR et la DLF n'a-t-elle pas abouti, ainsi que le souligne la Cour dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Politique des territoires* en 2013. L'analyse conduite par la DATAR sur le peu de pertinence du rattachement de 16 dépenses fiscales à la mission n'a pas été prise en compte et deux nouvelles dépenses ont même été rattachées à la mission pour 2014 à la demande de la direction du budget.

3 - Les pistes d'amélioration de la budgétisation des dépenses fiscales

Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2013 montrent qu'il serait prématuré d'attribuer aux gestionnaires de programme la responsabilité principale de la stabilisation du coût des dépenses fiscales. Pour souhaitable qu'elle puisse paraître, une telle évolution supposerait, au préalable, que les dépenses fiscales soient mises en cohérence avec les missions du budget général auxquelles elles sont rattachées. Les conférences fiscales permettraient alors véritablement d'évaluer chaque dépense fiscale en fonction de l'utilité de son concours aux objectifs de son programme de rattachement. Cette approche est celle qui a été privilégiée par la Cour lors de ses récents travaux dont elle a tiré plusieurs recommandations de rationalisation, par exemple, dans le domaine de l'investissement locatif en outre-mer⁶⁹ ou encore celui des aides en faveur de l'amélioration de l'habitat⁷⁰.

Cette meilleure association des responsables de programme, amorcée dans le cadre des conférences fiscales, permettrait de mettre en cohérence les dépenses fiscales avec les objectifs de leurs programmes de rattachement et de mieux évaluer la pertinence des micro-dispositifs et des dépenses fiscales très anciennes.

⁶⁹ Référé au Premier ministre n° 68319, du 27 décembre 2013 sur la défiscalisation dans le secteur du logement social en outre-mer.

⁷⁰ Référé n° 68128 du 22 novembre 2013 sur la gestion de l'Agence nationale de l'habitat, pour les exercices 2006 à 2012.

a) Mieux justifier le rattachement des dépenses fiscales aux programmes du budget général

Les 460 dépenses fiscales recensées en 2013 dans l'annexe *Voies et moyens* poursuivent 233 objectifs propres différents, et parfois contraires entre eux, qu'il conviendrait de rationaliser, à tout le moins au sein d'une même mission. En effet, cette profusion d'objectifs pose plus largement la question de l'efficacité du levier fiscal qui procure aux contribuables des incitations trop dispersées. Ainsi concernant les dépenses fiscales visant à inciter un comportement spécifique de la part du contribuable, la multiplication des objectifs poursuivis dilue d'autant la force de l'incitation. À titre d'exemple, vingt-sept dépenses fiscales sont rattachées à titre principal au programme 145- *Épargne* et la moitié d'entre elles (13) poursuit un objectif visant à « *orienter l'épargne vers* » une cible en particulier. Huit cibles différentes sont ainsi poursuivies au sein du seul programme 145.

La Cour recommande donc à nouveau, pour chaque programme, de classer, toutes les dépenses fiscales en fonction des objectifs de performance retenus dans le PAP. Les dépenses dont l'objectif propre ne participe à aucun objectif global du programme pourraient être classées dans une rubrique *ad hoc*⁷¹.

b) Une action spécifique sur les petites dépenses fiscales et les dépenses fiscales anciennes

La forte concentration du coût des dépenses fiscales (38 dispositifs coûtent ensemble 50,8 Md€, soit 70 % du total) ne doit pas occulter l'incidence de la multitude de micro-dispositifs qui constituent l'essentiel du nombre des dépenses fiscales. Le chiffrage des dépenses fiscales publié dans les annexes des projets de loi de finances ne tient pas compte de ces micro-dépenses, dont le coût est supposé ne pas excéder 500 000 euros par an, ni des dépenses dites « non chiffrables ». Or, le total de ces deux catégories de dépenses représentait, en 2013, 126 dispositifs, soit plus d'un quart du total, dont le coût pour les finances publiques est inconnu. Cette situation persistante puisque le nombre des dépenses fiscales non renseignées, quant à leur coût, n'évolue pas, nécessite que l'administration et en particulier les responsables de programme, justifient de l'impossibilité de fournir une estimation à la représentation nationale.

⁷¹ Par exemple : « *dépenses fiscales rattachées à titre principal au programme N mais ne participant à aucun de ses objectifs de performance* ».

Par ailleurs, 191 dépenses fiscales, dont le coût cumulé est estimé à 37,7 Md€, ont été créées avant 1993. Quarante-trois d'entre elles, représentant un coût global de 7,6 Md€, ont été instaurées sous une précédente République. Le statut de ces dépenses fiscales anciennes mérite un examen. En effet, ces régimes dérogatoires sont souvent devenus, avec le temps, la norme d'imposition, ce qui justifierait un déclassement. *A contrario*, lorsque leur caractère dérogatoire demeure par rapport au droit commun, leur ancienneté pose la question de leur obsolescence potentielle au regard d'objectifs poursuivis avant 1958.

Chapitre 3

Les recettes non fiscales

Les recettes non fiscales se sont élevées en 2013 à 13,7 Md€ (12,6 Md€ hors loyers budgétaires) et s'établissent en retrait de -0,5 Md€ par rapport à la loi de finances initiale (LFI).

Les recettes non fiscales sont essentiellement composées des dividendes des entreprises financières et non financières, des produits du domaine de l'État, des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites et des recettes diverses.

Les recettes non fiscales, fonds de concours et attributions de produits

En Md€	Exec. 2012	LFI 2013	LFR 2013	Exec. 2013
Dividendes et recettes assimilées	4,6	7,0	6,4	6,3
Produits du domaine de l'État	3,2	2,0	1,9	1,8
Produit de la vente de biens et services	1,2	1,2	1,1	1,1
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,7	0,5	0,5	0,5
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	1,3	1,5	1,3	1,1
Divers	3,2	2,0	2,7	2,9
Total	14,1	14,2	13,9	13,7
Total hors loyers budgétaires	13,0	13,1	12,8	12,6

Source : ministère de l'économie et des finances

Par rapport à la LFI, les moindres recettes se concentrent pour l'essentiel sur les *Dividendes et recettes assimilées*, pour -0,7 Md€ (I).

Les autres recettes non fiscales et fonds de concours sont globalement stables (II).

I - Des recettes de dividendes inférieures aux montants prévus en LFI 2013

Les principales recettes non fiscales sont les dividendes et recettes assimilées, constituées des dividendes des entreprises non financières, des dividendes reçus des entreprises financières et de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS).

Les dividendes et recettes assimilées

<i>En M€</i>	2012	2013		
	Exéc.	LFI 2013	LFR 2013	Exéc.
Dividendes et recettes assimilées	4 642	7 000	6 380	6 286
<i>Produits des participations de l'État dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers</i>	3 200	4 300	4 320	4 221
<i>Produits des participations de l'État dans des entreprises financières</i>	1 114	2 332	1 550	1 556
<i>Contribution de la Caisse des dépôts (CDC) représentative de l'impôt sur les sociétés (IS)</i>	328	368	510	510

Source : Voies et Moyens tome 1, PLF 2014 et ministère de l'économie et des finances.

A - Des dividendes des entreprises non financières dont la progression repose sur la hausse du taux de distribution

1 - Les dividendes versés par la plupart des entreprises du portefeuille de l'État sont en hausse par rapport à 2012

En 2013 comme en 2012, les entreprises ayant versé le plus de dividendes à l'État sont EDF, GDF-Suez, la SNCF et Orange (3,7 Md€ sur un total de 4,4 Md€). Les dividendes des principales entreprises non financières sont stables ou en augmentation, en dehors de celui d'Orange dont le cours de bourse a connu une forte baisse fin 2012.

Les dividendes et recettes assimilées des entreprises non financières

En M€	Exéc. 2012	LFI 2013	Exéc. 2013
EDF	1 795	1 796	1 957*
GDF-Suez	1 244**	1 330	1 329
Orange	492	346	178
AREVA	0	0	0
La Poste	111	138	126
ADP	91	79	112
SAFRAN	86	93	118
Sogepa (aérospatiale, EADS)	26	67	0
SNCF	199	93	209
Défense Conseil International	0	2	6
Air France	5	0	5
Renault	51	79	76
Autres	503***	277	273
Total	4 604	4 300	4 390
Total hors dividendes en actions	3 208	4 300	4 233

* : dont 156 M€ de dividendes sous formes d'action en 2013 ; ** : dont 1 244 M€ de dividendes sous formes d'action en 2012 ; *** : dont 152 M€ de dividendes sous formes d'action en 2012 de la part du FSI.

Source : ministère de l'économie et des finances, Cour des comptes.

Une partie des dividendes versés en 2013, sensiblement moindre qu'en 2012, l'a été sous forme d'actions. Ainsi, 156 M€ de dividendes ont été versés en 2013 sous forme d'actions par EDF, ce versement résultant d'un relèvement de l'objectif de dividendes.

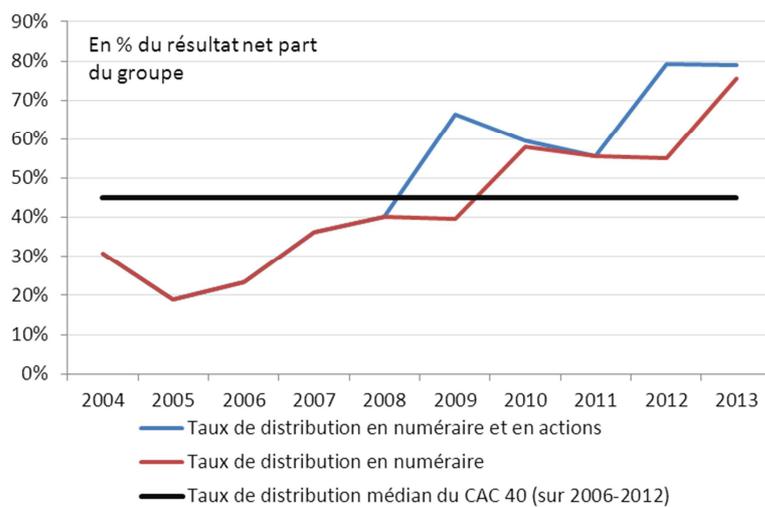
2 - La progression du montant des dividendes ne pourra être assurée que par une augmentation des résultats des entreprises

Le taux de distribution des résultats⁷² a cru d'une manière quasi continue depuis une dizaine d'années, ainsi que le montre le graphique ci-dessous. En particulier, le taux de distribution a dépassé depuis la fin de la dernière décennie le taux médian de distribution des entreprises du

⁷² Le taux de distribution des résultats (dividendes reçus par l'Etat / résultats combinés de l'ensemble des participations de l'Etat de l'année précédente) présenté par l'APE permet en principe d'apprécier globalement la part des résultats cumulés de l'ensemble des entités prélevée par l'État. Ce taux augmente mécaniquement par la prise en compte de résultats négatifs de certaines entités de l'État et sa signification doit donc être examinée avec précaution.

CAC 40 (45 % sur la période 2006-2012). En 2013, ce taux de distribution a atteint un niveau de près de 80 %.

Taux de distribution des participations de l'État en numéraire et en actions⁷³

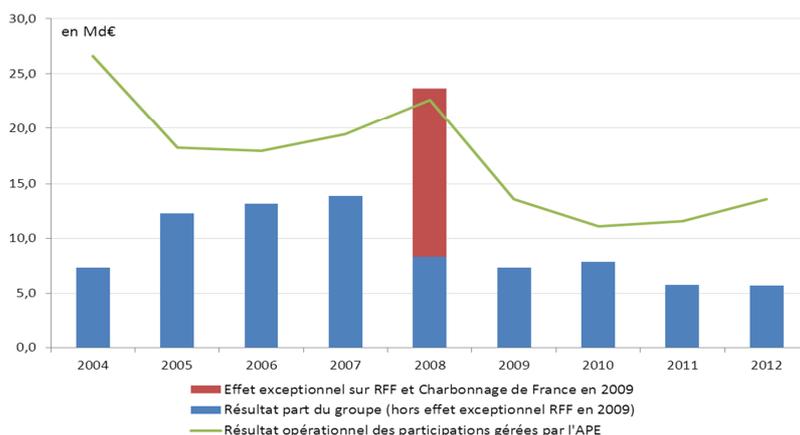


Sources : PAP et RAP du Compte d'affectation spécial Participations financières de l'état ; « Jaune » relatif à l'État actionnaire (annexé au PLF 2014) ; publication annuelle « Profil Financier du CAC 40 » de 2013 du cabinet Ricol Lasteyrie ; calculs Cour des comptes.

Cette augmentation du taux de distribution s'est accompagnée d'une diminution des résultats depuis la crise de 2008.

⁷³ Le taux de distribution correspond au rapport entre les dividendes reçus par l'État et les résultats combinés de l'ensemble des participations de l'État de l'année précédente. Ce graphique est réalisé hors impact RFF et Charbonnages de France en 2009, pour un montant de 15,4 Md€ sur le résultat net part du groupe.

Résultat part du groupe et résultat opérationnel des participations gérées par l'APE



Source : « Jaune » relatif à l'État actionnaire (annexé au PLF 2014).

Au total, seule l'augmentation du résultat consolidé des entités pilotées par l'Agence des participations de l'État (APE) est de nature à permettre le maintien ou la progression du niveau des dividendes versés à l'État.

B - Des dividendes des entreprises financières en forte baisse par rapport à la LFI

Les dividendes des entreprises financières sont essentiellement composés des dividendes de la Banque de France et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

1 - La rétrocession par la Banque de France des revenus perçus sur des titres grecs a limité le dividende versé à l'État

Les résultats de la Banque de France ont été en forte hausse (+3,3 Md€ en 2012 après +1,6 Md€ en 2011) et le dividende versé à l'État en 2013, au titre des résultats 2012, a également augmenté, bien que dans une moindre mesure par rapport à 2012 (1 381 M€ en 2013, soit +0,5 Md€ par rapport à 2012). Ce dividende est légèrement inférieur à la prévision inscrite en LFI pour 2013 (1 480 M€).

Le mécanisme de reversement des revenus obtenus par la Banque de France sur les titres grecs acquis pour compte propre et dans le cadre du programme pour les marchés de titres (PMT) se traduit par une minoration à due concurrence du dividende versé par la Banque de France

à l'État, ces reversements étant prélevés sur le résultat net avant affectation de la Banque. En 2013, cette rétrocession à la Grèce – résultant de la décision des ministres des finances de la zone euro, prise le 27 novembre 2012 dans le cadre des nouvelles mesures de soutien au désendettement de la Grèce – a eu pour conséquence de diminuer de 1 006 M€ le dividende versé à l'État. En définitive, c'est donc l'État qui a supporté le coût des rétrocessions à la Grèce.

Pendant, comme l'indique le tableau ci-dessous, l'État ne rétrocède à la Grèce que progressivement certains versements de la Banque de France. L'État a donc bénéficié en 2013 de la différence entre les versements anticipés de la part de la Banque de France (555,6 M€) et des rétrocessions que l'État a effectué à la Grèce au seul titre de l'année 2013 (149,0 M€). Ce gain budgétaire de 406,6 M€, qui n'est que transitoire, a conduit à compenser en partie pour 2013 le moindre dividende de la Banque de France, toutes choses égales par ailleurs.

**Impact des rétrocessions à la Grèce sur le dividende versé à l'État
par la Banque de France**

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	20-25
Versement de la BDF à l'État (compte propre)	198,7	555,6							
Rétrocession de l'État à la Grèce (compte propre)	198,7	149	101,8	123,5	92,6	56	19,3	7,7	5,8
Versement de la BDF et rétrocessions à la Grèce (PMT)		450	399	309	233	183	148	118	220
Impact budgétaire direct (a)	0	406,6	-101,8	-123,5	-92,6	-56	-19,3	-7,7	-5,8
Impact sur le dividende (b)	-198,7	-1 005,6	-399	-309	-233	-183	-148	-118	-220

(a) L'impact budgétaire direct est calculé comme l'écart entre les versements de la Banque de France au titre des profits réalisés sur les titres grecs qu'elle détient et les rétrocessions de l'État à la Grèce.

(b) L'impact sur le dividende est calculé comme la somme des versements de la Banque à l'État, qui viennent directement minorer celui-ci.

Source : Cour des comptes

Sur l'ensemble de la période 2012-2025, ce mécanisme de reversement se traduira par des minorations successives du dividende pour un montant total de 2,8 Md€.

**2 - La Caisse des dépôts et consignations n'a pas effectué de
versement en 2013 au titre de la fraction de son résultat 2012**

L'ensemble des prélèvements effectués par l'État sur la CDC s'élève en exécution à 510 M€ contre 1 062 M€ prévus en LFI. Ces

prélèvements sont en légère augmentation par rapport à 2012 (431 M€), mais bien moindre qu'en 2011 (près de 2,7 Md€).

Versements de la part de la CDC à l'État

En M€	Exec. 2011	Exec. 2012	LFI 2013	Exec. 2013
Fraction du résultat net (« dividende »)	1 169	103	694	0
Contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés	545	328	368	510
Prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations	965	0	0	0
Total	2 679	431	1 062	510

Source : ministère de l'économie et des finances

Cependant, en 2013, la CDC n'a pas effectué de versements à l'État au titre de 2012 alors que ceux-ci étaient estimés à 694 M€ en LFI⁷⁴. Cette absence de versements est la conséquence du résultat négatif de la CDC en 2012, en raison de dépréciations de certaines participations stratégiques. En pratique, l'impact sur le résultat provient essentiellement de la baisse du cours de l'action France Télécom / Orange au cours du dernier semestre 2012, et plus marginalement de l'impact de DEXIA⁷⁵.

En revanche, la Contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) a apporté à l'Etat un surplus de recettes en 2013 de 142 M€ par rapport à la LFI 2013.

Enfin, aucun prélèvement sur le résultat du Fonds d'épargne n'a été opéré par l'État en 2013 au titre de l'exercice 2012 en raison de la nécessité pour le Fonds d'épargne de renforcer ses fonds prudentiels, conformément aux dispositions de la convention liant l'État et la Caisse des dépôts et consignations. Comme suite à la réforme des modalités de centralisation de l'épargne réglementée à l'été 2013, les prélèvements de l'État sur le résultat du Fonds d'épargne pourraient reprendre à compter de 2014 (la LFI pour 2014 a prévu un prélèvement de 1,1 Md€).

⁷⁴ En comptabilité nationale, un dividende ne peut être enregistré sur l'année N que s'il est inférieur au résultat de l'année N-1. Le résultat négatif de la CDC en 2012 ne permet donc pas d'enregistrer de dividende en 2013, mais n'empêche pas d'enregistrer un dividende en 2012, dès lors qu'il est inférieur au résultat constaté en 2011. Au total, le manque d'intérêt de recevoir un dividende qui ne pouvait pas améliorer le déficit public en 2013 explique l'absence de dividende de la part de la CDC en 2013.

⁷⁵ Impacts de -1,9 Md€ de France Télécom / Orange et de -0,45 Md€ de DEXIA sur le compte de résultat « part du groupe » (Rapport d'activité de la CDC pour 2012).

II - La stabilité, hors effets exceptionnels, des autres recettes non fiscales et fonds de concours

Les recettes non fiscales hors dividendes sont globalement en ligne en 2013 avec l'exécution de 2012, hors effets exceptionnels de 2012 : ces derniers correspondent d'une part au « culot » de la Banque de France, c'est-à-dire au retrait définitif des francs en 2012, pour un montant de 0,5 Md€ et d'autre part, à l'attribution des fréquences dites « 4G », pour un montant de 1,3 Md€.

Les moindres recettes diverses de 2013 par rapport à 2012 sur les produits du domaine de l'État, de la vente de biens et services et des amendes prononcées par les autorités de la concurrence, ont été plus que compensées par un accroissement des reversements de la COFACE et des « autres produits divers ».

Le surcroît de 0,2 Md€ de recettes non fiscales par rapport à la LFI est d'ailleurs essentiellement dû à l'accroissement des reversements de la COFACE et des « autres produits divers ». Les surcroûts de recettes sur ces deux lignes font plus que compenser les moindres recettes enregistrées sur les produits du domaine de l'État et de la vente de biens et services, faisant régulièrement l'objet d'une surestimation en LFI depuis quelques années.

La distinction entre recettes fiscales et recettes non fiscales pourrait être améliorée

La Cour recommandait, dans son analyse de l'exécution budgétaire des recettes non fiscales de 2012 de distinguer sur une ligne à part les loyers budgétaires, qui font partie actuellement de la ligne 2 - Produit du domaine de l'État. En effet, les loyers budgétaires, s'ils permettent de matérialiser le coût d'occupation de locaux par une administration, ne correspondent pas à des mouvements d'encaissements et de décaissements.

Cette recommandation pourrait être élargie à l'ensemble des recettes non fiscales d'ordre provenant des mouvements entre ministères.

Les fonds de concours et attributions de produits s'élèvent en 2013 à 3,5 Md€ en CP et à 3,9 Md€ en AE (dont 1,0 Md€ en CP et en AE sous forme d'attributions de produits). L'augmentation des fonds de concours et attributions de produits en CP est de 0,2 Md€ par rapport à la LFI et de 0,1 Md€ par rapport à l'exercice 2012. Quelques missions concentrent

l'essentiel des variations par rapport à la LFI 2013 et à 2012, en premier lieu la mission *Égalité des territoires, logement et ville*⁷⁶.

————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —————

Avec un montant de 284,0 Md€ en 2013, les recettes fiscales sont en hausse pour la quatrième année consécutive et retrouvent les niveaux antérieurs à la crise de 2008. L'augmentation des recettes fiscales, de 15,6 Md€, résulte de mesures nouvelles pour un montant total de 13,0 Md€.

Mais en dépit de leur augmentation de 15,6 Md€ par rapport à 2012, les recettes fiscales sont en retrait de 14,6 Md€ par rapport à la prévision inscrite en LFI, et cela malgré une économie de 3,8 Md€ sur les dépenses au titre des contentieux communautaires et le redressement d'IS pour 2,2 Md€. L'évolution spontanée des recettes fiscales explique en grande partie cette moins-value, puisqu'elle a été inférieure de 11,6 Md€ à ce qui était attendu en LFI.

L'écart entre prévision et exécution sur l'évolution spontanée des recettes fiscales soulève la question de la qualité et de la sincérité des prévisions de recettes fiscales. La Cour formule ainsi deux recommandations correspondant aux voies d'amélioration qu'elle avait mentionnées dans son référé du 16 décembre 2013, et notamment celle appelant l'administration à réaliser et publier des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution, afin d'améliorer la crédibilité des prévisions de recettes fiscales.

La Cour conteste par ailleurs le choix de l'administration de présenter le redressement d'IS parmi les mesures nouvelles, qui ne doivent comporter que les dispositions législatives contenues dans les lois de finances.

S'agissant des dépenses fiscales, selon les dernières évaluations disponibles, leur coût aurait décru en 2013, par rapport à 2012, et pourrait s'établir à 70,7 Mds€, soit un montant légèrement inférieur au plafond de 70,8 Md€ fixé par la loi de programmation des finances publiques (LPPF). Établi grâce à des estimations provisoires, ce constat devra être confirmé lors des estimations réalisées en 2014.

⁷⁶ Voir le chapitre « Régularité », sur la traçabilité insuffisante des fonds de concours et leurs conditions de rattachement parfois irrégulières.

Compte tenu de la croissance spontanée des dépenses fiscales, le respect de l'objectif de stabilité en valeur impose une rationalisation des dispositifs. La LPFP fixe un cadre évaluatif devant faciliter et justifier cette rationalisation mais ce dispositif n'a pas encore été pleinement mis en œuvre en dépit de l'ampleur de l'incidence des dépenses fiscales sur les recettes de l'État. La Cour recommande que la revue générale prévue par la loi de programmation soit mise en œuvre sans délai.

Le coût des dépenses fiscales ne pouvant être régulé budgétairement, il est donc difficile de leur assigner une trajectoire. Leur pilotage devrait s'intégrer progressivement dans la démarche de performance de leur mission budgétaire de rattachement. Les objectifs des dépenses fiscales devraient prioritairement être mis en cohérence avec ceux des programmes auxquels elles sont rattachées.

Quant aux recettes non fiscales en 2013, elles sont en baisse par rapport à 2012 et par rapport à la LFI pour 2013. La Caisse des dépôts et consignations, qui par le passé a pu verser des dividendes importants à l'État, n'en a pas versé en 2013 tandis que les règles prudentielles s'appliquant au Fonds d'épargne ont interdit tout prélèvement.

Par ailleurs, la rétrocession des revenus des titres grecs perçus par la Banque de France a été imputée sur le dividende versé à l'État à hauteur d'un milliard d'euros et a pesé à due concurrence sur les recettes non fiscales.

La LPFP pour 2012-2017 prévoyait un accroissement des recettes non fiscales de l'ordre de 2,5 Md€ entre 2013 et 2017, après une année de stabilisation entre 2012 et 2013. L'atteinte de cet objectif apparaît incertaine. En particulier, le taux de distribution élevé des participations de l'État ne pourra plus progresser.

L'analyse des recettes et des dépenses fiscales en 2013 conduit la Cour à formuler les recommandations suivantes :

Recommandation n° 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).

Recommandation n° 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).

Recommandation n° 5 : réaliser et publier, dans l'annexe Voies et moyens du projet de loi de finances, des analyses approfondies des écarts

entre prévision et exécution de recettes fiscales (recommandation nouvelle).

Recommandation n° 6: procéder à l'évaluation des dépenses fiscales prévue par l'article 18 de la LPFP (recommandation nouvelle).

Recommandation n° 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).

TROISIÈME PARTIE

LES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2013

La troisième partie de ce rapport, consacrée aux dépenses de l'État en 2013, analyse leur niveau d'exécution et vérifie si les normes globales d'évolution des dépenses (« 0 valeur » et « 0 volume ») ont été respectées. Les conditions du pilotage infra-annuelle sont également examinées (chapitre 1).

Les dépenses sont ensuite examinées, plus en détail, par grande composante : dépenses de fonctionnement et d'investissement brièvement, et de façon plus approfondie, la masse salariale, les dépenses d'intervention et les dépenses en faveur des opérateurs de l'État (chapitre 2).

Chapitre 1

La maîtrise des dépenses

Les dépenses brutes sur le budget général, y compris les fonds de concours, se sont élevées en 2013 à 387,28 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et à 384,85 Md€ en crédits de paiement (CP). Les dépenses nettes (c'est-à-dire hors remboursements et dégrèvements) ont été de 301,09 Md€ en AE et de 298,65 Md€ en CP. La consommation de l'exercice s'est donc située pour les CP à un niveau inférieur de 3,99 Md€ à la LFI 2013 (302,64 Md€) et de 0,89 Md€ à l'exécution de 2012 (299,54 Md€), qui avait donné lieu à des mesures de régulation particulièrement rigoureuses.

Le présent chapitre analyse l'évolution des dépenses sur le champ du budget général ainsi que sur un champ élargi aux budgets annexes et à certains comptes spéciaux (I), puis examine dans quelle mesure les normes de dépenses ont été respectées (II), envisage les élargissements pouvant être mis en œuvre sur le périmètre des normes (III), avant de traiter de la gestion infra-annuelle des crédits effectuée au cours de l'exercice 2013 (IV).

I - Des dépenses stabilisées sur le budget général et sur un agrégat élargi à certains comptes spéciaux

Les dépenses nettes du budget général sont stabilisées, tout comme sur un agrégat élargi à des dépenses exécutées sur certains comptes spéciaux, essentiellement au titre du soutien à la zone euro.

A - Une stabilisation des dépenses sur le budget général

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses sur le budget général sur la durée du budget triennal 2011-2013. Pour que la comparaison soit pertinente, elle inclut les opérations de soutien à la zone euro qui ont été portées, selon les années, soit sur le budget général, soit sur des comptes spéciaux.

Dépenses nettes du budget général

En Md€	Exécution 2011	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013	Var. 2011/2013 (en Md€)
Dépenses du budget général (courant)	291,25	299,54	302,64	298,65	+ 7,40
Dépenses du budget général et opérations de soutien à la zone euro hors BG	298,19	299,73	302,79	299,25	+ 1,06
<i>dont charge de la dette</i>	46,26	46,30	46,90	44,89	-1,37
<i>dont contribution au CAS Pensions de l'État</i>	35,80	37,69	40,00	38,65	+ 2,85
<i>dont dépenses "exceptionnelles"</i>		9,11	8,14	8,14	+ 8,14

Source : Cour des comptes

A périmètre courant, les dépenses du budget général ont progressé de 7,40 Md€ entre 2011 et 2013 (+ 2,54 %).

Une partie substantielle de cette augmentation est due à des changements de périmètre, l'essentiel des crédits destinés à soutenir la Grèce ayant transité en 2011 sur un compte de concours financiers avant d'être localisés sur le budget général en 2012 et 2013, via la dotation au Mécanisme européen de stabilité (MES). Si l'on agrège les dépenses du budget général et les opérations de soutien à la zone euro, afin de neutraliser ces effets de périmètre et raisonner à périmètre constant, la progression de la dépense n'est plus que de 1,06 Md€ (+ 0,36 %).

Entre 2012 et 2013, quel que soit le périmètre retenu, la dépense diminue légèrement (- 0,88 Md€ à périmètre courant, - 0,48 Md€ sur le périmètre élargi⁷⁷). Le recul de la dépense d'une année sur l'autre ne s'était pas vu depuis les débuts de la crise économique en 2008.

⁷⁷ Cet écart provient des versements effectués à la Grèce qui ont transité par le compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce*, pour 599 M€ en 2013.

Cette bonne tenue d'ensemble de la dépense a été facilitée par l'évolution de la charge de la dette, indépendamment de tout effort de gestion. En dépit de la progression de l'encours de la dette de l'État, cette charge a en effet reculé de 1,37 Md€ en raison de taux exceptionnellement bas.

En outre, la contribution au CAS *Pensions*, qui s'accroît tendanciellement de l'ordre de 2 Md€ par an, a vu son rythme ralentir entre 2012 et 2013, avec une exécution inférieure de 1,3 Md€ à la prévision de la LFI 2013, sous l'effet de plusieurs facteurs : une inflation inférieure à celle retenue pour la revalorisation des pensions dont l'impact peut être estimé à 0,18 Md€ ; des moindres départs en retraite pour 0,23 Md€ (mais qui ont aussi eu pour effet, en sens inverse, de peser sur les dépenses de rémunération) ; le solde correspondant à la décision prise par le ministère du budget de limiter le fonds de roulement du CAS à 1 Md€. La plupart de ces facteurs présente un caractère qui n'est pas récurrent mais qui ont joué favorablement au cours de la gestion 2013.

Enfin, le choix fait par le gouvernement de reprendre la dette de l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR) plutôt que de verser une subvention à cet établissement pour rembourser sa dette a limité l'accroissement du déficit budgétaire de 4,48 Md€.

La reprise de la dette de l'EPFR par l'État

L'EPFR, chargé de l'apurement des passifs du Crédit Lyonnais, devait rembourser, avant le 31 décembre 2014, les emprunts qu'il a souscrits (4,48 Md€). La LFR du 29 décembre 2013 a autorisé la reprise par l'État, dès 2013, de la dette de cet établissement, qui ne disposait pas des ressources pour effectuer ce remboursement.

Cette mesure, conforme à la LOLF⁷⁸, a conduit à augmenter la dette de l'État (supra) sans que le déficit budgétaire en soit affecté. Parmi les différentes solutions considérées⁷⁹, celle du versement d'une dotation budgétaire à l'EPFR a été récusée au motif, selon l'exposé des motifs du PLFR, qu'« un versement du budget général affecterait la norme de dépense

⁷⁸ Ce type d'opération a été validé par le Conseil constitutionnel (décision 2006-538 DC du 13 juillet 2006).

⁷⁹ Les autres hypothèses envisagées étaient le refinancement auprès des banques du prêt de l'EPFR, la création d'un prélèvement spécifique affecté à cet établissement, la cession de participations de l'État pour le financer au moins partiellement.

de l'État. Or il apparaît impossible de compenser un tel versement par des efforts symétriques sur le périmètre de la norme de dépense, qui devraient en outre reposer sur des économies pérennes pour couvrir une dépense exceptionnelle »⁸⁰. *Le choix retenu a donc abouti à ne pas budgéter cette opération et à la traiter en simple opération de trésorerie.*

B - Des dépenses stables sur un agrégat élargi aux budgets annexes et à certains comptes spéciaux

Comme l'an passé, un agrégat de dépenses élargi à certains comptes spéciaux a été construit de manière à apprécier de façon plus globale la dépense et à neutraliser les changements de périmètre entre le budget général et le reste du budget de l'État qui peuvent perturber l'analyse. Cet agrégat exclut les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires dont l'impact budgétaire se mesure par le solde plutôt que par la dépense. Les comptes de concours financiers qui correspondent à des comptes de transit de recettes ont également été exclus⁸¹. Les budgets annexes et les autres comptes spéciaux ont pour certains d'entre eux été « retraités » afin d'éviter des doubles comptes avec les dépenses du budget général (voir l'annexe 9 qui précise la méthodologie suivie).

Comme pour le budget général, le constat d'une maîtrise globale de la dépense se confirme sur ce périmètre élargi. En effet, sur cet agrégat, la dépense a relativement peu progressé entre 2011 et 2013, passant de 319,50 Md€ à 322,53 Md€ (+ 3,03 Md€, soit + 0,9 %). La dépense augmente sur la période 2011-2012 (+ 3,33 Md€) alors qu'elle se réduit légèrement entre 2012-2013 (- 0,30 Md€).

⁸⁰ Ceci a en outre permis d'annuler 4 Md€ sur le CAS *Participations financières de l'État*, prévus pour le désendettement de l'État et de ses établissements publics.

⁸¹ *Avances aux collectivités territoriales, Avances à l'audiovisuel public, Avances aux organismes de sécurité sociale.*

Évolution de la dépense sur l'agrégat élargi (2011-13)

En Md€	Dépenses 2011	Dépenses 2012	Dépenses 2013	Variation 2011-2013	Variation 2011-2013 (%)
Budget général	291,25	299,54	298,65	+ 7,40	2,5 %
Budgets annexes retraités	1,98	2,12	2,12	+ 0,13	6,8 %
Comptes d'affectation spéciale retraités	11,34	13,56	14,55	+ 3,21	28,3 %
Comptes de concours financiers	14,92	7,61	7,21	-7,72	-51,7 %
Total	319,50	322,83	322,53	+ 3,03	0,9 %

Source : Cour des comptes

Les comptes d'affectation spéciale (CAS) ont enregistré une progression sensible de leurs dépenses de 3,21 Md€ (+ 28,3 %), principalement sous l'impact de la montée en puissance, principalement entre 2011 et 2012, des CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* (+ 0,63 Md€) et *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État* (+ 0,98 Md€). Cette hausse s'explique également par la mise en place, à partir de 2012, du CAS *Participations de la France au désendettement de la Grèce* (dépense de 0,60 Md€ en 2013).

En revanche, les dépenses des comptes de concours financiers (CCF) ont nettement diminué (- 7,72 Md€, soit une baisse de 51,7 %). La majeure partie de cette baisse s'explique par le changement de modalités de mise en œuvre du soutien financier apporté à la Grèce : le MES, financé depuis le budget général à partir de 2012 pour 6,52 Md€ a pris la suite du mécanisme de prêt bilatéral qui avait transité en 2011 par le CCF *Prêts à des États étrangers* (6,94 Md€).

II - Des normes respectées en dépit du traitement conventionnel de certaines dépenses

La Cour constate que les normes de dépenses ont été respectées à l'aune de la méthodologie utilisée par le ministère du budget (A). Toutefois, comme chaque année, elle relève aussi que, si l'effort de maîtrise des dépenses est incontestable, le respect des normes a été facilité par diverses mesures parfois discutables (B).

A - Des objectifs atteints

Les dépenses de l'État sont encadrées par deux normes, définies par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017.

Les deux normes encadrant les dépenses de l'État

La norme « 0 valeur » 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 pensions⁸². 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. Ce stock reste encore modeste puisqu'il s'élevait pour les opérateurs à 5 Md€ en 2013, soit la moitié des impôts et taxes qui leur sont affectés (près de 10 Md€).

La norme « 0 volume » 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.

Ces normes correspondent à des plafonds de dépenses utilisés pour la budgétisation initiale et le pilotage en cours de gestion. Elles s'appliquent à un périmètre (voir encadré) qui ne coïncide pas complètement, ni avec le budget général ni avec l'agrégat élargi précédemment examinés.

1 - Des choix méthodologiques déterminants

Le tableau suivant, alimenté par les données de la direction du budget, montre que les normes ont été respectées (cf. colonne « écart à la norme 2013 »), aussi bien sur le périmètre « 0 valeur » que « 0 volume » : les dépenses se situent à un niveau inférieur aux plafonds fixés, respectivement à - 0,14 Md€ et - 3,45 Md€. En revanche, l'exécution 2013 se révèle supérieure à celle de 2012 (+ 1,19 Md€ sur le périmètre « 0 valeur » et + 1,28 Md€ sur le champ « 0 volume »).

⁸² Les dépenses sur fonds de concours sont en outre exclues du champ des normes.

Exécution sur le périmètre des normes de dépenses

En Md€	LFI 2012 (format 2013)	Exécution 2012 (format 2013)	Norme 2013	Exécution 2013	Ecart à la norme 2013	Ecart à l'exéc 2012
Dépenses BG (hors charges de la dette et des pensions) (1)	199,75	198,18	199,05	197,97	-1,08	-0,21
PSR collectivités territoriales (2)	55,57	55,58	55,69	55,56	-0,13	-0,02
PSR Union européenne (3)	18,88	19,05	19,60	20,66	+1,07	+1,61
Taxes affectées (4)	5,25	5,25	5,06	5,06	0,00	-0,19
Périmètre "0 valeur" (1+2+3+4)	279,45	278,06	279,39	279,25	-0,14	+1,19
Charge de la dette (5)	48,77	46,30	46,90	44,89	-2,01	-1,42
Contribution au CAS Pensions (6)	42,28	42,43	45,24	43,94	-1,30	+1,51
Périmètre "0 volume" (1+2+3+4+5+6)	370,50	366,79	371,53	368,07	-3,45	+1,28

Source : direction du budget

Une appréciation rigoureuse de ces résultats suppose un rappel de la méthodologie utilisée par la direction du budget.

a) Une part significative des dépenses et prélèvements sur recettes (près de 10 Md€) est exclue du périmètre des normes

Comme en 2012, des dépenses d'un montant important (9,93 Md€⁸³) ont été soustraites de la norme au motif qu'il s'agissait de « dépenses exceptionnelles » :

- la dotation au MES pour 6,52 Md€ et à la BEI pour 1,62 Md€ ;
- une partie du PSR en faveur de l'Union européenne (1,79 Md€) correspondant à des arriérés s'inscrivant dans le cadre financier pluriannuel 2007-2013 qui s'achevait. De ce fait, le ministère du budget a estimé que ces dépenses ne relevaient pas aussi directement de la gestion 2013 que les autres PSR.

La Cour avait déjà eu l'occasion de critiquer cette notion de dépenses « exceptionnelles » dans le RRGB pour 2012, pour des raisons de principe et d'ordre pratique. Cette notion ne figure en effet dans aucun

⁸³ Les « dépenses exceptionnelles » s'élevaient en 2012 à 9,1 Md€.

texte budgétaire normatif et paraît de surcroît erronée en ce qui concerne le soutien à la Grèce : le MES a été doté en 2012⁸⁴ mais aussi de manière tout à fait prévisible en 2013 et 2014 – les AE ont été intégralement engagées en 2012. Si les versements au MES et à la BEI sont neutres en comptabilité nationale car il s'agit de dotations en capital et non de dépenses « à fonds perdus », il n'en demeure pas moins qu'ils ont contribué à accroître les dépenses budgétaires ainsi que l'endettement.

Plus contestable encore est la décision d'exclure en 2013 une partie du PSR en faveur de l'UE au motif que ce prélèvement solderait des opérations antérieures à l'exercice 2013 : quelle que soit l'origine de ce PSR, son impact se fait sentir en 2013 et il aurait été logique, dès lors, de le comptabiliser dans la norme. Au-delà des arguments présentés par le ministère du budget, c'est bien en réalité l'incapacité à absorber des dépenses aussi significatives dans la norme qui motive leur classement en « dépenses exceptionnelles ».

Ce traitement réduit la portée effective des normes de dépenses alors même que, dans un souci de maîtrise louable, celles-ci ont été élargies à une partie des taxes affectées aux opérateurs en 2013. Cet impact, il est vrai, a surtout été sensible en 2012, quand les dépenses « exceptionnelles » (MES et Dexia) ont été exclues du champ des normes alors qu'elles constituaient un ressaut de 9,1 Md€ par rapport à 2011. Il en va différemment en 2013, cet exercice reconduisant le même montant au profit du MES qu'en 2012, de telle sorte que la variation des dépenses exceptionnelles est réduite sur ces deux exercices. L'inclusion de ces dépenses dans les normes n'aurait donc pas un impact significatif sur la tenue des dépenses, du moins entre 2012 et 2013⁸⁵.

Il ne paraît pas possible de compenser intégralement les dépenses « exceptionnelles » de type MES ou BEI par des annulations à due concurrence, dès lors qu'elles atteignent une certaine ampleur. Il pourrait en revanche être envisagé, lorsque celles-ci présentent un caractère récurrent, de durcir la norme « 0 valeur » : les économies ainsi réalisées permettraient de gager en partie ces dépenses.

⁸⁴ De surcroît, en 2012, les prêts bilatéraux à la Grèce n'avaient pas été mobilisés dès lors que le MES s'y substituait.

⁸⁵ Elle aurait même pour effet de faciliter le respect des normes, le montant des « dépenses exceptionnelles » passant de 9,11 Md€ en 2012 à 8,14 Md€ en 2013.

b) Un plafond fixé en référence à la LFI pour 2012 et non à l'exécution 2012

Le plafond des dépenses pour 2013 a été fixé au niveau des dépenses autorisées par la LFI 2012, à périmètre constant, ce qui est conforme à l'article 6 de la LPFP 2012-2017.

Ce faisant, le plafond ainsi défini est moins contraignant que le niveau atteint par l'exécution 2012. Celle-ci avait en effet subi l'impact du durcissement du plafond des normes, tel que réalisé par la LFR de mars 2012 qui avait abaissé de 1,2 Md€ ce plafond par rapport à la LFI 2012. Cette situation explique que, sur le périmètre « 0 valeur » où les dépenses et les PSR ne doivent pas augmenter en euros courants, la norme soit respectée (par rapport au plafond de la LFI 2012) alors même que le niveau de la dépense et des PSR progresse de 1,2 Md€ par rapport à l'exécution 2012. La base de référence retenue par le ministère du budget pour fixer le plafond des dépenses a donc eu pour effet de détendre substantiellement l'exercice budgétaire 2013.

2 - Des normes respectées

La gestion 2013 peut s'analyser de la façon suivante sur les deux périmètres normés.

a) Sur le périmètre « 0 valeur », une hausse des prélèvements sur recettes (PSR) compensée par la réduction des dépenses

Sur le périmètre « 0 valeur », l'exécution s'est élevée à 279,25 Md€, soit légèrement moins que l'objectif initial (-144 M€). Les dépenses du budget général ont été inférieures de 1,08 Md€ à l'objectif, ce qui a permis de compenser le surcroît de dépenses du PSR en faveur de l'Union européenne (+ 1,07 Md€). Le surcoût de ce PSR comprend en particulier 837 M€ correspondant à deux budgets rectificatifs adoptés à la fin de 2012, et qui n'avaient donc pas été pris en compte lors de la construction du PLF 2013 (*supra*). Le Gouvernement s'était engagé, lors du vote de la LFI 2013, à les gager par des économies à due concurrence. Comme indiqué plus haut, les dépenses incluses dans le périmètre de la norme ne comprennent pas les PSR destinés à solder les dépenses intervenant dans le cadre financier 2007-2013 (soit 1,79 Md€).

Par ailleurs, les prélèvements effectués au profit des collectivités territoriales ont été en ligne avec la prévision.

b) Sur le périmètre « 0 volume », un besoin de financement moindre pour le CAS Pensions et la charge de la dette

Sur le périmètre « 0 volume », la dépense a été, comme en 2012, sensiblement inférieure au plafond, du fait du strict respect de la norme « 0 valeur », d'une charge de la dette inférieure à la prévision (-2,01 Md€⁸⁶) et – de manière plus spécifique à 2013 – d'une moindre contribution au CAS *Pensions* (1,3 Md€).

Ce dernier point s'explique principalement par deux éléments :

- les moindres dépenses du CAS par rapport à la LFI, de l'ordre de 0,5 Md€, imputables à des départs en retraite moins nombreux que prévus et à une inflation inférieure à la prévision, entraînant une revalorisation des pensions plus faible (1,3 %) qu'anticipée (1,75 %) ;
- le choix effectué par le ministre du budget de ne pas reconstituer le solde cumulé du CAS *Pensions* au-delà de 1 Md€, montant estimé suffisant pour que ce compte puisse faire face à ses obligations en cours d'année.

Cette décision a permis de diminuer le taux de contribution employeur de l'État, pour les personnels civils, de 30 points en décembre 2013. La mesure a eu pour effet une moindre pression sur les dépenses de personnel du budget général de l'ordre de 1 Md€.

B - Les facteurs ayant facilité le respect des normes

Indépendamment du choix d'exclure de la norme certaines dépenses (MES, BEI) ou certains prélèvements sur recettes, le ministère du budget a recouru, comme chaque année, à certaines « facilités » pour des montants significatifs (1,3 Md€). Le tableau suivant en précise les modalités.

⁸⁶ Soit un écart comparable à celui enregistré en 2012 : la prévision était de 48,8 Md€, la réalisation avait été de 46,3 Md€.

Mesures ayant facilité le respect de la norme de dépense (en M€)

Changements de périmètre	1 104
Fonds de concours irréguliers	148
CAS Participation financière de l'État	70
Total	1 322

Source : Cour des comptes

1 - Des changements de périmètre qui allègent opportunément la dépense sous norme

Une modification de périmètre est intervenue entre la mission du budget général *Travail et emploi* et le CAS *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* (FNDMA). Elle concerne le versement d'une partie de la compensation versée par l'État au titre du transfert aux régions des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF), dites « primes d'apprentissage », qui constituent une aide destinée à favoriser l'embauche d'apprentis. Cette fraction de la compensation (250 M€) était jusqu'en 2012 versée depuis le budget général ; elle l'est depuis 2013 via le CAS⁸⁷. Ces changements illustrent une nouvelle fois la porosité entre le budget général et certains CAS, avec des dépenses susceptibles de passer d'un champ à un autre pour des raisons qui sont parfois de pure opportunité – constat qui plaide pour que ces dépenses soient comptabilisées dans la norme comme la Cour a déjà eu l'occasion de l'indiquer à plusieurs reprises (cf. encadré). À tout le moins, la modification de périmètre évoquée ci-dessus aurait-elle dû être neutralisée dans le calcul de la norme, ce qui n'a pas été le cas.

Un constat identique doit être fait concernant les crédits versés par l'État au fonds national des aides au logement (FNAL) depuis la mission *Égalité des territoires, logement et ville*. La subvention d'équilibre a été diminuée de 594 M€ par rapport à la LFI pour 2012 en raison de l'affectation de nouvelles recettes au fonds : 400 M€ sous la forme d'un prélèvement exceptionnel sur les versements des employeurs au titre de la participation à l'effort de construction (PEEC), et une fraction du produit des prélèvements de solidarité sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement, pour un montant estimé à 619 M€. La recette tirée de la part de la taxe sur les tabacs a de son côté été supprimée (165 M€ en 2012). Cette « économie » budgétaire est donc purement faciale car elle s'accompagne d'une ponction supplémentaire sur les finances publiques, via l'affectation de nouvelles recettes au FNAL. Elle est, de plus, peu

⁸⁷ L'autre partie de la compensation (1 452 M€) est toujours versée depuis le budget général.

cohérente avec l'effort engagé pour comptabiliser dans la norme les recettes et taxes affectés. Le montant de cette affectation de recettes (854 M€) aurait donc dû être prise en compte dans la norme de dépense.

Un élargissement souhaitable de la norme aux dépenses de certains comptes d'affectation spéciale

Comme la Cour l'a indiqué dans le précédent RRGB, certains crédits sont inscrits sur des CAS pour des raisons discrétionnaires et pourraient tout aussi bien l'être sur le budget général.

Les CAS Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien et Gestion du patrimoine immobilier de l'État sont concernés au premier chef, au moins pour certaines de leurs dépenses. Le CAS immobilier se caractérise en particulier par l'imprécision des critères fixés dans sa charte de gestion pour définir quelles dépenses lui sont 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.

L'exercice 2013 a, de plus, confirmé la grande porosité entre ces comptes et le budget général, certaines opérations financées initialement sur les CAS étant « basculées » en cours de gestion et dans des conditions irrégulières sur des missions du budget général (infra, chapitre sur la régularité). Ce constat plaide une nouvelle fois pour que ces dépenses soient comptabilisées dans la norme.

De même, la Cour estime que la variation du solde du CAS Pensions doit être intégrée à la norme « 0 volume ». Elle avait arrêté cette position lorsque le CAS était déficitaire, en 2010 et en 2011, 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 210 M€ en 2013, ce montant devrait, pour cet exercice, venir en déduction de la dépense sous norme.

2 - L'impact de fonds de concours irréguliers

Des dépenses (147,5 M€) ont été effectuées à partir de deux fonds de concours irréguliers car alimentés par des ressources obligatoires. Il s'agit de fonds de concours dont l'un est versé par le Centre national pour le développement du sport (CNDS) à la mission, *Sport, eunesse et vie associative* (19,5 M€ en 2013), et l'autre à la mission *Égalité des*

territoires, logement et ville par un fonds de péréquation HLM que gère la caisse de garantie du logement locatif social (128 M€)⁸⁸.

Ces dépenses, provenant de fonds de concours irréguliers, auraient dû être comprises dans le périmètre de la norme de dépense (voir partie *Régularité*).

3 - L'inscription contestable de dépenses sur des comptes spéciaux

Le CAS *Participations financières de l'État* a porté des dotations en capital pour 70 M€ dont l'objet est de garantir Bpifrance financement contre les risques de défaillance sur les prêts numériques. Ces dépenses ne répondent pas à la logique patrimoniale du CAS et auraient dû par conséquent être portées par le budget général.

III - Un pilotage infra-annuel efficace, des tensions reportées sur les gestions futures

Le niveau de dépense à la fin de l'exercice peut être expliqué par deux grands paramètres : la qualité de la programmation initiale et la gestion de la dépense en cours d'année. Le premier point sera évoqué dans le chapitre « Régularité de l'exécution budgétaire », à l'occasion de l'analyse des sous-budgétisations susceptibles de constituer des infractions ponctuelles au principe de sincérité. Le second point est abordé dans les développements qui suivent.

A - Le rôle décisif de la réserve de précaution

La gestion de la dépense en cours d'année fait intervenir des mesures de régulation, principalement à travers la réserve de précaution et la mise en œuvre du « principe d'auto-assurance ». Ces mesures ont permis en 2013 de contenir la dépense dans les limites prévues.

1 - Un surgel précoce, des annulations importantes

Comme l'an passé, la réserve de précaution a été le principal outil de pilotage de la dépense.

⁸⁸ Voir les analyses relatives à ces missions et aux recettes non fiscales.

La réserve de précaution s'élevait au début 2013 à 6,73 Md€ en AE et 6,53 Md€ en CP, chiffres un peu inférieurs à ceux du début de l'exercice 2012 (7,30 Md€ en AE et 6,82 Md€ en CP). Les taux « durcis » déjà mis en œuvre en 2012 ont été reconduits en 2013 (titre 2 gelé à hauteur de 0,5 %, crédits de hors titre 2 gelés à 6 %, contre 5 % avant 2012)⁸⁹. Des ajustements ont conduit à minorer la réserve théorique, principalement pour les opérateurs de la mission *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs), la mission *Enseignement scolaire* sur des « quasi-dépenses de titre 2 » (assistants d'éducation, auxiliaires de vie scolaire, contrats aidés, emplois d'avenir professeur, etc.). Le programme 177 – *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* (mission *Égalité des territoires, logement et ville*) a été exonéré du gel.

Un surgel, décidé en février 2013, a été mis en œuvre en mars pour 2 Md€. Cette mesure de régulation prise tôt dans l'année est décrite par la direction du budget comme le moyen le plus sûr pour assurer un pilotage effectif de la dépense. Elle s'imposait d'autant plus que des dépenses non budgétées en LFI paraissaient désormais inéluctables à cette date (intervention au Mali, mesures en faveur de l'emploi, plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale) et qu'un dépassement de 0,8 M€ avait été identifié au niveau du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne.

Mise en réserve des crédits

en M€	Titre 2		Hors titre 2		Total	
	AE=CP	AE	CP	AE	CP	
Réserve théorique	601	7 470	7 364	8 071	7 964	
Surgel FIPH*	0	24	24	24	24	
Modulation au titre de la masse salariale des opérateurs	0	-1 016	-1 016	-1 016	-1 016	
Autres ajustements	0	-351	-446	-351	-446	
Réserve initiale	601	6 127	5 926	6 728	6 527	
Surgel février 2013	0	2 000	2 000	2 000	2 000	
Mouvements janvier / mai	-5	-26	-21	-31	-26	
Mouvements juin – octobre	0	-598	-428	-598	-428	
Annulations DA	-220	-654	-1 071	-873	-1 291	
Mouvements de fin de gestion	-323	-4 224	-4 265	-4 547	-4 588	
Annulations en LFR	-49	-2 370	-1 811	-2 420	-1 861	
Réserve résiduelle	3	255	330	258	333	

Source : direction du budget (* FIPH : Fonds État exemplaire et insertion des personnes handicapées dans la fonction publique).

⁸⁹ La constitution d'une réserve de précaution, prévue par la LOLF, a été quantifiée par l'article 6 de la LPPF pour 2012-2017 : au moins 0,5 % sur les crédits de titre 2 et au moins 5 % sur les autres crédits.

Les annulations (hors remboursements et dégrèvements) sur le budget général ont principalement eu lieu en fin d'année :

- 742,48 M€ en AE et 1 127,99 M€ en CP dans le décret d'avance du 28 novembre 2013, pris en particulier sur les dépenses d'équipement du ministère de la défense (205,9 M€ en AE et 464,8 M€ en CP), les subventions des opérateurs de la mission *Recherche et enseignement supérieur* pour 175,1 M€ de CP (en particulier l'Agence nationale pour la recherche), et des crédits de la mission *Écologie et développement durable* (404,1 M€ en AE et 354,9 M€ en CP) dont une partie était relative aux dépenses d'infrastructure de transport. Ces annulations étaient destinées à compenser des ouvertures à due concurrence liées aux dépenses de personnel du ministère de la défense (329,27 M€) et au coût des opérations militaires extérieures (OPEX, pour 429,6 M€ en CP), ainsi qu'à la mission *Travail et emploi* (contrats aidés et contrats de génération, pour 211,6 M€ en AE et 227,3 M€ en CP) et au logement d'urgence pour 86,9 M€ – qui avait déjà fait l'objet d'ouvertures pour 107 M€ par le décret d'avance du 27 septembre 2013 ;
- 6 350,08 M€ en AE et 4 737,45 M€ en CP dans la LFR de décembre. Une partie substantielle de ces annulations portait sur la charge de la dette (inférieure de 1 932,00 M€ à la prévision de la LFI) et sur un moindre besoin de financement du CAS *Pensions* (ce qui a permis d'annuler dans la LFR près de 730 M€). La LFR ouvrait par ailleurs 788,49 M€ en AE et 790,83 M€ en CP, consistant principalement en crédits redéployés dans le cadre du PIA (317 M€), dans les aides personnelles au logement (268,25 M€) et l'aide médicale d'État (156,00 M€) ;
- complétant les annulations prévues dans la LFR, le décret du 23 décembre 2013 a annulé 349 M€ de crédits de titre 2 en raison du moindre besoin de financement du CAS *Pensions*. Au total, près de 1,1 Md€ de crédits de titre 2 ont ainsi été annulés.

Si l'on exclut l'économie de constatation sur la charge de la dette, les annulations réalisées sur les crédits du budget général se sont élevées à 4,39 Md€ en CP, et ont majoritairement porté sur la réserve (3,15 Md€).

Les annulations sur la réserve sont supérieures à celles qui s'étaient produites en 2012 (2,74 Md€) où elles avaient atteint un niveau déjà élevé par rapport à 2011 (1,21 Md€). Une partie de l'écart s'explique par l'importance, tout à fait exceptionnelle, des annulations sur les crédits de titre 2 (près de 270 M€ annulés sur les crédits de la réserve) permises par

le moindre besoin de financement du CAS *Pensions*. Présentées comme très significatives par la direction du budget, les annulations réalisées au niveau de la réserve de précaution en 2013 ne représentent néanmoins qu'une petite fraction des crédits initiaux : 1,05 % de la LFI pour 2013.

2 - Une amélioration de la gestion de la réserve de précaution

Lors des derniers exercices, la Cour avait relevé que la réserve de précaution n'avait pas été déduite des notifications de subventions faites aux opérateurs en dépit des prescriptions de la circulaire de la direction du budget du 21 juillet 2011. Les opérateurs du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de la culture échappaient en particulier à cette règle. Compte tenu des subventions notifiées à ces ministères (environ 20 Md€), un tel « oubli » était de nature à affaiblir l'impact de la mise en réserve.

La gestion 2013 s'est signalée par la réintégration de ces deux ministères dans le droit commun. C'est un progrès qu'il convient de noter.

En revanche, la répartition du gel par les gestionnaires de programme continue à présenter des défaillances. Ainsi, certaines missions appliquent le gel à des dépenses juridiquement obligatoires, rendant au moins en partie illusoire la mise en réserve : c'est le cas des bourses étudiantes ou de certains versements de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* – telle la dotation générale de décentralisation (DGD) qui, versée en contrepartie de compétences transférées, doit nécessairement être dégelée en cours d'année.

Il n'est pas rare non plus que le dégel, partiel ou total, soit prévu dès le début de l'année : ainsi pour les missions *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, et *Outre-Mer*, le programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission *Recherche et Enseignement supérieur*, plusieurs programmes de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*⁹⁰. De telles pratiques contreviennent à la circulaire du premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques qui pose comme principe que les crédits gelés ont vocation à être annulés et demande aux responsables de programmes de programmer l'emploi de leurs crédits « *en considérant que les moyens d'engagement et de paiement mis en réserve ne seront pas disponibles* ».

⁹⁰ C'est le cas des programmes 156 – *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* et 302 – *Facilitation et sécurisation des échanges*.

3 - Des résultats contrastés selon les missions dans la mise en œuvre 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.

Comme le montre le tableau ci-dessous relatif aux mouvements de crédits les plus importants pris dans les décrets d'avance, la LFR et le décret d'annulation du 23 décembre 2013, ce principe a été diversement appliqué⁹¹.

Principales ouvertures et annulations par mission

En M€	Ouvertures		Annulations	
	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	22,03	22,03	160,77	138,14
Aide publique au développement	0,00	0,00	148,51	154,11
Défense	339,33	758,83	1754,49	741,29
Écologie, développement et aménagement durables	8,92	8,92	644,60	595,38
Égalité des territoires, logement et ville	462,12	462,12	50,00	78,38
Enseignement scolaire	0,02	0,02	631,40	631,40
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	0,00	0,00	340,19	61,20
Justice	0,00	0,00	115,59	121,42
Recherche et enseignement supérieur	0,00	0,00	625,60	405,95
Santé	156,00	156,00	65,17	65,17
Travail et emploi	211,66	227,34	64,47	64,47

Source : Cour des comptes

Certaines missions sont « débitrices nettes », c'est-à-dire que les montants ouverts les concernant sont supérieurs aux annulations dont elles ont été l'objet : c'est le cas de la mission *Égalité des territoires, logement et ville*, les annulations effectuées en LFR ne permettant de gager que partiellement les ouvertures au titre de l'hébergement

⁹¹ Le tableau ne retrace cependant que les mouvements se compensant entre mission et non à l'intérieur de chaque mission. Le principe d'auto-assurance joue aussi à ce niveau.

d'urgence et des aides personnelles au logement, traditionnellement sous-budgétées. De même, les annulations réalisées sur les missions *Santé* ou *Travail et emploi* ne permettent pas de compenser totalement les ouvertures sur ces mêmes missions (respectivement pour l'aide médicale d'État, et les contrats aidés et les contrats de génération).

D'autres sont en revanche « créditrices nettes ». Dans cette catégorie figurent traditionnellement les missions *Écologie, développement et aménagement durables*, et *Aide publique au développement*. En 2013, d'autres missions ont contribué au financement du schéma de fin de gestion, ce qu'elles ne faisaient pas les années précédentes ou du moins pas avec la même ampleur : *Enseignement scolaire*, *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, *Justice*, *Recherche et enseignement supérieur*. Les annulations ont, surtout pour la mission *Enseignement scolaire*, porté en grande partie sur des crédits de titre 2 destinés au CAS *Pensions*. Ceci explique en outre que, contrairement aux années précédentes, il n'a pas été nécessaire d'ouvrir des crédits supplémentaires en dépit de la sous-budgétisation du GVT solde.

La mission *Défense* a, pour les crédits de paiement, procédé à des annulations équivalentes aux ouvertures : comme lors des exercices précédents, les dépassements constatés pour les OPEX et les dépenses de masse salariale ont été gagés par des annulations sur les crédits d'investissement, en particulier ceux du programme 146 – *Équipement des forces* : au total, sur le périmètre de la mission, 650 M€ de crédits de paiement ont été annulés, soit plus de 7 % des crédits hors titre 2 ouverts en LFI. En autorisations d'engagement, les annulations brutes représentent un montant significatif de près de 1,8 Md€⁹².

B - Une régulation reposant en partie sur des économies de constatation ou génératrice de reports de charges

Si la dépense a bien, dans l'ensemble, été contenue, c'est grâce notamment à l'importance des économies de constatation enregistrées au cours de l'exercice (1). Une partie des annulations effectuées ou des

⁹² On relèvera par ailleurs qu'une partie des crédits ouverts par le décret d'avance du 28 novembre 2013 se sont révélés supérieurs aux besoins du ministère de la défense et ont donc fait l'objet d'une fongibilité asymétrique pour 40 M€. C'est l'effet non pas de mesures d'économies mais d'un calibrage « large » des crédits afin de se donner une marge de sécurité et ne pas être obligé de procéder à une ouverture supplémentaire en toute fin d'année, comme cela s'était produit *in extremis* dans la LFR de décembre 2012.

moindres dépenses s'est d'autre part traduite par le report de tensions sur les exercices suivants (2).

1 - Une typologie des annulations : l'importance des économies de constatation

Hors remboursements et dégrèvements et si l'on exclut les annulations « techniques » effectuées au titre du programme des investissements d'avenir (117 M€ annulés sur le budget général), les annulations effectuées dans les trois décrets d'avance, dans la LFR et dans le décret du 23 décembre 2013 se sont élevées à 6,20 Md€ en crédits de paiement, montant comparable à celui des annulations réalisées en 2012 (6,27 Md€ en CP).

a) Les économies de constatation : au moins 3,6 Md€ de crédits annulés

Sur ce total, une proportion significative correspond à des moindres dépenses que l'on peut qualifier d'« économies de constatation » car, indépendantes de la qualité de la gestion, elles ne résultent pas de la mise en œuvre délibérée d'un plan d'économie. Il s'agit en particulier des moindres dépenses sur la charge de la dette (-1,93 Md€) et de la contribution au CAS *Pensions*, en retrait de 1,08 Md€ par rapport à la prévision initiale.

D'autres économies de constatation ont bénéficié au ministère des affaires étrangères, en raison d'appels à contribution réduits au titre des organisations internationales, des opérations de maintien de la paix, du financement de divers fonds internationaux de développement, ou de la consommation des crédits de bonification de prêts aux États étrangers du fait des conditions de marché (*Action extérieure de l'État* et *Aide publique au développement*). Il en va de même pour les missions *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* (sous-consommation des dotations consacrées aux dispositifs de dette viagère), *Relations avec les collectivités territoriales* (sur-budgétisations traditionnelles), *Régimes sociaux et de retraite* (moindres revalorisations des pensions en raison d'une moindre inflation) et *Engagements financiers de l'État* (outre les dépenses relatives à la charge de la dette déjà évoquées, une diminution des remboursements accordés par l'État au Crédit foncier de France au titre des primes versées aux épargnants clôturant leurs primes d'épargne logement). Au total, ces moindres dépenses peuvent être estimées à au moins 0,5 Md€.

b) Les dépenses d'investissement : comme à l'accoutumée, une variable d'ajustement (environ 1,4 Md€)

Les annulations de crédits portant sur des dépenses d'investissement ont en particulier concerné la mission *Défense* pour 0,65 Md€. La mission *Écologie* a vu également ses crédits réduits d'un montant pratiquement équivalent (0,60 Md€), les annulations ayant principalement porté sur la subvention de l'AFITF et de RFF⁹³. Des abattements ont également concerné les crédits des missions *Justice* et *Sécurité*.

c) Les autres économies : de l'ordre de 1 à 1,2 Md€

Les autres économies sont plus difficilement identifiables. Une partie significative concerne quelques opérateurs du programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* en particulier, sur la mission *Recherche et enseignement supérieur*, qui ont, comme chaque année, subi des réductions de leurs subventions. Une diminution des versements a également affecté certains fonds, tel le Fonds national des solidarités actives (FNSA), non sans parfois générer des reports de charges (*infra*). Un resserrement de certains dispositifs d'aide est par ailleurs notable pour certaines missions (*Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales, et Action extérieure de l'État* pour les bourses scolaires...).

2 - Un risque important de reports de charges sur les gestions suivantes

La maîtrise globale de la dépense s'est aussi accompagnée du décalage de certaines opérations, voire de véritables reports de charge sur les exercices suivants⁹⁴, de nature à remettre en cause la soutenabilité de la trajectoire budgétaire.

a) Les indications tirées des différentes comptabilités

Plusieurs éléments, provenant des comptabilités budgétaire, générale ou nationale, montrent que la régulation budgétaire effectuée sur 2013 s'est accompagnée de report de tensions sur les exercices suivants.

⁹³ Ces crédits sont du titre 6 mais ils servent principalement à des opérations d'investissement.

⁹⁴ Ces reports de charge *stricto sensu* peuvent se définir comme des dettes contractées à la fin de l'exercice alors même que le service a été fait et la facture reçue. Le paiement n'est pas effectué en raison de l'insuffisance des crédits de paiement.

Le montant des restes à payer, correspondant à la différence entre les engagements juridiques et les CP, a ainsi progressé de 2,39 Md€ entre les deux exercices (*infra*, chapitre sur la soutenabilité budgétaire). Cette croissance peut trouver en particulier son origine dans le fait de différer certaines opérations ou d'en revoir le cadencement alors même que les AE ont été consommées.

Les charges à payer⁹⁵ ont augmenté de 3,9 Md€ entre 2012 et 2013 mais ce phénomène s'explique en bonne partie par la hausse des dettes fiscales de l'État sur le crédit impôt recherche et sur le report en arrière des déficits en matière d'IS. Toutefois, le poste « factures non parvenues » a progressé de 400 M€.

Enfin, le déficit en comptabilité nationale des ODAC⁹⁶ est passé de 0,7 Md€ en 2012 à 2,2 Md€ en 2013. Ce mouvement est particulièrement significatif pour l'ADEME, l'AFITF, l'ANR, l'ANAH et l'ANRU, dont le déficit est passé de 0,7 Md€ à 1,5 Md€ en 2013. Cette évolution montre que certains opérateurs ont été contraints de puiser dans leur trésorerie pour faire face à leurs besoins de financement. Les analyses de l'exécution budgétaires par mission (consultables sur le site de la Cour) montrent que, de fait, certains opérateurs ont vu leurs subventions réduites mais que ces annulations ont parfois revêtu un caractère temporaire, le versement de la subvention étant simplement décalé sur l'année suivante (*infra*).

b) Une typologie des divers reports

À partir des analyses par mission effectuées par la Cour, une typologie de ces divers reports peut être esquissée.

Versement différé de subventions à des opérateurs :

Une partie des moindres dépenses sur la mission *Écologie, développement et aménagement durables* consiste en de simples décalages sur 2014 : ainsi, 100 M€ destinés à l'AFITF ont été bloqués fin 2013 par le ministère du budget et 173 M€ pour les autoroutes ferroviaires devraient faire l'objet d'un report de dépenses. De plus, la baisse de la subvention versée à l'AFITF par rapport à 2012 (- 340 M€) combinée au décalage de la mise en œuvre de l'écotaxe a contribué à creuser le résultat déficitaire de l'établissement pour 2013 et a pesé sur

⁹⁵ En comptabilité générale, une charge à payer est une charge connue avec certitude à la clôture de l'exercice N mais la pièce comptable correspondante n'est reçue qu'en N+1.

⁹⁶ Hors service public de l'électricité et EPFR pour lesquels il y a eu des mouvements très particuliers (reprises de dettes notamment).

son fonds de roulement à hauteur de 361 M€. Il est d'ores et déjà prévu un dégel de la réserve de précaution à hauteur de 245 M€ pour un versement complémentaire de subvention en 2014.

En ce qui concerne la mission *Recherche et enseignement supérieur*, les principaux reports sur 2014 concernent 40 M€ de CP non versés en fin de gestion à l'ANR (18,4 M€) et à ITER (21,6 M€).

Concernant la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, l'État, pour ne pas être conduit à augmenter sa subvention au Fonds national des solidarités actives (FNSA) à la fin de l'année 2013, et alors même qu'il est contraint par la loi d'assurer son équilibre financier, a ajusté à la baisse le montant des dépenses du fonds, réduisant les versements de celui-ci au titre du revenu de solidarité active (RSA) à la caisse nationale des allocations familiales et à la mutualité sociale agricole (110 M€). Les reports de charge sur 2014 pesant sur le programme 304 - *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* peuvent être estimés à 147 M€.

Décalage d'opérations :

Il est vraisemblable qu'une partie des annulations (650 M€ de CP) effectuées sur le programme 146 – *Équipement des forces* se traduiront, en 2014⁹⁷ et au-delà, par des versements décalés (mission *Défense*).

Concernant la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, certains investissements, initialement prévus en 2013, ont dû être reportés sur 2014 ou annulés. Sur le programme 302 – *Facilitation et sécurisation des échanges*, l'étalement du calendrier de déploiement des opérations a en particulier porté sur certains chantiers informatiques pourtant porteurs de gains d'efficacité, tels la télédéclaration et le télépaiement des impôts et taxes recouvrés par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Dettes à l'égard d'organismes :

L'existence d'une dette persistante de l'administration pénitentiaire à l'égard de l'ACOSS est à signaler (mission *Justice*). S'élevant à 96,7 M€ (91,3 M€ au titre de 2013 et 5,5 M€ de charges à payer de 2012), elle concerne la part patronale de la cotisation maladie due au titre de la population écrouée.

La mission *Immigration, asile et intégration* présente au titre de l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée aux demandeurs d'asile un important report de charges sur 2014 au détriment de Pôle Emploi : celui-

⁹⁷ La délégation générale pour l'armement estime le report de charges sur 2014 directement imputable à ces annulations entre 100 et 200 M€.

ci est de 41,7 M€, c'est-à-dire le triple de ce que représentait, avec 14,6 M€, le report de 2012 sur 2013. Ce point est développé dans la partie du rapport consacrée à la régularité budgétaire.

Il est également possible de rattacher à cette catégorie le refus d'apurement des dépenses agricoles, notifié par la Commission à la fin 2013⁹⁸. Une partie des sommes concernées (152,5 M€) ne seront imputées sur le budget français qu'en 2014 en raison de la date tardive de publication de la décision prise par la Commission (17 décembre 2013).

Une partie des moindres dépenses constatées sur 2013 résulte donc de décalage d'opérations ou du différé de versement de subventions sur les années suivantes. Dans certains cas, de véritables reports de charges se produisent, sous la forme de dettes contractées par l'État. Ce type de régulation, efficace à court terme, risque de se révéler inefficace à plus long terme du point de vue de la soutenabilité budgétaire s'il ne s'accompagne pas de mesures structurelles d'économies engagées dès la phase de budgétisation.

⁹⁸ Les subventions européennes à l'agriculture française, soit environ 10 Md€ chaque année, transitent et sont distribuées par des organismes payeurs nationaux. Les comptes de ces organismes, et en particulier la validité de leurs procédures de paiement et de contrôle, leur conformité à la réglementation communautaire, font l'objet de vérifications périodiques se traduisant par un « apurement des comptes ». En cas de non-conformité, d'irrégularités ou d'insuffisance des procédures mises en œuvre, la Commission européenne peut en tirer la conséquence financière, sous forme d'une réduction forfaitaire des subventions attribuées au titre des années ultérieures ; c'est le refus d'apurement.

Chapitre 2

Les grandes composantes de la dépense

Les développements ci-dessous sont consacrés à l'examen de la structure de la dépense par nature en 2013 sur le budget général mais également sur moyenne période (2006-2013) (I). Les dépenses d'investissement et de fonctionnement font l'objet d'une brève analyse. Les grandes masses que constituent la masse salariale, les dépenses d'intervention et les versements aux opérateurs sont étudiées plus amplement dans les parties suivantes (II, III et IV).

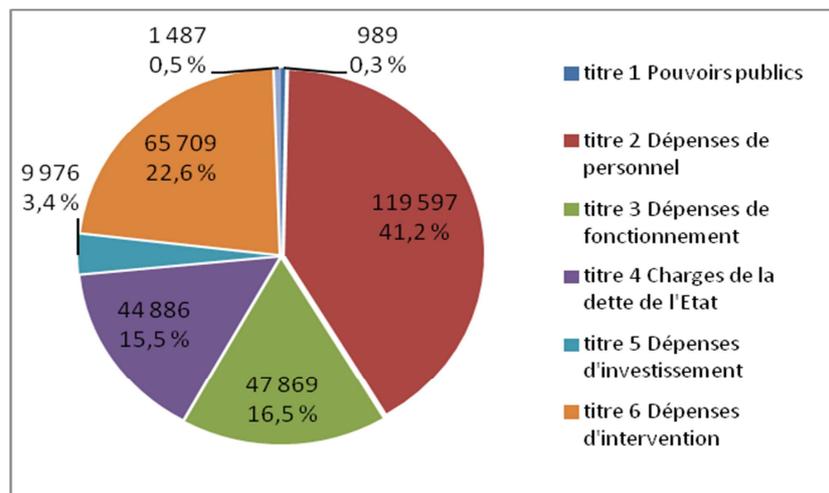
I - Un budget contenant essentiellement des dépenses de fonctionnement et de transferts

A - La part relative des différents titres de dépenses : des infléchissements notables

1 - La prépondérance des dépenses de fonctionnement, de rémunération et de transfert

Le graphique ci-dessous présente les dépenses nettes du budget général de l'État classées par titre. Les dotations au MES et à la BEI (classées de manière conventionnelle en dépenses de fonctionnement, catégorie 31 pour 8,14 Md€) ont été retirées de cette présentation, ce qui réduit les montants à 290,51 Md€.

Dépenses nettes du BG par titre (hors MES et BEI) en M€



Source : Cour des comptes

Les dépenses de personnel représentent la part la plus importante du budget général (près de 120 Md€, soit 41,2 % de la dépense totale). Viennent ensuite les dépenses d'intervention (65,71 Md€, soit 22,6 %) puis les dépenses de fonctionnement (47,87 Md€, soit 16,5 %) qui comprennent aussi les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs (26,17 M€ en CP), et la charge de la dette (44,89 Md€, soit 15,5 % du total). Les dépenses d'investissement représentent une part très réduite (moins de 10 Md€, soit 3,4 %). Les dépenses des « Pouvoirs publics » et les dépenses d'opérations financières totalisent moins de 2,5 Md€ (respectivement 0,3 % et 0,5 %).

Le budget général de l'État est donc d'abord un budget de fonctionnement au sens large du terme (dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement proprement dites), de transferts et de financement des intérêts de la dette.

Cette présentation, qui suggère l'idée d'un État absorbé dans le présent et oublieux de préparer l'avenir, doit néanmoins être nuancée. Certaines dépenses de « fonctionnement » peuvent être considérées comme des investissements dans le « capital humain ». Tel est le cas notamment des dépenses consacrées aux missions *Recherche et Enseignement supérieur*, et *Enseignement scolaire* qui totalisent 80 Md€, très majoritairement constituées de dépenses de personnel. Si l'on ajoute environ 14 Md€ d'investissements⁹⁹, ces « dépenses d'avenir »

⁹⁹ Certaines dépenses relevant du titre 6 peuvent être considérées comme des investissements : elles doivent être rajoutées aux dépenses de titre 5.

représentent près du tiers des dépenses nettes du budget général. Cette proportion ne dit toutefois rien sur l'efficacité des moyens déployés en ces domaines : la dimension qualitative de la dépense est évoquée dans la quatrième partie du présent rapport, consacrée à la performance.

2 - Une évolution marquée depuis 2006

La structure des dépenses a connu des infléchissements notables depuis 2006, première année de mise en œuvre de la LOLF.

Comparaison des dépenses par titre (2006 et 2013)

en Md€	2006		2013		
	Dépense	Part respective dans le total	2013 (courant)	2013 (périmètre 2006)	Part respective dans le total (périmètre 2006)
T1 : dotations des pouvoirs publics	0,9	0,3 %	1,0	1,0	0,3 %
T2 : dépenses de personnel	117,7	43,6 %	119,6	132,2	45,1 %
T3 : dépenses de fonctionnement	34,6	12,8 %	47,9	37,7	12,9 %
T4 : charges de la dette de l'État	38,9	14,4 %	44,9	44,9	15,3 %
T5 : dépenses d'investissement	12,7	4,7 %	10,0	10,0	3,4 %
T6 : dépenses d'intervention	64,6	24,0 %	65,7	65,7	22,4 %
T7 : dépenses d'opérations financières	0,4	0,1 %	1,5	1,5	0,5 %
Total	269,6	100,0 %	290,5	292,9	100,0 %

Source : Cour des comptes

À périmètre courant, les dépenses de personnel paraissent en légère progression (+ 1,9 Md€) alors que les dépenses de fonctionnement progressent significativement (+ 13,3 Md€), ainsi que la charge de la dette (+ 6 Md€).

Cette présentation ne tient cependant pas compte des mesures de décentralisation intervenues en 2007 et 2008, ou des transferts effectués du titre 2 sur le titre 3, en particulier lors du passage des universités à l'autonomie qui s'est accompagné du transfert de la masse salariale de l'État aux établissements d'enseignement supérieur. Si l'on neutralise ces effets de périmètre (cf. colonne « 2013 périmètre 2006 »), les dépenses de personnel au sens large (titre 2 et une partie du titre 3 transféré servant à

financer les personnels des opérateurs) représentent 45,1 % de la dépense totale en 2013, contre 44,3 % en 2006, et progressent en valeur absolue à périmètre constant de + 14,5 Md€, principalement sous l'effet de la progression des dépenses de pension. La charge de la dette passe de 14,4 % à 15,3 % de la dépense totale (+ 6 Md€).

De leur côté, toujours à périmètre constant, les dépenses de fonctionnement progressent en valeur absolue (+ 3,1 Md€) et restent stables en valeur relative (près de 13 % de la dépense). Les dépenses d'intervention ne progressent que faiblement en valeur absolue (+ 1,1 %) et leur part relative diminue.

B - Une hausse des dépenses de fonctionnement concentrée au ministère de la défense

Les dépenses de fonctionnement analysées ici correspondent aux dépenses de catégorie 31 : achats de biens et services, charges externes (comme la rémunération d'intermédiaires et le versement d'honoraires, les dépenses de transports) et autres charges de gestion ordinaire (intérêts moratoires, redevances pour brevets, etc.). Cette catégorie recouvre également certaines dépenses opérationnelles du ministère de la défense (carburant, munitions).

Des gains d'efficacité ont pu être trouvés grâce à la poursuite de chantiers de modernisation, telle la dématérialisation des procédures ou l'optimisation des achats notamment informatiques (*Gestion des finances publiques et des ressources humaines*). De façon plus diffuse, des économies ont été réalisées grâce à la passation de marchés interministériels, à la renégociation de loyers ou au choix d'implantations géographiques moins coûteuses (mission *Direction de l'action du gouvernement*).

Dépenses de fonctionnement (cat. 31), en Md€

2011		2012		2013	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
22,95	21,32	20,53	20,73	21,80	21,73

Source : direction du budget

Ces économies n'ont toutefois pas permis de réduire les dépenses de fonctionnement par rapport à 2012, qui sont en fait concentrées sur les missions *Défense* (+ 1 Md€) et plus secondairement *Justice* (+ 100 M€). La hausse résulte en particulier des OPEX qui se sont traduites par des surcoûts pour le maintien en condition des matériels, les munitions et le

carburant (+ 400 M€) ; de plus, les activités de renseignement ont fait l'objet d'un effort budgétaire entre 2012 et 2013 (+ 60 M€ d'une LFI à l'autre) et les dépenses de fonctionnement associées aux PPP commencent à s'amplifier (+ 50 M€).

C - Des dépenses d'investissement très minoritaires servant de variable d'ajustement

Les dépenses d'investissement (titre 5) se sont élevées en 2013 à 9,52 Md€ en AE et 9,98 Md€ en CP et représentent moins de 4 % du budget général. Si l'on ajoute les dépenses des comptes spéciaux et des budgets annexes¹⁰⁰, ces montants doivent être augmentés de près d'un Md€.

À elle seule, la mission *Défense* a consommé 6,87 Md€ en AE et 7,46 Md€ en CP. Les dépenses d'investissement des ministères civils se concentrent sur de la dépense immobilière. Fait exception la mission *Écologie, développement et aménagement durables* (infrastructures de transport).

Au total, les crédits de paiement consommés sur le titre 5 sont inférieurs de 2 Md€ au niveau d'exécution constatés en 2012¹⁰¹.

Une vision exhaustive des investissements nécessite d'ajouter des dépenses imputées sur d'autres titres de dépenses mais qui contribuent à des investissements. C'est le cas des subventions d'investissement versées aux opérateurs (catégorie 72), qui demeurent d'une ampleur relativement modeste (662 M€ de dotations en fonds propre, en AE=CP), mais également certains transferts de titre 6, d'un montant plus important à destination des opérateurs de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, principalement l'AFITF et la SNCF (4,50 Md€ en AE et 3,00 Md€ en CP).

Enfin, il convient d'inclure les dépenses des investissements d'avenir, désormais versées par des opérateurs. Ces versements extra-budgétaires se sont élevés à 2 Md€ M€ en 2013. En cumulé depuis 2010, les décaissements effectués au titre des investissements d'avenir ont atteint 6,12 Md€.

Ces crédits font traditionnellement l'objet de mesures de régulation en gestion. Le ministère de la Défense « gage » ainsi pour partie ses

¹⁰⁰ Les dépenses d'investissement se sont élevées à 649,20 M€ en AE et à 861,94 M€ en CP sur les comptes spéciaux et à 137,3 M€ en AE et 147,1 M€ en CP sur les budgets annexes.

¹⁰¹ En 2012, la consommation avait été de 10,84 Md€ en AE et de 12,04 Md€ en CP.

dépassements de dépenses de personnel par des annulations sur les dépenses de titre 5. Pas plus que les années précédentes, l'exercice 2013 n'a échappé à cette pratique puisque 650 M€ de crédits d'investissement ont été annulés. S'il est moins sensible que sur la mission *Défense*, un effet d'éviction est également à relever sur les missions *Justice* et *Sécurité*, qui ont redéployé des crédits destinés initialement à financer des investissements vers d'autres dépenses.

En gestion, les crédits d'investissement subissent ainsi, année après année, de lourdes ponctions, de nature pour la mission *Défense* à remettre en cause la trajectoire de la loi de programmation militaire. La perpétuation de ces pratiques résulte de l'absence de mesures d'économie structurelles. Celles-ci permettraient pourtant de dégager des marges de manœuvre et de préserver les crédits d'investissement.

II - La gestion de la masse salariale : une stabilisation de la dépense tenant en partie à des facteurs non pérennes

En 2013, la masse salariale de l'État (dépenses de titre 2 hors contributions au CAS *Pensions* et hors fonds de concours) a représenté 80,34 Md€. A périmètre constant de 2012, la masse salariale est en léger recul, confirmant le ralentissement observé depuis quelques années (A). Par rapport à la LFI pour 2013, les dépenses de masse salariale ont été globalement conformes à la prévision, à l'exception notable et récurrente de la mission *Défense* dont les crédits exécutés ont dépassé de 0,3 Md€ la budgétisation initiale (B).

A - Une stabilisation confirmée de la masse salariale à périmètre constant

1 - La masse salariale est en léger recul en 2013

En 2013, les dépenses du titre 2 se sont élevées à 119,60 Md€, après 118,95 Md€ en 2012, soit une augmentation de 0,5 %. Hors contributions au CAS *Pensions* et hors fonds de concours, les dépenses de masse salariale ont atteint 80,34 Md€, après 80,83 Md€ en 2012, soit une diminution de -0,6 % à périmètre courant.

Cette baisse de la masse salariale hors pensions s'explique en partie par des transferts de personnels à des opérateurs, en particulier aux établissements d'enseignement supérieur accédant aux responsabilités et

compétences élargies. Comme en 2012, ces établissements ont été plus nombreux que prévu à basculer dans le nouveau régime en cours d'année 2013. En conséquence, les transferts initialement prévus de masse salariale aux opérateurs (262 M€ hors CAS *Pensions*) ont été complétés en exécution par deux mouvements de fongibilité asymétrique du titre 2 vers le titre 3 en août et en décembre¹⁰², pour un montant de 93 M€, soit une modification de périmètre totale de 355 M€. Les corrections nécessaires pour évaluer l'évolution des dépenses à périmètre constant ont donc été révisées en exécution.

Le traitement de la fongibilité asymétrique

1. *La fongibilité asymétrique « technique » (c'est-à-dire la transformation de crédits de titre 2 en crédits de titre 3 à l'occasion du transfert d'agents de l'Etat à des opérateurs) : dans les présentations de la direction du budget, les mesures de périmètre pour calculer la masse salariale à champ constant sont inchangées entre LFI et exécution. La Cour l'a regretté¹⁰³ et tient compte, depuis 2012, en exécution, de la mesure de fongibilité asymétrique « technique » pour le passage en cours d'année de certains établissements d'enseignement supérieur aux responsabilités et compétences élargies (-93 M€ en 2013). Les autres mesures de fongibilité asymétrique « techniques » (-48 M€ en 2013), pour la plupart des remboursements de mises à disposition, pourraient s'ajouter à cette correction, car certaines recouvrent des réalités proches de la fongibilité entre titre 2 et titre 3 pour les universités. Ces mesures devraient soit être inscrites dès la budgétisation en titre 3 lorsqu'elles sont connues, soit prises en compte en exécution comme mesure de périmètre.*

2. *La fongibilité asymétrique « non technique » : pour être conforme à l'esprit de la LOLF, elle devrait être autorisée sur un principe d'effort en gestion. Le ministère de la Défense a pu transférer 40 M€ en 2013 pour couvrir des dépenses hors titre 2, mais ces crédits proviennent davantage d'un effet d'aubaine que d'un effort en gestion car trop de crédits de titre 2 ont été ouverts par la LFR du 29 décembre 2013. Certes, en vertu du principe d'auto-assurance, le ministère avait annulé des dépenses d'équipement pour compenser les dépassements sur le titre 2, mais ce mouvement de fongibilité n'est pas justifié par une gestion rigoureuse de la masse salariale, alors que l'exécution a dépassé les crédits ouverts de 341 M€.*

¹⁰² Le 2^{ème} mouvement de fongibilité a néanmoins reçu un avis défavorable du CBCM, au motif qu'il permettait de convertir une surbudgétisation initiale du titre 2 en dépenses d'autre nature.

¹⁰³ Lettre du Président de la Première chambre au directeur du budget et au directeur général de l'administration et de la fonction publique en date du 31 octobre 2012.

3. La fongibilité entre le CAS Pensions et le titre 2 hors CAS Pensions : la baisse de 30 points du taux de cotisation au CAS Pensions en décembre 2013 a permis de limiter les ouvertures nettes de crédits en décret d'avance nécessaires pour couvrir d'éventuels dépassements sur l'exécution du titre 2 hors pensions (par exemple, aucun crédit supplémentaire n'a été ouvert au profit du ministère de l'éducation nationale malgré un dépassement en exécution de 89 M€ sur les dépenses de titre 2 hors CAS). Cette fongibilité « mécanique » au sein du titre 2 peut donc masquer des difficultés d'exécution sur les rémunérations dans le schéma de fin de gestion.

À périmètre constant, l'évolution de la masse salariale de l'État est en léger recul, avec une exécution en 2013 inférieure de 135 M€ à celle de 2012 (-0,17 %).

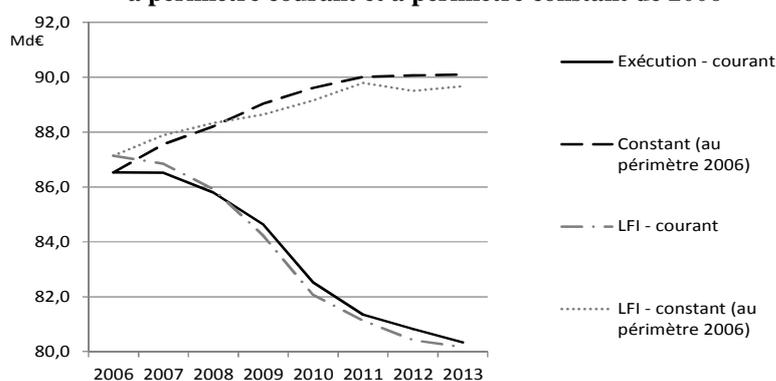
La masse salariale en valeur (exécution en crédits de paiement, en Md€)

Année	Périmètre courant	Mesures de transfert et de périmètre	Périmètre de l'année précédente	
			Montant	Évolution par rapport à l'année précédente à périmètre constant (%)
2007	86,5	1,0	87,6	1,19 %
2008	85,8	1,4	87,2	0,75 %
2009	84,6	2,0	86,6	0,97 %
2010	82,5	2,7	85,2	0,68 %
2011	81,4	1,6	82,9	0,48 %
2012	80,8	0,6	81,4	0,07 %
2013	80,3	0,4	80,7	-0,17 %

Source : Données direction du budget, calculs Cour des Comptes. Titre 2 hors CAS pension hors fonds de concours.

Le ralentissement de la croissance de la masse salariale à périmètre constant, observé depuis 2009, se confirme : après une progression continue sur la période 2006-2010, la stabilisation amorcée en 2011 marque une rupture de tendance, qui participe de la réalisation de l'objectif du budget triennal, fixé par la LPFP pour 2012-2017, d'une progression cumulée de 1 % de la masse salariale en valeur entre 2012 et 2015 à périmètre constant.

Évolution de la masse salariale hors CAS pensions 2006-2013, à périmètre courant et à périmètre constant de 2006



Source : Données direction du budget, calculs Cour des Comptes. Titre 2 hors CAS pension hors fonds de concours.

2 - Les facteurs soutenant la stabilisation de la masse salariale ne sont néanmoins pas tous pérennes

Facteurs d'évolution de la masse salariale

en M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Schéma d'emplois	-636	-872	-819	-935	-940	-581
Mesures générales	573	629	587	286	203	150
dont revalorisation du point	447	497	539	188	0	0
Mesures catégorielles	465	550	547	563	445	247
GVT solde	187	257	182	154	291	286
GVT négatif	-814	-783	-1127	-1257	-1034	-908
GVT positif	1002	1040	1309	1411	1325	1194
Mesures « diverses »	11	298	469	358	346	406*
Variation de la masse salariale	600	862	966	426	345	509*

Source : Données direction du budget. Ces chiffres ne sont pas rigoureusement identiques à ceux présentés dans le tableau précédent car ils incluent les fonds de concours et mesurent l'évolution annuelle par rapport à l'exécution de l'année antérieure « débasée » de mesures non reconductibles. En 2008 et 2009, les GVT positif et négatif de la mission Défense ne sont pas renseignés.

* En 2013, le fonds de concours de la mission Écologie au titre des ouvriers des parcs et ateliers mis à disposition des collectivités locales a été décontracté entre « débasage » et « rebasage », et donc inclus dans la somme des mesures diverses, traitement différent de celui qui avait été retenu les années précédentes. Hors cet effet, le montant des mesures « diverses » est de 229 M€ et la variation de la masse salariale de 332 M€.

La décomposition des facteurs concourant à la hausse de la masse salariale permet d'identifier les éléments expliquant sa bonne tenue en 2013 :

- le ralentissement de la masse salariale depuis 2008 a été soutenu par la baisse des effectifs (c'est-à-dire les économies du schéma d'emplois). En 2013, les effets de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2012 contribuent encore à la baisse de la masse salariale (-351 M€ sur un total de -581 M€ d'économies du schéma d'emplois). Cet effet ne sera plus que marginal à partir de 2014, avec la stabilisation globale des effectifs ;
- en raison du gel du point depuis 2010, les mesures générales sont limitées à la seule garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), dont le coût reste significatif (86 M€), et aux mesures sur les bas salaires ;
- la stabilisation de la masse salariale est soutenue en 2013 par la baisse des enveloppes catégorielles (247 M€, à comparer avec une moyenne de 500 M€ sur 2008-2012). Les mesures catégorielles, sous-exécutées de 65 M€ par rapport à la LFI, sont donc un instrument de pilotage ;
- le glissement vieillesse-technicité (GVT) reste largement positif (289 M€) : le GVT négatif (effet noria) est moins fort dans un contexte de baisse des départs en retraite alors que le GVT positif (avancements et promotions) reste dynamique. La budgétisation du GVT avait été trop juste en LFI puisque l'exécution la dépasse de 98 M€ pour la seule mission *Enseignement scolaire* ;
- la part des « mesures diverses » reste élevée en 2013, en particulier du fait de la mission *Défense*¹⁰⁴. Certains facteurs modérateurs ont pourtant facilité l'exécution : les heures supplémentaires à l'éducation nationale se sont stabilisées avec la fin de la baisse des effectifs. L'abrogation du dispositif d'exonération des cotisations sociales au titre des heures supplémentaires, auparavant remboursées par le ministère de l'éducation nationale à la sécurité sociale, a également permis une moindre dépense non reconductible de 128 M€.

En définitive, la bonne tenue de la masse salariale en 2013 résulte à la fois du gel du point, de la réduction de l'enveloppe des mesures catégorielles et des effets des réductions d'effectifs antérieures. Dans le contexte nouveau d'une stabilisation des effectifs, les mesures salariales

¹⁰⁴ Ainsi qu'en raison du traitement des fonds de concours, voir la note de bas de tableau précédente.

déjà mobilisées pourraient se révéler insuffisantes pour maintenir la stabilisation en valeur de la masse salariale.

Les risques identifiés dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013 se sont matérialisés et pourraient se prolonger en 2014, en particulier les moindres départs en retraite qui compliquent la réalisation du schéma d'emplois, les dépassements de la mission *Défense* et le dynamisme des « mesures diverses ». L'ampleur du dépassement en exécution (0,3 Md€ sur la mission *Défense*) a toutefois été moindre qu'anticipé alors (0,5 Md€).

Le risque de surcoût lié aux possibilités de titularisations d'agents contractuels ouvertes par la loi du 12 mars 2012 est resté limité en 2013. D'après les dernières prévisions de la direction du budget, il devrait rester contenu ces prochaines années pour l'État¹⁰⁵.

B - Hors mission *Défense*, une exécution tenue par rapport à la LFI et en amélioration par rapport aux années précédentes

1 - Les effectifs ont diminué plus que prévu malgré des départs en retraite moins nombreux qu'anticipé

L'article 7 de la LPFP 2012-2017 prévoit que « *le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs [...] est stabilisé sur la période de la programmation* ».

a) Les plafonds d'emplois ministériels restent sous-exécutés

La LFI pour 2013 prévoyait une baisse de 21 093 ETPT¹⁰⁶ des plafonds d'emplois ministériels (sur 1 914 921 ETPT, budgets annexes compris) par rapport à la LFR du 16 août 2012 (1 936 014 ETPT). À l'image des années précédentes, et malgré cette baisse en programmation

¹⁰⁵ Il pourrait être plus important pour la fonction publique territoriale, où 75 % des 43 000 agents éligibles devraient être intégrés d'ici 2016, et pour la fonction publique hospitalière, où l'effet de la titularisation ou de la « CDIisation » de 25 000 agents est estimé à 150 M€ d'ici 2016.

¹⁰⁶ L'ETPT (équivalent temps plein travaillé) est l'unité de décompte des plafonds d'emplois. Il permet d'agréger 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.

s'expliquant pour moitié par les réductions d'effectifs¹⁰⁷ et pour moitié par des transferts aux opérateurs, le plafond d'emplois a été sous-exécuté (-31 208 ETPT avec une consommation de 1 883 713 ETPT), ce qui témoigne de l'impact de la contrainte en crédits sur les ministères.

Alors que la Cour a recommandé à plusieurs reprises de les inclure dans le plafond d'emplois du ministère de l'Éducation nationale, les assistants d'éducation (55 388 ETPT), qui correspondent pourtant à des emplois permanents, en sont toujours exclus.

b) Le schéma d'emplois, moins exigeant que les années précédentes, a été respecté du fait de moindres créations d'emplois que prévu

Le schéma d'emplois prévu en LFI pour 2013, qui prévoyait une baisse de -2 287 ETP¹⁰⁸, a également été respecté, avec une exécution qui ressort à -7 172 ETP.

Les objectifs fixés en LFI étaient très différents d'un ministère à l'autre, avec les ministères « prioritaires » (Éducation nationale¹⁰⁹, Justice et la mission *Sécurité* du ministère de l'Intérieur) qui bénéficiaient de créations nettes d'emplois pour 10 011 ETP et, en compensation, une baisse des effectifs de -12 298 ETP pour les ministères « non prioritaires » (soit un taux d'effort de 2 %¹¹⁰), conformément à l'engagement de stabiliser les effectifs sur la période couverte par la LPFP pour 2012-2017.

Le respect du schéma d'emplois résulte de créations nettes d'emplois dans les ministères « prioritaires » moins nombreuses que prévu, alors que les cibles de baisses d'effectifs étaient respectées dans les ministères « non prioritaires ».

¹⁰⁷ Il s'agit principalement de l'extension en année pleine des réductions d'effectifs de 2012 : les effets du schéma d'emplois exprimé en ETPT se reportent pour partie sur l'année N+1 lorsque les réductions d'effectifs ont lieu en cours d'année.

¹⁰⁸ -2 416 ETP en tenant compte des ajustements de la LFR de fin 2013.

¹⁰⁹ À l'Éducation nationale, un peu plus de 13 000 ETP ont été créés depuis la LFR du 16 août 2012, il reste donc près de 41 000 ETP à créer sur la période 2014-2017.

¹¹⁰ Ce schéma d'emplois est toutefois globalement moins exigeant que sur la période précédente : le taux d'effort moyen avait atteint 2,5 % par an sur le même périmètre sur les trois années 2010-2012.

Exemples d'écarts entre prévision et exécution des schémas d'emplois

Exemples de mission*		Schémas d'emplois		
		LFI	Exécution	Écart
« prioritaires »	<i>Enseignement scolaire</i>	+8 781	+5 159	-3 622
	<i>Justice</i>	+479	+126	-353
	<i>Sécurité</i>	+480	-162	-318
« non prioritaires »	<i>Défense</i>	-7 234	-7 374	-140
	<i>Solidarité, insertion et égalités des chances</i>	-186	-181	+5

* 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 2013).

Source : Données issues des notes d'analyse de l'exécution budgétaire. Lecture : dans la colonne « Écart », un signe négatif signifie que le schéma d'emplois a été respecté.

c) La qualité des prévisions de départs à la retraite reste insuffisante pour assurer l'exécution du schéma d'emplois

La réalisation du schéma d'emplois dépend fortement de celle des prévisions de départs en retraite et de la possibilité de moduler en gestion les recrutements.

En 2013, le nombre de départs en retraite (46 963) a été comparable à celui de 2012 (44 323), en baisse tendancielle par rapport aux années antérieures (moyenne de 65 000 par an sur 2008-2011).

Comme en 2010 (3 264 départs de moins que prévu) et 2012 (11 299 de moins que prévu), le nombre de départs en retraite a été surestimé en prévision (écart de 1 922 par rapport à la prévision de 48 885 départs). Mais comme le nombre total de sorties a été supérieur aux prévisions, de même que les recrutements mais dans une moindre mesure, le schéma d'emplois a pu malgré cela être respecté.

Selon les missions, les écarts jouent dans les deux sens : ainsi, il y a eu 2 808 départs en retraite en moins que prévu pour la mission *Enseignement scolaire* alors que la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* a enregistré 546 départs de plus que prévu. Il est regrettable que cette hausse des départs en retraite par rapport à la prévision ait été utilisée, notamment par la DGFIP et le MEDDE, pour accroître les embauches plutôt que pour réduire les effectifs, la règle d'exécution du schéma d'emplois étant asymétrique¹¹¹.

¹¹¹ Le schéma d'emplois est fixé en nombre d'ETP. Par conséquent, si le nombre de départs en retraite est supérieur à la prévision, les ministères peuvent augmenter leurs recrutements tant qu'ils respectent le schéma d'emplois, en allant éventuellement au-delà des besoins prévus. Le taux de non-remplacement des départs est alors plus faible que prévu.

Il reste donc nécessaire d'améliorer la qualité et d'homogénéiser les méthodes de prévisions des flux entrées/sorties, même si les changements de comportement induits par les réformes des retraites sont difficiles à modéliser, et de retenir des hypothèses prudentes pour la budgétisation¹¹².

2 - Des ouvertures de crédits limitées en cours d'année, notamment grâce à de moindres dépenses de pensions

a) Malgré une budgétisation parfois trop juste, l'exécution de la masse salariale reste contenue hors défense

En tenant compte du transfert complémentaire de masse salariale aux universités en cours d'année, l'exécution ressort à 268 M€ au-dessus des crédits ouverts en LFI pour 2013 (80 163 M€), malgré le dépassement de 341 M€ constaté au ministère de la Défense.

La couverture de ces dépassements a été assurée par le décret d'avance du 28 novembre 2013 et l'ouverture de crédits en LFR du 29 décembre : ouvertures nettes de 366 M€ de crédits sur le titre 2 pour des besoins bruts sur la partie hors CAS *Pensions* de 566 M€¹¹³. *In fine*, ces ouvertures se sont révélées plus importantes que nécessaire, avec un risque corrélatif de recyclage sur d'autres dépenses (voir l'encadré sur la fongibilité asymétrique pour le ministère de la Défense).

En 2013, l'exécution des crédits de masse salariale est proche de de la LFI mais l'exécution présente des éléments de fragilité :

- même si l'écart à la prévision est en baisse (le plus faible depuis 2010 et réduit de moitié par rapport à 2012), le ministère de la Défense a, une fois encore, dépassé ses autorisations de crédits. Ce dépassement s'explique surtout par des causes endogènes (défaut de prévision notamment du GVT, dysfonctionnements du système de paye Louvois, coûts du repyramidage), auxquelles s'ajoute le surcoût des OPEX ;

¹¹² La Cour a mis en évidence ces difficultés de prévision, par exemple dans le cas de la police et de la gendarmerie (voir le rapport public thématique de la Cour « *Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail* », mars 2013).

¹¹³ La réduction du taux de contribution au CAS *Pensions* par le décret du 25 novembre 2013 a dégagé des marges de crédits de titre 2, qui ont permis de couvrir une partie des besoins de crédits de rémunération (T2 hors CAS). Seuls les besoins non couverts par ces marges ont donné lieu à des ouvertures de crédits (qualifiées d'ouvertures « nettes ») dans le décret d'avance (voir le rapport de la Cour relatif aux crédits ouverts par décrets d'avance du 28 novembre 2013, établi conformément à l'article 58-6° de la LOLF).

- d'autres ministères enregistrent des dépassements (Éducation nationale pour 89 M€, Écologie, développement durable et énergie pour 14 M€), du fait de la sous-estimation du dynamisme de certains facteurs comme le GVT. Ces difficultés d'exécution ont été détectées dès le début de l'année par les CBCM ; le ministère des Affaires étrangères a dépassé son enveloppe de 22 M€ en raison des variations de change et de prix.

b) La baisse du taux de cotisation au CAS Pensions

Comme en 2012, les dépenses de pensions se sont révélées en cours d'exercice inférieures à la prévision, sous l'effet de deux facteurs principaux : une revalorisation des pensions au 1^{er} avril 2013 limitée à 1,30 % contre 1,75 % prévu¹¹⁴ et des prévisions de départs en retraite surestimées, effet atténué par les départs anticipés permis par le décret du 2 juillet 2012 sur les carrières longues.

Tirant bénéfice de cette moindre dépense, le décret du 25 novembre 2013 a réduit de 30 points pour le mois de décembre 2013 le taux de cotisation des ministères au CAS. Cette mesure a diminué de 968 M€ les recettes du CAS et permis de limiter les ouvertures de crédits de titre 2 par décret d'avance. Ainsi que l'avait souligné la Cour dans son rapport relatif aux crédits ouverts par décrets d'avance du 28 novembre 2013, si cette opération budgétaire ne comporte pas d'irrégularité, elle a masqué les besoins réels de crédits supplémentaires de rémunération dont une partie (131 M€) a bénéficié du « recyclage » des marges dégagées (voir l'encadré sur la fongibilité asymétrique).

Par ailleurs, cette mesure n'est pas reproductible par nature et ne limite donc pas les risques de dépassements futurs.

III - Les dépenses d'intervention : une croissance contenue, un pilotage perfectible

Les dépenses d'intervention de l'État (crédits de titre 6) s'élèvent à 65,71 Md€ en 2013 (hors remboursements et dégrèvements), en baisse de 0,67 % par rapport à 2012, soit un taux supérieur à celui constaté sur l'ensemble des dépenses nettes du budget général (- 0,29 %).

¹¹⁴ L'inflation ayant été *in fine* de 0,9 % en 2013 contre 1,2 % prévu en avril 2013, la revalorisation des retraites en 2014 sera limitée pour tenir compte de cet écart.

Les dépenses de titre 6 de plus de 1 Md€ (en Md€ de CP)

Programmes	Principal dispositif	Mission	Exéc. 2012	Exéc. 2013	2013/2012 en %
Handicap et dépendance	AAH	Solidarité, insertion et égalité des chances	10,80	11,24	4,1 %
Aide à l'accès au logement	APL	Égalité des territoires, ville et logement	5,75	5,16	-10,2 %
Accès et retour à l'emploi	Contrats aidés	Travail et Emploi	4,12	4,34	5,2 %
Régimes sociaux et de retraite – transports terrestres	Subvention	Régimes sociaux et de retraite	4,03	4,11	1,9 %
Infrastructure et service de transport	Transports terrestres	Écologie, développement et aménagement durables	4,02	3,52	-12,4 %
Mutations économiques et développement de l'emploi	Formation professionnelle	Travail et Emploi	3,73	3,70	-0,7 %
Reconnaissance et réparation du monde combattant	Fonds de solidarité	Anciens Combattants	2,84	2,73	-3,7 %
Vie de l'élève	Subventions aux établissements scolaires	Enseignement scolaire	2,20	2,35	7,0 %
Vie étudiante	Bourses	Recherche et enseignement supérieur	1,89	1,91	1,1 %
Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires	Appui aux entreprises (exploitants agricoles)	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	1,86	1,50	-19,2 %
Solidarité PED	APD	APD	1,64	1,64	0,0 %
Retraite des mines et SEITA	Participat. de l'État aux organismes de retraite	Régimes sociaux et de retraite	1,45	1,49	2,9 %
Prévention de l'exclusion	Héberg. et accès au logement	Égalité des territoires, ville et logement	1,29	1,39	7,6 %
Emploi outre-mer	Aides aux entreprises	Outre-Mer	1,12	1,24	10,2 %
Recherche scientifique et technologique	Recherche	Recherche et enseignement supérieur	1,08	0,90	-16,6 %
Total des 15 dispositifs			47,82	47,22	-1,2 %
Total titre 6			66,15	65,71	-0,7 %

Source : Cour des comptes, d'après données Chorus

L'analyse de la gestion 2013 montre que, comme en 2012, ces dépenses ont été contenues mais souligne aussi le caractère perfectible de leur pilotage.

A - Des dépenses contenues malgré la dynamique des principaux dispositifs

Les dépenses d'intervention financent un grand nombre de dispositifs au profit des ménages et des entreprises. Elles sont toutefois concentrées sur quelques programmes budgétaires : quinze programmes totalisent plus de 70 % des dépenses d'intervention (voir tableau page précédente), sur lesquels les dépenses ont été réduites de 1,2 % en un an.

1 - L'exécution de 2013 montre une légère baisse des dépenses

Si la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 (LFPF), contrairement à la précédente, a établi des plafonds de dépense par mission sur la durée du budget triennal, elle n'assigne aucun objectif de réduction aux dépenses d'intervention. L'appréciation de l'exécution de 2013 doit se faire par mission.

Les dépenses d'intervention ont diminué de 0,44 Md€ entre 2012 et 2013, prolongeant ainsi une évolution entamée depuis 2011 qui succède aux fortes variations enregistrées entre 2008 et 2010 :

Évolution des dépenses de titre 6 à champ courant

Titre 6	2008	2009	2010	2011	2012	2013
En Md€	64,39	74,29	79,29	67,93	66,15	65,71
Évolution annuelle		+15,4 %	+6,7 %	-14,3 %	-2,6 %	-0,7 %

Source : Cour des comptes

Cette légère baisse est cependant à relativiser dans la mesure où plusieurs changements de périmètre l'expliquent pour partie¹¹⁵. Par ailleurs, les quatre principaux programmes (*Handicap et dépendance, Aide à l'accès au logement, Accès et retour à l'emploi et Régimes sociaux et de retraite*), qui représentent plus d'un tiers des dépenses d'intervention, sont en hausse de 0,6 % en 2013. Il est plus juste dans ces conditions de parler de stabilisation de ces dépenses.

¹¹⁵ On relève ainsi une diminution faciale de 0,59 Md€ des dépenses d'intervention de la mission *Égalité des territoires, logement et ville*, liée à une baisse de la subvention au Fonds national d'aide au logement, mais qui est plus que compensée par l'affectation de recettes supplémentaires à ce fonds.

Cette stabilité globale résulte de mouvements de sens contraires qui soulignent la grande hétérogénéité des dispositifs d'intervention. Ainsi, certaines missions budgétaires, toutes dépenses d'intervention confondues, ont été marquées par une baisse significative de leurs crédits :

- les dépenses d'intervention de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* ont baissé de 0,43 Md€ (1,67 Md€ en 2013). C'est la conséquence de réformes structurelles, avec la réforme du dispositif d'exonérations de charges sociales pour l'embauche de travailleurs occasionnels (-110 M€) et, plus conjoncturellement, de l'absence de paiement d'indemnités pour calamités ;
- la baisse de près de 100 M€ constatée sur la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* résulte pour l'essentiel de l'évolution démographique de la population bénéficiaire.

D'autres missions ont connu une progression relativement modérée de leurs dépenses. C'est le cas de *Travail et emploi* (7,90 Md€ en 2012 et 8,08 Md€ en 2013), en raison de la montée en puissance plus lente que prévu des emplois d'avenir.

Ces baisses ou progressions modérées ont compensé la croissance des dépenses portées notamment par la mission *Solidarité insertion et égalité des chances* (allocation adultes handicapés et subvention au fonds national des solidarités actives) ou la mission *Enseignement scolaire* (assistants d'éducation).

2 - Une exécution 2013 globalement conforme à la LFI

Avec 65,85 Md€ en AE et 65,71 Md€ CP, l'exécution 2013 est légèrement supérieure en crédits de paiement à LFI (+ 0,56 Md€).

La mission *Égalité des territoires, logement et ville* concentre les « dérapages » les plus importants, avec un niveau d'exécution supérieure de 0,43 Md€ à la LFI¹⁶. Deux facteurs ont contribué à cette progression : d'une part, la subvention d'équilibre versée au fonds national d'aide au logement (FNAL) a été supérieure à la prévision (+ 0,26 Md€) ; d'autre part, les dépenses d'hébergement d'urgence ont nécessité des ouvertures de crédits par deux décrets d'avance et en LFR (0,46 Md€ au total), notamment pour financer le plan de lutte contre la pauvreté annoncé en janvier 2013.

¹⁶ Pour les AE, l'exécution est en retrait de -1,30 Md€ par rapport à la LFI.

Sur la mission *Travail et emploi*, le décret d'avance du 28 novembre 2013 a ouvert 211,63 M€ en AE et 227,31 M€ en CP afin de financer les 92 000 contrats aidés non marchands de plus (l'enveloppe initiale était de 340 000 contrats), ainsi que pour couvrir les besoins du fonds de solidarité (financement de l'allocation de solidarité spécifique pour les chômeurs en fin de droits). Les contrats de génération, créés par la loi du 1^{er} mars 2013, ont en outre nécessité l'ouverture de 153,7 M€ en AE dans ce même décret d'avance. La montée en charge progressive du dispositif a permis d'abonder les crédits de paiement par redéploiement¹¹⁷.

Exécution des crédits de titre 6 sur les principales missions portant des dispositifs d'intervention (en Md€)

Missions	LFI 2013-		Exécution 2013		Exéc. 2013 / LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Solidarité, insertion et égalité des chances	11,85	11,85	11,87	11,92	0,02	0,06
Travail et emploi	9,90	7,84	10,09	8,08	0,19	0,24
Régimes sociaux de retraite	6,53	6,53	6,43	6,43	-0,11	-0,11
Égalité des territoires, ville et logement	7,14	7,07	5,83	7,50	-1,30	0,43
Écologie, développement et aménagement durables	4,45	4,39	4,50	4,42	0,05	0,04
Santé	0,94	0,94	1,07	1,07	0,14	0,14
Anciens combattants	2,88	2,88	2,84	2,84	-0,04	-0,04
Défense	0,33	0,30	0,37	0,35	0,04	0,05
Justice	0,51	0,51	0,45	0,45	-0,06	-0,07
Enseignement scolaire	3,60	3,63	3,71	3,74	0,11	0,12
Recherche et enseignement supérieur	4,74	4,80	4,68	4,62	-0,06	-0,18
Total toutes missions (hors R & D)	66,08	65,15	65,85	65,71	-0,23	0,56

Source : Cour des Comptes - PLF 2014

Les autres dépassements sont moins significatifs, mais certains présentent un caractère récurrents, tel ceux constatés pour l'aide médicale d'État (mission *Santé*, + 0,16 Md€ par rapport à la LFI).

À l'inverse, certaines missions ont contenu, voire réduit leurs dépenses d'intervention par rapport au montant prévu en LFI. Cette situation recouvre des cas de figure assez divers :

¹¹⁷ Si la signature de 20 000 contrats était prévue d'ici au 31 décembre 2013, seuls 18 660 avaient été enregistrés par Pôle Emploi mi-janvier 2014.

- pour les opérateurs de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* (AFITF, RFF¹¹⁸), une partie des « économies » correspond à des opérations décalées ou au versement différé de la subvention d'équilibre ;
- des économies de constatation sur les missions *Régimes sociaux et de retraite*, du fait d'une inflation plus faible induisant une moindre indexation des pensions ;
- d'une meilleure budgétisation : les bourses étudiantes de la mission *Recherche et enseignement supérieur* n'ont fait l'objet d'aucune ouverture supplémentaire de crédits en 2013.

La plupart de ces réductions ne se placent pas dans le cadre d'un effort structurel de pilotage et résultent principalement de mesures ponctuelles qui n'auront sans doute pas d'impact à long terme.

B - Un pilotage perfectible

Les dépenses de guichet ont augmenté entre 2012 et 2013, à la différence des dotations réglementées et des dépenses discrétionnaires. Cette situation contraste avec l'évolution enregistrée entre 2011 et 2012 où les dépenses de guichet, réputées moins pilotables avaient diminué tandis que les dépenses discrétionnaires avaient légèrement progressé.

Ventilation des dépenses d'intervention en fonction de leur rigidité

En Md€	2011 exécuté	2012 exécuté	2013 LFI	2013 exécuté
Crédits d'intervention de guichet	38,37	37,84	37,73	38,30
Crédits d'intervention discrétionnaires	18,83	18,89	18,48	18,30
Dotations réglementées	10,34	9,53	9,15	9,39
Total des dépenses d'intervention¹¹⁹	67,54	66,27	65,36	65,99

Source : Direction du budget

¹¹⁸ Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et Réseau ferré de France (RFF).

¹¹⁹ Les 3 « labels » utilisés par la direction du budget ne correspondent pas exactement à la nomenclature budgétaro-comptable par titre et catégorie. Ils peuvent incorporer, pour un dispositif donné, des dépenses minoritaires d'un autre titre que le titre 6. Cela explique que les montants du tableau diffèrent légèrement du niveau d'exécution des crédits de titre 6.

**Les dépenses d'intervention sont classées en trois catégories
par la direction du budget**

Les trois catégories utilisées par la direction du budget sont construites en fonction de la nature et de la rigidité de l'intervention. Elles peuvent incorporer, pour un dispositif donné, quelques dépenses minoritaires d'un autre titre que le titre 6.

** Les dépenses de guichet recouvrent des dépenses versées automatiquement dès lors que les droits sont ouverts pour l'administré.*

** Les dépenses discrétionnaires correspondent aux subventions accordées par décision unilatérale (financement des contrats aidés, les subventions au secteur ferroviaire ou encore le logement d'urgence).*

** La catégorie « dotations réglementées » s'applique à des dépenses peu modulables, telles les dépenses contractualisées comme les engagements de la France au titre de divers organismes internationaux, de certaines actions en faveur de l'aide publique au développement ou les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.*

La Cour a recommandé, dans le RRGB pour 2012, que soient définies des clés objectives et explicites de ventilation des dépenses du titre 6 dans ces catégories, certains classements paraissant parfois discutables.

Les développements qui suivent se concentrent sur les deux principales catégories : dépenses discrétionnaires et dépenses de guichet.

1 - Des dépenses discrétionnaires qui baissent faiblement

Les dépenses discrétionnaires s'élèvent à 18,30 Md€ en 2013. En théorie plus aisément pilotables que les dépenses de guichet, ces dépenses n'en sont pas moins globalement affectées d'une assez grande rigidité : entre 2011 et 2013, elles ne reculent que de 0,5 Md€, soit une baisse de moins de 3 %. Le « pilotage » de la dépense peut en effet jouer aussi bien dans le sens d'une réduction des versements que dans celui d'une hausse en fonction des priorités gouvernementales. Le premier cas est illustré par l'évolution des crédits d'intervention de la mission *Médias, livre et industries culturelles* - marquée par une réduction progressive après la forte hausse de 2008-2010 consécutive aux « états-généraux de la presse » - ou les réductions qui affectent en cours d'année les concours financiers à RFF. En revanche, les dotations de la mission *Travail et emploi* ont fortement progressé du fait des contrats aidés et des emplois d'avenir. Tel est le cas également pour la mission *Égalité des territoires, ville et logement* suite à l'adoption du plan de lutte contre la pauvreté.

La sensibilité sociale ou politique s'attachant à ces dépenses peut faire obstacle à leur réduction. C'est par exemple le cas des dotations de

la mission *Outre-mer* (financement du logement social et CPER notamment) pour un montant d'environ 0,5 Md€ ou de celles consacrées à l'hébergement d'urgence (mission *Égalité des territoires, logement et ville*), pour 1,37 Md€ en 2013.

2 - Les dépenses de guichet : des dépenses dynamiques mais pour partie pilotables

Les dépenses dites de guichet dépendent en large partie, à réglementation constante, de facteurs exogènes (démographie, croissance, situation de l'emploi). Elles se sont élevées à 38,30 Md€ en exécution 2013 (+ 1,2%).

Pour autant, elles peuvent se prêter à des efforts de pilotage. C'est le cas depuis 2010, pour les mesures visant à harmoniser les modalités d'attribution de l'AAH par des commissions des droits et de l'autonomie, former les acteurs sur le terrain et à mettre en œuvre un système d'information commun à toutes les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Les actions normatives sur les critères de « *restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi* »¹²⁰ ont contribué, en 2013, à un ralentissement de la dépense.

De même, des leviers d'action existent pour contenir, à législation constante, la progression des dépenses relatives à l'allocation temporaire d'attente (ATA) et à l'hébergement d'urgence (mission *Immigration, asile et intégration*). Le principal consiste dans la diminution des délais d'instruction des demandes d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Enfin, même quand il ne possède pas les leviers permettant de moduler la dépense en cours d'année, l'État n'en dispose pas moins des outils susceptibles de lui permettre de mesurer l'évolution à moyen et long terme du dispositif considéré afin d'en évaluer la soutenabilité financière et, le cas échéant, de le réformer. S'agissant, par exemple, des régimes spéciaux de retraite (mission *Régimes sociaux et de retraite*), c'est en effet à l'État qu'il appartient de suivre l'impact des réformes portant sur l'alignement avec la fonction publique des conditions d'obtention du taux plein et du décalage de l'âge de départ en retraite. Ce travail d'évaluation gagnerait à progresser en transparence en ce qui concerne la montée en charge des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP en particulier.

¹²⁰ Ces critères sont précisés dans le décret n° 2011-974 du 16 août 2011 relatif à l'attribution de l'AAH.

3 - Des pistes d'amélioration insuffisamment explorées

La plupart des observations faites l'an dernier par la Cour dans le RRGB ou dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2013 (RSPFP) demeure d'actualité.

Ainsi, les dispositifs d'intervention souffrent d'un ciblage insuffisant qui nuit à leur efficacité. Dans le secteur de la presse, l'aide au transport postal, qui représente une charge budgétaire de l'ordre de 250 M€, est largement attribuée et pourrait, selon la Cour, être concentrée sur les seuls titres de presse d'intérêt politique et général, qui représentent 53,4 % des coûts pris en charge, en supprimant les aides aujourd'hui accordées à la presse magazine ou aux programmes de télévision. Le RSPFP chiffrait l'an dernier cette économie à 100 M€ sur les crédits du programme 180 *Presse*. Aucune réforme n'a néanmoins été entreprise en 2013 à cet effet.

La Cour avait également eu l'occasion de souligner, dans son rapport public thématique de janvier 2013 intitulé « *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État* », la nécessité de redéfinir les critères d'allocation des moyens financiers aux fédérations sportives. Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013 avait notamment proposé que soient réduites, voire supprimées, les aides bénéficiant aux fédérations qui disposent d'importantes ressources propres.

Cet effort de rationalisation pourrait s'appliquer au dispositif de soutien de l'État aux débiteurs de tabac. Celui-ci s'est développé majoritairement sous la forme d'aides universelles, générant des effets d'aubaine massifs depuis la mise en place, voici dix ans, des « contrats d'avenir » destinés à compenser les pertes de chiffre d'affaires des débiteurs, suite à l'interdiction de fumer dans les lieux publics et à la hausse importante des taxes sur le tabac. Dans son rapport public annuel de février 2013, la Cour avait recommandé de ne maintenir que les aides structurelles destinées à moderniser le réseau des débiteurs et à renforcer la sécurité de ceux-ci.

De même, une réflexion mérite d'être engagée sur la rationalisation ou la suppression de certains dispositifs du programme 134 - *Développement des entreprises et du tourisme* (mission *Économie*), à la suite du rapport sur les aides aux entreprises rédigé dans le cadre de la MAP. Ce rapport préconise en particulier un recentrage du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) sur le soutien aux TPE en cas de catastrophes naturelles, sanitaires ou accidentelles.

La Cour avait de plus insisté sur la nécessité d'éviter les dispositifs concurrents. Certaines subventions de l'État ont été maintenues alors que la compétence a été décentralisée de longue date, comme pour la formation professionnelle. Dans le secteur culturel, la plupart des institutions du spectacle vivant bénéficient de co-financements entre l'État et les collectivités territoriales. De même, dans le secteur de la communication et des industries culturelles, les aides à la lecture publique et aux bibliothèques interviennent parallèlement aux aides issues des collectivités territoriales. C'est également le cas pour le soutien aux 627 radios associatives locales, à hauteur de 29 M€ via le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) qui se fait concurrentiellement à l'appui apporté localement par les collectivités territoriales.

IV - Les dépenses en faveur des opérateurs

En 2013, 556 opérateurs de l'État¹²¹ ont bénéficié de dotations du budget de l'État pour un montant de 42,4 Md€ d'AE et 40,2 Md€ de CP :

- 26,2 Md€ de subventions pour charges de service public ;
- 13,3 Md€ de dépenses de transfert (15,3 Md€ en AE) ;
- 0,7 Md€ de dotations en fonds propres.

Les ressources des opérateurs

Les opérateurs sont majoritairement financés par l'État qui leur alloue trois types de dotations budgétaires :

- *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.*

32 opérateurs ont bénéficié en 2013 d'impôts ou de taxes affectés.

Enfin, certains opérateurs disposent de ressources propres (droits perçus auprès des usagers, fonds communautaires) ou recourent à l'emprunt.

¹²¹ Organismes exerçant une activité de service public que l'État contrôle directement et finance majoritairement.

Alors qu'ils sont associés depuis 2008 aux objectifs de maîtrise des finances publiques, la Cour avait relevé, dans le RRGB pour 2012, la difficulté à apprécier leur contribution au respect des objectifs de maîtrise des dépenses et la nécessité d'améliorer et de fiabiliser les instruments de suivi et de pilotage des opérateurs, notamment pour la fixation et le contrôle des plafonds d'emplois.

Ce constat doit être reconduit, aucun progrès significatif n'ayant été réalisé en 2013. Quatre mois après la fin de l'exercice précédent, les données d'exécution demeurent provisoires et sont même indisponibles pour ce qui concerne les recettes fiscales affectées aux opérateurs. De plus, il n'existe toujours pas de vision consolidée de l'évolution du financement des opérateurs à périmètre constant sur longue période.

Dans la limite des informations disponibles, les développements suivants s'efforcent de mesurer l'impact des opérateurs sur le budget de l'État en 2013 (A) et montrent la portée insuffisante des mesures d'encadrement des ressources et des dépenses des opérateurs (B).

A - Une faible progression des dotations budgétaires en faveur des opérateurs (2012-2013)

À périmètre courant, les versements de l'État aux opérateurs ont connu d'importantes variations, d'abord sous l'effet de l'impact du plan de relance et des investissements d'avenir (2010-2011), puis en raison des transferts de masse salariale aux universités dans le cadre de leur passage aux « responsabilités et compétences élargies » (RCE) (2010-2013).

Le financement des opérateurs par l'État

En Md€	Exec. 2010	Exec. 2011	Exec. 2012	LFI 2013	Exec. 2013
Dotations budgétaires (Périmètre courant)	63,30	35,04	39,39	40,28	40,21
Ressources fiscales affectées	8,65	9,49	9,72	9,58	nd*

Source : direction du budget (*nd : non disponible).

Le ministère chargé du budget n'effectue pas de retraitement de ces données pour présenter des données à périmètre constant sur moyenne période¹²². Comme les informations contenues dans les documents budgétaires qui permettraient de reconstituer ces changements de périmètre sont dispersées et incomplètes, il est difficile de reconstituer

¹²² Le « Jaune » consacré aux opérateurs présente à périmètre constant les crédits versés aux opérateurs en comparant le PLF de n+1 à la LFI de n. Il ne s'agit donc pas des données d'exécution.

l'évolution des crédits versés par l'État à périmètre constant, sans risque d'erreur.

Entre 2012 et 2013, les dotations budgétaires ont progressé, à périmètre courant, de 0,8 Md€. Corrigée du transfert de masse salariale aux universités¹²³ (0,5 Md€), cette progression n'est plus que de 0,3 Md€ à périmètre 2012, soit une hausse de + 0,8 %. En-dehors des moyens supplémentaires (un peu plus de 0,1 Md€) versés aux établissements prioritaires que sont les universités et Pôle Emploi, pour le recrutement d'agents, les versements budgétaires de l'État aux opérateurs ont donc progressé de 0,2 Md€.

Les dotations budgétaires dont bénéficient les opérateurs continuent ainsi à progresser alors que les dépenses sur le budget général de l'État ont diminué de 0,3 % entre 2012 et 2013. Cette évolution marque cependant un net ralentissement : selon les calculs de l'inspection générale des finances (IGF) – qui ne portent que sur les moyens budgétaires des opérateurs prévus en LFI –, la croissance annuelle de ces moyens à périmètre constant s'élevait à 2,44 % en moyenne au cours de la période 2007-2012¹²⁴.

B - Une maîtrise toujours insuffisante des dépenses des opérateurs

Les dépenses et les impôts et taxes affectées (ITAF) dont bénéficient les opérateurs sont encadrés.

L'encadrement progressif des dépenses et des recettes des opérateurs

L'encadrement des dépenses des opérateurs :

Depuis la LFI 2008, les opérateurs sont soumis à un plafond d'emplois :

- dans la LPFP pour 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 entre 2011 et 2013, à l'exception des universités et organismes de recherche. Sur la même période, les dépenses de fonctionnement devaient être réduites de 10 % ;

¹²³ Les crédits auparavant imputés sur du titre 2 sont désormais intégrés aux subventions pour charges de service public (titre 3, catégorie 32).

¹²⁴ Rapport de l'IGF, *L'Etat et ses agences*, 2012, p. 16. Le raisonnement s'effectue à périmètre constant après de très nombreux retraitements.

- la LPFP pour 2012-2017 prévoit une stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs, et donc une diminution annuelle de 2,5 % pour les opérateurs non prioritaires. Les lettres de cadrage du Premier ministre du 28 juin 2012 relatives à la préparation du budget triennal 2013-2015 ont prévu une réduction des « dépenses de fonctionnement et d'intervention pilotables » de 7 % en 2013, de 4 % en 2014 et de 4 % à nouveau en 2015.

L'encadrement des recettes des opérateurs :

Les dotations budgétaires que l'État verse aux opérateurs sont incluses dans le périmètre de la norme « 0 valeur ».

La norme de dépenses de l'État a intégré les impôts et taxes affectés (ITAF) aux opérateurs de l'État en deux étapes : d'abord les taxes nouvellement créées (LFI 2008) puis l'ensemble du stock de taxes (LPFP pour 2012-2017).

Enfin, depuis la LFI pour 2012, une partie des ITAF a été plafonnée. Le produit fiscal dépassant le plafond fait l'objet d'un reversement au budget de l'État. Ces plafonds ont été abaissés par la LPFP pour 2012-2017 (-191 M€ en 2013, -265 M€ en 2014 et -465 M€ en 2015, par rapport à la LFI 2012).

1 - Une baisse des effectifs sous plafond contrariée par la progression des emplois hors plafond

a) Une croissance globale des effectifs des opérateurs sur moyenne période

À périmètre courant, tous emplois confondus, c'est-à-dire hors plafond et sous plafond, la progression des effectifs des opérateurs est très forte entre 2009 et 2013 (123 856 ETP, soit + 41,5 %). Elle résulte, en grande partie, du transfert aux universités d'agents, et de la masse salariale correspondante, dans le cadre du passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE).

Emplois des opérateurs (2009-2013)

Emplois (ETP)	Exec. 2009	Exec. 2010	Exec. 2011	Exec. 2012	Exec. 2013	var. 2009-2013
Sous plafond (courant)	261 303	332 252	355 506	362 662	370 487	+ 109 184
Hors plafond (courant)	36 633	41 572	46 686	49 446	51 305	+ 14 672
Total (courant)	297 936	373 824	402 192	412 108	421 792	+ 123 856
<i>Transferts, mesures de périmètre</i>		70 553	29 658	8 634	10 298	
Sous plafond (constant) 2009	261 303	261 699	255 295	253 817	251 344	-9 959
Total (constant)	297 936	303 271	301 981	303 263	302 649	+ 4 713

Source : Cour des comptes (données retraitées, issues de la direction du budget).

À périmètre constant, si l'on neutralise ces effets, l'évolution est nettement plus faible (4 713 ETP supplémentaires, soit + 1,6 %). En dépit des recrutements effectués dans les universités et à Pôle emploi (3 000 postes), l'année 2013 est marquée par un léger recul des effectifs, qui n'inverse cependant pas l'évolution d'ensemble constatée sur cinq ans. Cette évolution globalement à la hausse contraste avec celle des effectifs de l'État qui, entre 2009 et 2012, ont reculé de 4,2 % à périmètre constant¹²⁵.

b) Sur la période du triennal 2011-2013, une baisse des effectifs sous plafond quasiment annulée par la hausse des effectifs hors plafond

Par rapport à 2010, les effectifs sous plafond se sont réduits de 10 355 ETP, soit 4 % à champ constant. En neutralisant l'impact des 1 000 créations d'emplois dans les universités en 2013, qui sont exonérées de l'objectif de réduction des emplois, la baisse est de 4,3 %. L'objectif de diminution de 1,5 % par an du nombre d'agents défini par la LPPF 2011-2014 (soit -4,4 % sur 3 ans) est donc pratiquement atteint.

Toutefois, cette baisse est compensée presque totalement par la hausse des effectifs hors plafond, recrutés sur les ressources propres des opérateurs (+ 9 733 ETP par rapport à 2010). Sur la période 2009-2013, le phénomène est encore plus marqué avec une hausse de 14 672 ETP hors plafond alors que la baisse des ETP sous plafond à champ constant est de 9 959 ETP.

¹²⁵ On comptait 2 088 767 ETPT en 2009 et 2 002 048 ETPT en 2012 à périmètre 2009, soit une baisse de 86 719 ETPT (retraitements effectués d'après les informations issues des lois de règlement).

Le plafond d'emplois mis en place pour les opérateurs se révèle donc peu contraignant. Il n'a pas permis d'enrayer la progression des effectifs totaux des opérateurs, et pas davantage les dépenses en résultant.

2 - Des dépenses de fonctionnement en progression

a) Les difficultés à suivre la progression des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement enregistrent une hausse de 11,9 % entre 2009-2013, avec un ressaut particulièrement significatif entre 2010 et 2011. Par rapport à 2010, l'exécution 2013 se situe à + 9,3 %, très loin par conséquent de l'objectif fixé par la LPFP 2011-2014 d'une réduction de 10 % de la dépense. Il s'agit toutefois d'une évolution à périmètre courant, le suivi des dépenses à périmètre constant n'étant pas effectué par le ministère du budget.

Évolution des dépenses de fonctionnement et de la masse salariale des opérateurs (courant)

	2009	2010	2011	2012	2013
Masse salariale (en Md€)	14,3	21,5	24,9	26,1	27,2
Fonctionnement (en Md€)	13,6	13,9	15,0	14,9	15,2
Total dépenses courantes (en Md€)	27,8	35,4	40,0	41,0	42,3
Masse salariale par ETP (en milliers d'euros)	47,9	57,6	62,0	63,3	64,4
Évolution de la masse salariale par ETP		20,4 %	7,6 %	2,0 %	1,8 %

Source : Cour des comptes (retraitement) et direction du budget.

Même s'il est difficile d'apprécier l'évolution de la masse salariale, faute d'informations corrigées des effets de périmètre, l'évolution par ETP montre une forte progression entre 2009 et 2010 (+ 20,4 %) qui ne s'explique sans doute pas par le seul impact du transfert de la masse salariale aux universités. Cela conduit à rappeler d'une part la nécessité de mieux évaluer les différents facteurs d'augmentation de la masse salariale, hors effet de périmètre, et d'en rendre compte au Parlement lors de l'examen de la loi de règlement, d'autre part d'étendre les compétences de la CIASSP¹²⁶ au-delà des 35 opérateurs qui en relèvent actuellement et de la charger d'un rapport annuel sur les opérateurs¹²⁷.

¹²⁶ Commission interministérielle d'audit des salaires dans le secteur public.

¹²⁷ Rapport de la Cour sur l'évolution de la masse salariale de la fonction publique, lettre du président du 31 octobre 2012.

La mise en réserve des dotations budgétaires aux opérateurs

Les opérateurs sont soumis à la réserve de précaution, dont le taux est pondéré pour tenir compte de la part de la masse salariale des opérateurs financée à partir de la subvention versée par l'État. Le gestionnaire de programme peut en outre répartir l'enveloppe globale du gel de manière différenciée selon les opérateurs.

En 2012, la Cour avait recommandé d'améliorer la capacité de la réserve de précaution à contribuer au pilotage du solde budgétaire, notamment en appliquant plus strictement le principe de la notification des subventions pour charges de service public nette des crédits mis en réserve. À quelques exceptions près (tel l'Opéra national de Paris), l'examen de la gestion par mission et par programme n'a pas relevé de cas de subvention notifiée hors mise en réserve.

b) Un suivi insuffisant des investissements d'avenir par les responsables de programme

L'examen de la gestion 2013 montre que l'administration suit insuffisamment les dépenses faites dans le cadre du programme des investissements d'avenir (PIA), par les neuf opérateurs concernés¹²⁸.

Compte tenu de l'importance des sommes gérées par ces opérateurs (25,7 Md€ sur les 35 Md€ prévus pour le PIA de 2010) et de leur impact sur leur fonctionnement (par exemple, le relèvement du plafond d'emplois de l'ADEME et de l'ANR à hauteur de 45 ETP chacun afin de renforcer les équipes de contractualisation des projets), les responsables de programme de rattachement devraient davantage s'impliquer dans le suivi du PIA exécuté par les opérateurs.

C'est d'autant plus nécessaire qu'un nouveau programme, géré selon les mêmes modalités, est mis en œuvre à partir de 2014.

3 - Un encadrement de la fiscalité affectée peu contraignant

En 2013, l'encadrement de la fiscalité affectée¹²⁹ s'est révélé, comme en 2012, peu contraignant. L'extension du champ du plafonnement en 2013 a concerné à la marge les opérateurs de l'État (six taxes dont le produit prévisionnel était estimé en début d'année à 263 M€), ce qui est peu comparé à l'encadrement dont font l'objet les

¹²⁸ ANR, ADEME, ONERA, CEA, CNES, ANAH, ANRU, ANDRA, ASP.

¹²⁹ Le montant des taxes affectées effectivement perçues en 2013 n'a pas été communiqué à la Cour. Il n'a donc pu être comparé avec le montant inscrit en LFI.

chambres consulaires (+ 1,5 Md€)¹³⁰. L'abaissement des plafonds, s'il a respecté l'objectif fixé dans la LPFP 2012-2017, est peu ambitieux si on le rapporte au produit fiscal affecté à l'ensemble des opérateurs (9,6 Md€).

En outre, les plafonds sont fixés à des niveaux supérieurs aux prévisions de recettes. En 2013, comme en 2012, les versements au budget général devraient être peu nombreux et d'un montant modeste¹³¹. Celui-ci s'est ainsi élevé en exécution à 4,8 M€ pour les opérateurs de la mission *Écologie*.

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)¹³² sur la fiscalité affectée, remis au Gouvernement en juillet 2013 en application de l'article 21 de la LPFP 2012-2017, préconisait de « rebudgétiser » la fiscalité affectée, en profit de subvention, dès lors qu'elle ne répondait pas à une logique de redevance.

En 2013, un mouvement de ré-internalisation de certaines ressources fiscales des opérateurs a été initié, avec la dissolution de l'agence nationale des services à la personne (ANSP) dont les missions ont été reprises par la DGCIS. Cette démarche conduira également en 2014 à budgétiser intégralement la taxe affectée au Centre des monuments nationaux.

Cette démarche de suppression de taxes affectées devait être poursuivie tout en étendant le champ du plafonnement des taxes existantes. Ce n'est pas la voie qui semble avoir été choisie en 2014, puisque le périmètre du plafonnement passait de 2,9 Md€ à 2,7 Md€ pour les opérateurs (cf. tableau ci-dessus).

¹³⁰ Une taxe affectée est même sortie du dispositif : la taxe sur les distributeurs affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), pour un montant estimé de 229 M€, en contrepartie d'un prélèvement sur le fonds de roulement du CNC à hauteur de 150 M€ (article 28 de la LFI pour 2013).

¹³¹ Les versements s'étaient élevés en 2012 à 136 M€. La prévision pour 2013 s'établit à 206 M€ d'après le tome I des *Voies et moyens* annexé au PLF 2014.

¹³² Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*. La Documentation française, juillet 2013, disponible sur www.ccomptes.fr/CPO.

La démarche de « rebudgétisation » de la fiscalité affectée devrait s'accompagner d'une revue de l'organisation de l'État et de ses opérateurs, sur les bases établies par la circulaire du 9 avril 2013 relative aux modalités d'organisation des services de l'État. En effet, un nombre significatif d'opérateurs ne disposent pas d'une taille critique suffisante pour mener à bien leurs missions de façon efficiente¹³³ tandis que des doublons entre l'État et les opérateurs, ou entre opérateurs (ou d'autres entités) sont nombreux et contribuent à une déperdition de moyens et à une gestion inefficace.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dépenses nettes du budget général se sont élevées en 2013 à 301,09 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et à 298,65 Md€ en crédits de paiement (CP). Pour les CP, la consommation est inférieure aussi bien au niveau fixé en LFI 2013 (302,64 Md€) qu'à l'exécution de 2012 qui s'établissait à 299,54 Md€. Le constat d'une maîtrise globale de la dépense se vérifie également sur un agrégat élargi aux budgets annexes et à certains comptes spéciaux sur la période 2011-2013.

Le Gouvernement n'a cependant pas reconduit en 2013 l'effort qu'il avait consenti en 2012 sur le champ « 0 valeur » (qui comprend les dépenses du budget général hors charge de la dette et contribution au CAS pensions, les prélèvements sur recettes et depuis 2013 une partie des contributions et taxes affectées à des tiers). La norme fixée sur ce périmètre l'a été en référence à la LFI pour 2012 - ce que permet la LPFP - et non par rapport au plafond « durci » qui avait été abaissé en mars 2012 de 1,2 Md€ par rapport à la LFI. Ceci a contribué à faciliter le respect des normes en 2013.

La maîtrise de la dépense a également été facilitée par l'importance des économies de constatation. La charge de la dette, en dépit de la progression de l'endettement, a reculé de 1,37 Md€ entre 2011 et 2013. Ces moindres dépenses sont par définition fragiles car elles reposent sur des déterminants pas ou peu pilotables et susceptibles de s'inverser.

¹³³ En 2013, dans son rapport d'étape relatif aux « Agences de petite taille de l'État » (commandé par les ministres de la réforme de l'État et du budget en février 2013 comme suite aux décisions prises lors du CIMAP de décembre 2012), le contrôle général, économique et financier dénombrait 39 opérateurs de moins de 50 ETP.

Comme en 2012, le pilotage de la dépense a été caractérisé par une mise en réserve durcie dès le stade de la LFI, avec un taux de gel transversal de 6 % des crédits hors titre 2. Un surgel de 2 Md€ a été mis en œuvre de façon précoce en mars 2013. Hors remboursements et dégrèvements, le total des annulations brutes s'est élevé à 6,20 Md€, montant comparable à celui de 2012. Pour la première fois, les notifications des subventions aux opérateurs des ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de la Culture ont été faites nettes des crédits mis en réserve. La gestion de la réserve est cependant encore perfectible dans la mesure où, sur de nombreuses missions, des dépenses obligatoires continuent à faire l'objet d'un gel qui nuit à la portée effective de celui-ci.

Ce pilotage infra-annuel s'est révélé efficace car il a permis de contenir la dépense. Il s'est cependant accompagné du report de certaines tensions budgétaires sur les gestions futures. Comme lors des années précédentes, les crédits d'investissement, en particulier ceux de la mission Défense, ont subi d'importantes ponctions, traduisant une approche de court terme qui ne pourra être indéfiniment prolongée. Un tel pilotage devrait être complété par la mise en œuvre de réformes de fond, seules à même de garantir le respect de la trajectoire budgétaire et de dégager des marges de manœuvre.

En 2013, les dépenses de masse salariale se sont stabilisées à périmètre constant par rapport à 2012. L'exécution a été facilitée par des facteurs non pérennes comme l'impact des baisses d'effectifs antérieures et l'abrogation du dispositif d'exonération des cotisations sociales au titre des heures supplémentaires. Certains ministères ont de plus bénéficié de la baisse en fin d'année du taux de contribution au CAS Pensions.

Les dépenses d'intervention ont été contenues (65,7 Md€) mais leur pilotage reste perfectible, qu'il s'agisse des dépenses discrétionnaires qui baissent faiblement, ou des dépenses de guichet. Les pistes d'amélioration sont encore insuffisamment exploitées : les dispositifs d'intervention souffrent souvent d'un ciblage insuffisant ou font parfois l'objet de « doublons », comme les investigations de la Cour l'ont maintes fois montré.

Les dotations budgétaires aux opérateurs de l'État ont faiblement progressé entre 2012 et 2013, mais les données d'exécution demeurent encore provisoires à ce stade de l'année et le montant des recettes fiscales affectées à ces établissements n'est toujours pas connu. En outre, l'encadrement des dépenses des opérateurs demeure insuffisant : les dépenses de fonctionnement ont continué leur progression et, analysés

sur plusieurs années (2009-2013), leurs effectifs n'ont globalement pas diminué.

La Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 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 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° 9 : améliorer et harmoniser les méthodes de prévision du nombre de départs à la retraite (recommandation nouvelle).

QUATRIÈME PARTIE

L'APPRÉCIATION D'ENSEMBLE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

Cette partie présente l'appréciation d'ensemble de la Cour sur l'exécution budgétaire de l'année écoulée, au travers de trois approches :

- la régularité : 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 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 ;
- la soutenabilité : il s'agit de vérifier la sincérité des prévisions budgétaires, d'identifier les risques susceptibles d'affecter la dynamique de la dépense et d'apprécier le respect des plafonds de crédits affichés dans le budget triennal.

Chapitre 1

La régularité de l'exécution budgétaire

Les développements qui suivent se concentrent sur les irrégularités relevées au titre de l'exercice 2013. Les irrégularités déjà mentionnées dans les RRGB antérieurs mais qui persistent sont ici évoquées plus incidemment mais sont développées dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire correspondantes¹³⁴.

I - Sur le budget général, des sous-budgétisations récurrentes et des fonds de concours irréguliers

A - En dépit de certains progrès, des sous-budgétisations persistantes

Selon l'article 32 de la LOLF, « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». Le Conseil

¹³⁴ Il s'agit en particulier du constat récurrent de l'inadaptation du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* à l'article 18 de la LOLF, aussi bien en ce qui concerne son périmètre que de la comptabilisation de ses opérations, enregistrées tantôt en droits constatés tantôt en comptabilité de caisse. De même, certaines « avances » contreviennent toujours à la doctrine administrative de la notion d'avance (missions *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* et *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*). Enfin, deux comptes de commerce ne correspondent toujours pas à la définition qu'en donne la LOLF (*Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses*, et *Renouvellement des concessions hydroélectriques*).

constitutionnel interprète de son côté la sincérité comme « *l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances* »¹³⁵.

Pas plus en 2013 que les années précédentes, il n'a été constaté d'insincérité de nature à fausser les grandes lignes du budget, et l'on constate même une amélioration sensible de la qualité de la budgétisation dans certains cas (bourses étudiantes, qui n'ont fait l'objet d'aucune ouverture supplémentaire de crédits en gestion, ou dans une moindre mesure allocation aux adultes handicapés). Les sous-budgétisations présentent un caractère ponctuel et sont circonscrites à certaines missions (*Défense*) ou certains dispositifs (hébergement d'urgence, contribution au FNAL, aide médicale d'État, refus d'apurement communautaire...).

Ainsi, comme les années précédentes, les opérations extérieures du ministère de la défense font l'objet d'une budgétisation insuffisante. Depuis 2011, la LFI prévoit une « provision » de 630 M€ alors que le surcoût des OPEX dépasse généralement 850 M€ depuis 2008. Celui-ci s'est élevé en 2013 à 1 257 M€, soit 627 M€ au-delà de la prévision. L'opération au Mali s'est élevée à elle-seule à 647 M€. Elle était imprévisible, mais une budgétisation plus conforme à l'historique du surcoût moyen des OPEX (autour de 850 M€) aurait permis de réduire d'au moins 200 M€ les ouvertures effectuées dans le décret d'avance de fin d'année. Cette situation de sous-budgétisation devrait persister en 2014 puisqu'une enveloppe limitée à 450 M€ a été budgétée.

La masse salariale du ministère de la défense a de nouveau connu un dépassement en 2013, avec une consommation de crédits supérieure de 234 M€ à la prévision (soit + 1,2 %). Ce mouvement est toutefois moins ample que les années précédentes, et il est même diminué de moitié par rapport à la situation de 2012, où l'écart enregistré avait été de 456 M€. Une partie de ce dépassement continue à être imputable aux dysfonctionnements du calculateur Louvois, mais d'autres facteurs plus étroitement liés aux difficultés de prévision sont à relever : surévaluation probable d'économies, moindre réalisation du schéma d'emplois (avec 303 ETPT nets non supprimés), sous-évaluation vraisemblable du GVT solde. Les dépenses non récurrentes (« hors socle ») continuent d'autre part à être mal évaluées et contribuent à hauteur de 29 M€ au dépassement relevé plus haut (notamment les dépenses d'indemnisation du chômage et le dispositif de préretraites amiante). De tels dépassements de crédits de titre 2 se vérifient depuis quatre ans.

En dépit de rebasages parfois importants, certains dispositifs sont affectés par des sous-budgétisations récurrentes. C'est le cas de

¹³⁵ Décision 2009-585-DC du 6 août 2009 sur la loi de règlement 2008.

l'hébergement d'urgence ou de la contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL) – dont la budgétisation reposait notamment sur une hypothèse très optimiste de baisse du chômage de 0,6 % en 2013. En ce qui concerne l'aide médicale d'État (AME), la prévision budgétaire ne tenait pas compte du report de charges de 2011 sur 2012 correspondant à une dette de l'État vis-à-vis de la CNAMTS de 6,2 M€, et qui n'avait pas non plus été actualisée pour tenir compte du report de 2012 sur 2013 (29,2 M€). Ceci est de nature à remettre en cause la sincérité de la budgétisation de ce dispositif.

En ce qui concerne l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée aux demandeurs d'asile, les ouvertures (17,2 M€ en AE et 13,3 M€ en CP) effectuées en cours de gestion peuvent paraître modestes comparées à celles qui avaient eu lieu en 2012 puisque 84,5 M€ avaient été apportés par la LFR de décembre. Cette situation s'explique cependant aussi par l'importance du report des charges sur 2014. En effet, 41,7 M€ de prestations ATA n'ont pas été financées par le budget de l'État, et les factures des mois de novembre et de décembre 2013 dues à Pôle Emploi, qui verse l'allocation aux demandeurs d'asile, n'ont pas été honorées. Ce dépassement pouvait être anticipé dans une large mesure au vu de l'exécution 2011 (supérieure à la dotation de 2013) et de la croissance du nombre de demandeurs d'asile dont le rythme, bien qu'un peu ralenti, n'en reste pas moins soutenu.

Par ailleurs, comme les années précédentes, on relèvera une absence de budgétisation des refus d'apurement européens et une impasse en ce qui concerne la dotation du fonds national de gestion des risques en agriculture¹³⁶ sur la mission *Agriculture*, ainsi qu'une sous-budgétisation d'une vingtaine de millions d'euros en 2012 des dépenses de contentieux de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

La subvention versée au Fonds national des solidarités actives (FNSA) représente un cas particulier en ce qu'il ne renvoie pas à proprement parler à une sous-budgétisation initiale, mais à un défaut d'abondement en fin d'année qui contrevient à l'exigence de sincérité (mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*). En dépit des moindres recettes du fonds et de ses dépenses accrues, l'État n'a pas augmenté sa subvention à l'occasion de la LFR de décembre, alors même qu'il a l'obligation législative d'assurer l'équilibre financier dudit fonds. Cet équilibre n'a été maintenu que de façon artificielle en réduisant à la baisse les versements du FNSA au titre du RSA à la CNAF et à la MSA (110 M€), entraînant des reports de charges sur l'exercice suivant.

¹³⁶ L'article L. 361-2 du code rural et de la pêche maritime fait pourtant obligation à l'État de doter le FNGRA.

B - Les fonds de concours : une traçabilité insuffisante et des conditions de rattachement parfois irrégulières

Les fonds de concours

Les fonds de concours sont, avec les rétablissements de crédits et les attributions de produits, des procédures particulières d'affectation de recettes définies à 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 insuffisant de la dépense réalisée sur fonds de concours dans Chorus, mais une procédure de reports mieux encadrée

La Cour constatait l'an dernier que les dépenses consommées sur les fonds de concours n'étaient pas suivies avec exactitude par les ministères. Cette situation était susceptible de conduire à des irrégularités au regard des dispositions de l'article 17 de la LOLF selon lequel « l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante » et de celles relatives à l'article 15 aux reports de crédits – les crédits sur fonds de concours non consommés sont en effet reportés sans limitation sur l'exercice suivant.

Le recours aux fonds de concours et l'AFITF

Sur la mission Écologie, le recours massif à cette technique¹³⁷ soulève des interrogations sur l'agence de financement des infrastructures de France (AFITF), qui apparaît à bien des égards comme un vecteur de débudgétisation : les engagements pris par cet établissement ne font l'objet d'aucun contrôle de la part du Parlement alors même qu'ils pèsent in fine sur l'État, lequel se substitue à l'AFITF dès lors que l'équilibre du budget de l'établissement n'est pas assuré. Une telle situation a déjà été soulignée par la Cour et elle contribue à faire de cet établissement un outil de détournement de l'article 17 de la LOLF.

Concernant le suivi des fonds de concours dans Chorus, le constat fait en 2013 est toujours d'actualité comme le démontrent les développements faits dans le cadre de plusieurs notes d'analyse de

¹³⁷ Sur le programme 203 – *Infrastructures et services de transports*, 83 % des crédits d'investissement consommés ne sont pas issus de crédits votés (fonds de concours ou crédits reportés).

l'exécution budgétaire (*Écologie et développement durable et Agriculture en particulier*).

En revanche, la circulaire de la direction du budget du 11 décembre 2013 permet désormais un meilleur suivi des reports de crédits sur fonds de concours. Elle prévoit en effet que les ministères détaillent leurs demandes de reports fond par fond.

2 - Des fonds de concours alimentés par des ressources revêtant un caractère obligatoire

Un fonds de concours de 128 M€ a été rattaché en 2013 au programme 135 – *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, de la mission *Égalité des territoires, logement et ville*. Il est issu d'un fonds de péréquation dont la gestion est confiée à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Ce fonds était, en 2012, alimenté par deux contributions : le prélèvement assis sur le potentiel financier des bailleurs sociaux, créé par la loi de finances pour 2011, et la part variable de la cotisation additionnelle due à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Le prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux a été supprimé par la loi du 18 janvier 2013 et a été remplacé par une nouvelle ressource issue de la taxe sur les plus-values relatives aux cessions de terrains (article 1609 nonies G du CGI). Ces trois ressources ont le caractère de prélèvements obligatoires. De ce fait, le fonds de concours qu'elles alimentent contrevient à l'article 17 de la LOLF¹³⁸.

Un constat identique peut être fait au sujet du fonds de concours versé par le Centre national pour le développement du sport (CNDS) au bénéfice de la mission, *Sport, jeunesse et vie associative*. Les recettes du CNDS proviennent de prélèvements à caractère fiscal hormis quelques produits financiers. Dès lors, et comme précédemment, le fonds de concours contrevient à l'article 17 de la LOLF.

II - Les dérogations au principe d'universalité et d'unité : le cas des comptes spéciaux

Les irrégularités relevées en 2013 concernent principalement un nouveau compte de concours financier *Avances aux organismes de*

¹³⁸ « 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 ».

sécurité sociale et, concernant les comptes d'affectation spéciale (CAS), l'inscription de dépenses ne répondant pas à la logique patrimoniale du CAS *Participations financières de l'État*.

A - Des comptes de concours financiers ne répondant pas ou partiellement à la définition de la LOLF

Selon l'article 24 de la LOLF, « *les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État* ». Ces prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée et, sauf dérogation par décret en Conseil d'État, « *ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche* ». Le montant de l'amortissement en capital est pris en recettes du compte.

Deux comptes de concours financiers (CCF) ne répondent pas à ces critères.

Le CCF *Avances aux organismes de sécurité sociale*, créé par la loi de finances initiale pour 2013, centralise les versements de TVA nette de l'État à la sécurité sociale. Selon l'administration, ces versements sont assimilables à des avances car ils correspondent à des acomptes sur impositions dont le montant n'est connu qu'avec retard (du fait des remboursements des crédits de TVA notamment). Ils permettent aux organismes de sécurité sociale de bénéficier de visibilité et de régularité dans l'encaissement de leurs recettes fiscales. Dans cette perspective, le « *remboursement* » est constitué par l'encaissement, par le compte, de la TVA « *avancée* » aux organismes de sécurité sociale. Cette présentation, qui confond acomptes et avances est erronée car, pour l'État, les versements de TVA aux organismes de sécurité sociale ne sont pas récupérés. Les « *avances* » ne sont pas non plus assorties d'intérêts.

Le même constat peut être fait au sujet du CCF *Avances aux collectivités territoriales* qui a principalement pour objet de garantir aux collectivités territoriales le versement par l'État d'« *avances* » sur le montant des impositions directes locales : elles ne sont pas accordées pour une durée déterminée, ne peuvent donner lieu à un recouvrement, un rééchelonnement ou à la constatation d'une perte et ne comportent pas d'intérêts.

La situation des deux comptes diffère cependant. La suppression du premier d'entre eux ne pose pas de difficulté technique et l'information du Parlement au sujet des opérations retracées aujourd'hui par le CCF pourrait sans dommages prendre la forme d'annexes au PLF. En revanche, comme la Cour l'indiquait dans le précédent RRGB, il n'existe pas de vecteur budgétaire adéquat qui pourrait se substituer au

CCF *Avances aux collectivités territoriales*. Il serait donc souhaitable que l'administration prévoie la création d'un instrument budgétaire spécifique adapté à ces opérations, même si cela devait nécessiter une révision de la LOLF.

B - Les comptes d'affectation spéciale : des irrégularités inchangées

Les constatations faites l'an passé au sujet du CAS *Aide à l'acquisition de véhicules propres* demeurent valables¹³⁹, de même que celles relatives au CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* dont certaines dépenses continuent à ne pas être éligibles au compte. La situation de ce compte est en outre évoquée dans la partie consacrée ci-dessous aux rétablissements de crédits.

De plus, le CAS *Participations financières de l'État* prend en charge des dépenses qui ne répondent pas à une logique patrimoniale.

En effet, c'est dans le cadre du CAS *Participations financières de l'État* (CAS PFE) que l'État a souscrit à l'émission de titres associatifs de l'Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA) pour un montant maximal de 110 M€. Ce financement n'est pas conforme à l'objet du CAS. En effet, l'AFPA est structurellement déficitaire et a bénéficié dans le passé pour son financement de subventions de l'État qui peuvent être assimilés à des fonds propres et dont le montant est désormais limité par les règles de la concurrence. La souscription de titres associatifs ne peut donc pas être considérée, sauf retournement de situation de l'AFPA, comme susceptible de générer pour l'État un futur « retour » financier s'inscrivant dans la logique patrimoniale du CAS.

La même observation peut être faite au sujet de deux opérations engagées dans le cadre des redéploiements du programme des investissements d'avenir (PIA). Il s'agit des dotations en capital pour 70 M€ dont l'objet est de garantir « Bpifrance financement » contre les risques de défaillance sur les prêts numériques. Les conventions entre l'État et BPI-Groupe ne prévoient, comme retour sur investissement pour

¹³⁹ Les dispositions de l'article 21-I de la LOLF, qui limitent les versements du budget général vers un CAS à 10 % des crédits initiaux de celui-ci, ont été contournées comme en 2012 car l'agence de services et de paiement qui assure le paiement des bonus a bénéficié directement d'un versement du budget général en LFI (50 M€) puis à la fin 2013 (30 M€). Un versement au CAS aurait été limité selon l'article précité à 40 M€. Ces abondements répétés, sans témoigner d'une irrégularité formelle, montrent une nouvelle fois que l'équilibre budgétaire du dispositif n'est toujours pas assuré malgré la création du CAS.

l'État, qu'un éventuel reversement par l'opérateur du solde disponible sur le fonds de garantie après extinction des risques sur les prêts consentis. Or, le financement par le CAS PFE suppose que l'État reçoive un actif financier (titres ou créance) dont il peut raisonnablement espérer un retour futur (augmentation de la valeur de sa participation, dividendes, intérêts...), ce qui n'apparaît pas être le cas ici.

III - Les rétablissements de crédits : le recours parfois dévoyé à cette procédure

Analysés l'année dernière dans le cadre du programme des investissements d'avenir (PIA), les rétablissements de crédits ont fait l'objet d'un suivi de la part de la Cour, qui avait recommandé, dans le RRGB pour 2012, que soit publié l'arrêté précisant les conditions dans lesquelles ces rétablissements peuvent avoir lieu (il s'est substitué à un arrêté qui datait de 1986 et n'était pas adapté au cadre de la LOLF). Un nouvel arrêté a été publié le 19 juillet 2013 qui précise en particulier les délais durant lesquels la procédure est susceptible d'être mise en œuvre. Dans la mesure où il est cependant possible d'y déroger sur décision du ministre du budget, ce cadre n'est guère contraignant pour les redéploiements de crédits d'investissement d'avenir, qui peuvent donc intervenir par ce moyen plusieurs années après la consommation des crédits sur le budget général (2010).

En 2013, les irrégularités relatives aux rétablissements de crédits concernent principalement¹⁴⁰ le ministère de la défense et portent sur des dépenses localisées sur le budget général et sur les comptes d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*. Le schéma très complexe de ces opérations peut se résumer ainsi :

- les dépenses qui ont normalement vocation à être exécutées sur les CAS sont précédées par des engagements (AE) sur la mission *Défense* du budget général. Ce procédé permet de contourner les difficultés des CAS qui sont fréquemment confrontés à des décalages d'encaissements : faute de recettes suffisantes, il ne peut être procédé à des engagements sur ces comptes ;
- lorsque ces difficultés persistent, la consommation des crédits de paiement a lieu non pas sur les CAS mais sur le budget général.

¹⁴⁰ Deux autres irrégularités sont à relever pour les rétablissements de crédits sur les missions *Relations avec les collectivités territoriales* et *Régimes sociaux et de retraite*.

Une partie des crédits de la mission *Défense* est donc mobilisée à cette fin ;

- une lettre du ministre du budget autorise ensuite le ministre de la défense à rétablir des crédits du CAS vers la mission *Défense* qui, par ce moyen, retrouve le disponible qu'elle avait mobilisé pour financer des dépenses prévues à l'origine pour se trouver sur les comptes spéciaux.

La procédure de rétablissement ainsi mise en œuvre à travers cette « bascule » de crédits d'un compte spécial vers le budget général ne répond à l'évidence pas à la définition de l'article 17-IV de la LOLF : les recettes ayant fait l'objet de ces rétablissements ne proviennent pas « *de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires* », ni « *de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires* ».

On peut de plus considérer que ce « remboursement » au bénéfice du budget général est contraire à l'article 21-II de la LOLF, lequel dispose que « *sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale* ».

Il est d'ailleurs remarquable que le ministre du budget ait donné instruction par lettre du 30 juillet 2013 aux CBCM de la défense et des finances de ne pas s'opposer aux demandes de paiement du responsable du programme 212 – *Soutien de la politique de défense* (mission *Défense*) « *au titre d'opérations de facturation interne entre le budget général et le CAS Immobilier* ».

Cette situation confirme la grande porosité entre ces CAS et le budget général (voir la partie relative aux normes de dépenses). Du point de vue de la régularité, elle illustre la nécessité de ne recourir à la procédure des rétablissements de crédits que de manière exceptionnelle.

Chapitre 2

La démarche de performance

Afin de mieux orienter les crédits disponibles vers les actions prioritaires et améliorer l'efficacité des politiques publiques, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a mis en place une démarche de performance dont l'ambition est de faire passer la gestion de l'État d'une logique de moyens à une culture de résultats. La LOLF s'appuie principalement sur deux dispositifs.

En premier lieu, des objectifs et indicateurs font l'objet d'une présentation dans les projets annuels de performance (PAP), accompagnant les projets de loi de finances, et d'un compte rendu dans les rapports annuels de performance (RAP), annexés aux projets de lois de règlement, établis chaque année pour chacune des missions, conformément aux dispositions des articles 51 et 54 de la loi organique.

En second lieu, la LOLF prévoit, dans son article 27¹⁴¹, la mise en œuvre d'une comptabilité destinée à analyser les coûts. Cet instrument qui devrait être essentiel dans la programmation et le suivi des crédits budgétaires, et à l'appréciation de l'efficacité des services, reste encore embryonnaire.

Depuis la mise en place des indicateurs en 2006, en dépit d'une amélioration constante, ce dispositif qui a accru la qualité de l'information relative aux objectifs poursuivis, conserve certaines faiblesses. Au premier rang de celles-ci figure l'insuffisance de débouchés opérationnels (I) tenant notamment à ce que cette démarche

¹⁴¹ L'article 27 al. 1 et 2 de la LOLF dispose : « L'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ».

n'a pas été complétée par d'autres outils qui ont pourtant montré leur efficacité dans d'autres pays : la comptabilité analytique et le contrôle de gestion (II).

I - Pertinence et limites de la démarche de performance par les indicateurs

Malgré des progrès incontestables constatés au fil du temps, des défauts de confection continuent d'affecter les indicateurs et objectifs des PAP et des RAP. Toutefois, le lien entre performance et programmation est mieux établi grâce à l'extension de la contractualisation.

Politique publique et performance dans la LOLF

Aux termes de la LOLF, une politique publique peut se définir comme un ensemble d'objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général auquel sont affectés des crédits ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

La performance est mesurée par des objectifs, assortis de cibles, et par des résultats déclinés en trois catégories : efficacité socio-économique pour juger les bénéfices attendus des politiques publiques pour le citoyen, qualité du service rendu à l'utilisateur et efficacité, c'est-à-dire l'optimisation des moyens employés. Elle est mesurée par des indicateurs chiffrés.

Chaque objectif fait l'objet d'une présentation dans le projet annuel de performance (PAP) et d'un compte rendu dans le rapport annuel de performance (RAP), établis pour chacun des programmes.

Source : Cour des comptes - Rapport public « La mise en œuvre de la LOLF » - novembre 2011

A - Pertinence et justification des indicateurs et objectifs

Les indicateurs doivent être pertinents (compréhensibles et en nombre limité mais suffisamment représentatifs des crédits et de la finalité politique du programme, rapportés à un objectif chiffré ambitieux mais réaliste), auditables (la procédure de collecte des données et les changements d'indicateurs ou d'objectifs chiffrés doivent être documentés) et utiles (les indicateurs doivent être effectivement utilisés pour améliorer le service rendu au citoyen ou pour réduire les coûts).

1 - La pertinence des indicateurs et objectifs

Comme dans ses précédents rapports, la Cour a relevé en 2013, des objectifs et indicateurs des PAP et des RAP qui ne sont pas représentatifs des principales priorités et crédits des missions qu'ils doivent traduire. Ces points faibles sont présentés en annexe 10 pour les différentes missions concernées.

Ainsi en est-il du caractère peu volontariste des cibles retenues par certaines missions qui se constate à nouveau en 2013. Pour plusieurs missions, les cibles fixées apparaissent souvent plus comme des prévisions de tendance que comme de véritables ambitions. Les bonnes pratiques de la mesure de la performance penchent au contraire pour des cibles atteignables mais exigeantes.

Quant aux indicateurs de missions créés en 2011, ils ne parviennent toujours pas à trouver une place dans le spectre des différents indicateurs. Ces indicateurs sélectionnés, parmi les indicateurs de programme des PAP et des RAP comme les plus emblématiques de la mission (96 indicateurs sur le millier d'indicateurs recensés au PAP de 2013), devaient pourtant permettre aux parlementaires d'identifier les priorités de la mission et donc de nourrir le débat politique sur le bilan annuel d'une action publique. Ce débat n'a lieu ni lors de l'examen de loi de finances ni lors de l'examen de la loi de règlement. Cette désaffection est confortée par la complexité, de plus en plus grande, des politiques publiques qui font intervenir de nombreux acteurs au niveau de l'État, des organismes de sécurité sociale et des collectivités locales.

Dans son rapport de 2011 sur la mise en œuvre de la LOLF dix ans après sa promulgation, la Cour des comptes relevait qu'il n'existe pas de nomenclature par politique publique qui tiendrait compte des différents acteurs ni de système de définition des objectifs et des résultats harmonisés, qui permettrait une évaluation des politiques partagées. La Cour concluait que *« le partage des politiques publiques entre l'État, la Sécurité sociale et les collectivités territoriales oblige pourtant à une identification commune de leur champ et de leurs objectifs, et à un mode d'évaluation consolidé »*.

Pour remédier à cette lacune, la direction du budget doit prochainement publier une cartographie des politiques publiques qui décrira les flux entre les différents acteurs impliqués et tous les canaux d'intervention en faveur d'une politique publique, y compris les dépenses fiscales qui, pour la plupart, sont actuellement mal prises en compte.

2 - L'insuffisante justification des rectifications d'indicateurs et d'objectifs

Le nombre des indicateurs du budget de l'État s'est stabilisé globalement autour de 1 000¹⁴². À l'intérieur de cet ensemble relativement stable, les indicateurs changent fréquemment (voir en annexe 10).

La Cour a recommandé, dans ses rapports antérieurs, de documenter précisément dans les rapports annuels de performance toute suppression d'indicateur ou toute réduction de cible chiffrée par rapport aux exercices antérieurs, sur la durée du budget triennal.

Cette recommandation n'a pas été réellement mise en œuvre. Le taux d'instabilité des indicateurs (indicateurs modifiés et indicateurs nouveaux), maintenu à hauteur de 5 % dans les projets de lois de finances pour 2013 comme pour 2014, est encore explicité trop succinctement dans la présentation des objectifs ou des indicateurs du PAP.

Les nouvelles orientations de la démarche de performance (avril 2014)

Dans une circulaire datée du 1^{er} avril 2014, relative au volet « performance » de la préparation du projet de loi de finances de 2015, le directeur du budget a initié un recentrage des indicateurs afin de « mieux contribuer à la réflexion stratégique des responsables budgétaires » et de « favoriser son appropriation par le Parlement ».

À cette fin, le dispositif sera clarifié et le nombre d'indicateurs sera réduit en moyenne de 25 %.

Les indicateurs de mission devront être choisis en fonction de leur lisibilité politique et après comparaison avec leurs équivalents dans d'autres pays.

La revue systématique des indicateurs permettra de ne conserver que les indicateurs d'efficacité, de qualité de service et d'efficience, le maintien d'indicateurs de contexte ou d'activité devant être l'exception.

B - Un lien entre performance et programmation des crédits mieux établi par la contractualisation

1 - L'absence de lien dans le cas d'une relation non contractuelle

En introduisant la performance dans la LOLF, le législateur organique souhaitait promouvoir une culture de résultat auprès des responsables de programme, contrepartie à la plus grande autonomie de

¹⁴² 1 008 en 2011, 1012 en 2012, 999 en 2013 et 1 025 en 2014.

gestion permise notamment par la fongibilité des crédits. Il entendait aussi créer un lien, non seulement comme précédemment entre priorités politiques et moyens mais aussi désormais entre résultats et moyens.

Dans son bilan d'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) publié en novembre 2011, et dans tous les rapports sur les résultats de gestion budgétaire publiés depuis la mise en œuvre de la LOLF, la Cour a constaté que les résultats des indicateurs de performance des programmes ne sont pris en compte ni lors des arbitrages budgétaires ni dans les budgets triennaux.

Ainsi, les indicateurs de performance n'ont pas été utilisés pour la programmation budgétaire de 14 missions sur les 32 missions du budget général de la loi de finances pour 2013.

Les différents ministères, aussi bien le ministère chargé du budget que les ministères dits « dépensiers », s'accordent donc désormais sur le fait que les indicateurs servent avant tout à mesurer, pour le citoyen, l'atteinte des objectifs d'une politique publique mais ne peuvent pas donner des indications sur les besoins budgétaires du programme.

Les allocations budgétaires sont donc toujours décidées sur la base de la reconduction des crédits, éventuellement ajustés par les priorités politiques et la gestion de la contrainte budgétaire. Il existe une exception à cet usage lorsque les indicateurs participent à la budgétisation des crédits infra-programmes, grâce à la contractualisation.

2 - La contractualisation assure la cohérence entre objectifs, moyens et résultats

L'utilisation budgétaire des résultats des indicateurs de performance se révèle mieux dans un cadre contractuel. Les contrats pluriannuels entre l'État et les administrations publiques engagent simultanément ces partenaires sur les moyens et sur les résultats. Recommandé par la Cour en 2011 et 2012, la mise en cohérence des indicateurs et objectifs triennaux des missions avec les différents documents contractuels entre l'État et ces acteurs se développe désormais rapidement.

L'essor de la contractualisation concerne toutes les administrations publiques. L'État signe des « contrats d'objectifs et de performance » (COP) ou de « contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens » (CPOM) avec les opérateurs de l'État.

Pour les missions *Justice* (pénitentiaire), *Recherche et enseignement supérieur* (établissements d'enseignement supérieur et de recherche), *Travail et Emploi* (Pôle Emploi) et *Santé* (ARS), tous les

opérateurs font l'objet de COP comprenant des indicateurs d'activité et de fonctionnement déclinés des indicateurs du PAP. Pour la mission *Économie*, la démarche de contractualisation s'étendra prochainement aux réseaux consulaires.

La contractualisation qui se développe rejoint ainsi celle avec les organismes de sécurité sociale, sous la forme des « conventions d'objectifs et de gestion (COG) », instituées par l'ordonnance du 24 avril 1996.

Cette contractualisation en expansion souffre encore cependant de lacunes qui devraient être comblées. Les établissements publics de la mission *Culture* sont encore insuffisamment impliqués dans une démarche de performance : seule la moitié des opérateurs - et des subventions pour charge de service public - était couverte par un COP en 2013. Dans le cas de la mission *Santé*, la carence se situe dans l'absence de cohérence entre les indicateurs de performance des PAP et des RAP et les indicateurs des COP et CPOM des opérateurs nationaux et des agences régionales de santé. Les indicateurs des PAP et des RAP n'y sont pas d'ailleurs davantage mis en cohérence avec ceux des plans de santé publique, de la loi de santé publique de 2004 et des programmes de qualité et d'efficacité du PLFSS, pour suivre la santé des populations.

La contractualisation n'est pas très développée entre les services centraux de l'État et ses services déconcentrés. La relation entre responsables de programme et responsables de BOP déconcentrés relève plus du dialogue de gestion : cet échange annuel sur les objectifs et les moyens est rarement formalisée dans un document engageant les parties sur une durée pluriannuelle. Les crédits et les objectifs du programme sont simplement répartis entre les BOP en fonction de leurs besoins et capacités d'action.

Quelques cas de contractualisation entre responsables de programmes et de BOP déconcentrés relevés en 2013 méritent néanmoins d'être signalés :

- neuf « chartes interdépartementales de la performance » ont été signées dans le cadre de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* ;
- pour la mission *Économie*, la démarche de contractualisation s'est généralisée en 2013 dans les directions dotées de réseaux déconcentrés (directions générales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de la compétitivité, de l'industrie et des services, et du Trésor), avec l'élaboration de projets stratégiques à moyen terme.

Cette contractualisation pluriannuelle mériterait d'être encore développée car elle permet un meilleur ajustement des crédits aux objectifs.

II - Le développement insuffisant des autres outils de la performance

Le suivi de la performance ne peut se résumer aux indicateurs. La LOLF prescrit d'ailleurs la mise en œuvre d'une comptabilité des coûts, fondée sur les données de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale. Le contrôle de gestion doit être également développé pour assurer la comparaison des résultats et des coûts.

A - Les promesses de l'approche par les coûts

L'approche par les coûts recouvre à la fois la comptabilité d'analyse des coûts et la comptabilité analytique.

1 - La comptabilité d'analyse des coûts n'atteint pas encore son objectif

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) précise que la comptabilité d'analyse des coûts poursuit un double objectif :

- informer le Parlement sur les moyens alloués à la réalisation de chacune des actions des programmes, dans le cadre des PAP et des RAP, d'une part ;
- permettre le rapprochement entre ces moyens et les résultats obtenus, d'autre part (article 165).

Cette comptabilité, tenue par les ordonnateurs, consiste à retraiter les coûts des fonctions de soutien ou des services polyvalents pour les imputer sur les programmes opérationnels. Ainsi conçu, ce modèle schématique n'est ni un outil au service du pilotage et de la maîtrise des dépenses, pour les gestionnaires ni un outil de transparence des coûts pour le citoyen. Il éclaire néanmoins sur la répartition des crédits entre programmes ainsi qu'entre équipes ministérielles. Cette démarche sera approfondie pour l'élaboration des PAP du projet de loi de finances pour 2015 (ventilation des coûts indirects), en utilisant mieux les possibilités offertes par Chorus.

2 - La comptabilité analytique reste à construire

Selon le décret GBCP, la comptabilité analytique, fondée sur la comptabilité générale, est tenue, « *selon les besoins propres à chaque catégorie de personnes morales* » (article 55) afin « *de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée et, le cas échéant, des produits afférents en vue d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion* » (article 59).

L'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) pilote un projet de développement de la comptabilité analytique qui vise à reconcevoir les référentiels de traitement des coûts directs et indirects, en utilisant au mieux les potentialités du progiciel Chorus. Le déploiement à large échelle de la comptabilité analytique pourra nécessiter la mise en place d'une mesure de l'activité des agents (saisie autodéclarative des temps).

Bien qu'indispensable au pilotage de la performance et à la maîtrise des dépenses, le projet en cours est un chantier de longue haleine. Compte tenu des enjeux que représente la comptabilité analytique, il serait nécessaire que le projet soit porté aux niveaux ministériel et interministériel. La Cour est attentive à ces développements attendus en matière de comptabilité d'analyse des coûts et de comptabilité analytique. Elle recommande à ce titre que le rapport de présentation annuel, joint en annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année, comporte chaque année une synthèse des progrès réalisés au cours de l'exercice précédent.

B - La place insuffisante du contrôle de gestion

La performance d'une politique publique ne s'apprécie pas seulement par l'amélioration d'un indicateur de qualité ni par la diminution d'un coût. C'est dans l'amélioration du rapport entre les impacts concrets d'une politique et ses coûts, c'est-à-dire dans l'efficacité, que s'apprécie une action publique.

L'efficacité se mesure grâce à différentes méthodes, dont le coût de revient, l'analyse coût-efficacité ou l'analyse coût-avantage. Cette mesure est la tâche du contrôle de gestion.

1 - L'expérience tirée de certaines missions pionnières

Certaines missions affectent les crédits en s'appuyant sur des outils de contrôle de gestion qui produisent des ratios coût/performance issus de leurs systèmes d'information.

C'est le cas, pour la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, des référentiels ANAPREF (ventilation des emplois en préfectures) et INDIGO (indicateurs d'activité et de performance des préfectures) ; pour la mission *Justice*, des ratios pénitentiaires (taux d'occupation des places en maisons d'arrêt, nombre de détenus par cellule, taux d'établissements labellisés) ; et pour la mission *Recherche et enseignement supérieur*, du modèle SYMPA qui s'appuie sur la notion de valeur ajoutée de l'établissement d'enseignement supérieur.

Les indicateurs d'efficacité des PAP et des RAP rapprochent les résultats obtenus des ressources mises en œuvre. Ces indicateurs revêtent une importance particulière en période de contrainte budgétaire forte : s'ils étaient généralisés - et fiables, ils permettraient d'identifier rapidement, et le cas échéant de réformer, les programmes trop coûteux au regard de leurs réalisations.

Pour la mission *Enseignement scolaire*, les indicateurs d'efficacité financière sont peu nombreux. Ils sont donc peu utilisables pour assurer l'orientation stratégique des moyens éducatifs (besoins d'enseignement différenciés des élèves)¹⁴³.

Pour la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, la répartition des suppressions d'emplois entre les services locaux est, en partie, liée à l'évolution de l'indicateur qui mesure le nombre de déclarations de revenus déposées en ligne. Une augmentation de ce nombre allège les charges de gestion de l'impôt et permet donc des gains de productivité. Il pourrait être complété par d'autres indicateurs d'efficacité tels que les taux d'intervention sur les recettes douanières (DGDDI) ou sur l'impôt (DGFIP).

2 - Les indicateurs d'efficacité constituent une piste d'amélioration du contrôle de gestion de l'État

Parmi les 5,5 indicateurs que compte en moyenne un programme, devraient figurer des indicateurs d'efficacité, des indicateurs d'efficacité et des indicateurs de qualité de service. En revanche, les indicateurs d'activité sont des indicateurs de gestion interne pour les services opérationnels de terrain et n'ont pas vocation à apparaître au niveau du programme.

Les indicateurs d'efficacité transverses à une mission et rattachés au programme qui regroupe ses crédits de soutien (coût bureautique par agent, ressources humaines rapportées aux crédits d'intervention et

¹⁴³ Référé du 11 juillet 2012 sur l'égalité des chances et la répartition des moyens dans l'enseignement scolaire, adressé au ministre de l'éducation nationale.

rationalisation de l'occupation du parc immobilier) devraient être élaborés selon une méthodologie de calcul commune aux différentes missions afin de pouvoir faire l'objet de comparaison. Tel devrait être le cas, par exemple, pour les programmes 216 de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, 218 de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, 215 de la mission *Agriculture* et 224 de la mission *Culture*.

L'organisation interministérielle et la méthodologie du contrôle de gestion de l'État reposent actuellement sur deux textes : l'arrêté du 27 mars 2007 portant organisation de la direction du budget, qui confie le contrôle de gestion de l'État à cette direction, et une circulaire de février 2003, intitulée « *Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État - Éléments de méthodologie* ». Ces deux textes, placés bas dans la hiérarchie des normes, sont trop anciens pour être correctement adaptés aux potentialités techniques actuelles de Chorus et à la création des centres de services partagés.

Compte tenu de l'enjeu du contrôle de gestion pour la maîtrise des dépenses publiques, son cadre devrait être repensé et faire l'objet d'un décret d'organisation, comme cela a été le cas pour l'audit interne par le décret du 28 juin 2011.

Chapitre 3

La soutenabilité du budget de l'État

La soutenabilité budgétaire appréciée ici 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 2013. Les analyses qui suivent se concentrent sur les aspects futurs.

Avant d'examiner les aspects relatifs aux dépenses, les risques relatifs aux recettes seront mentionnés, compte tenu de la forte moins-value constatée en 2013 sur les recettes fiscales nettes.

I - Des incertitudes sur le rendement des recettes fiscales de 2014

En 2013, les recettes fiscales nettes ont été inférieures de 14,6 Md€ au montant prévu en LFI. Pour 2014, plusieurs risques sur la prévision de recettes peuvent d'ores et déjà être identifiés.

D'une part, le rendement des recettes fiscales en 2013 a été inférieur de 3,8 Md€ à la prévision qui avait été retenue dans la LFI 2014, et cette moins-value devrait se traduire au moins partiellement par une révision à la baisse des recettes en 2014. D'autre part, comme la Cour l'a souligné dans son rapport public annuel de février 2014, les hypothèses de croissance retenues dans la LFI 2014 paraissent optimistes au regard des prévisions macro-économiques. La croissance des recettes fiscales nettes en 2014 risque fort d'être moins dynamique que prévu.

Par ailleurs, des enjeux particuliers s'attachent en 2014 aux dépenses fiscales.

Ainsi, le stock de créances des entreprises sur l'État, au titre du crédit d'impôt recherche et des reports de déficits antérieurs, s'est accru de 2,8 Md€ en 2013. Ce stock se reconstitue depuis le plan de relance qui avait en effet permis le remboursement immédiat de la totalité des créances des entreprises. La programmation des recettes d'impôt sur les sociétés (IS) en 2014 a intégré un coût de 2 Md€ résultant de l'augmentation des créances imputées par les entreprises¹⁴⁴. Le rythme d'imputation des créances sur l'IS est toutefois difficile à anticiper puisqu'il dépendra des choix et des possibilités¹⁴⁵ des entreprises.

L'exercice 2014 sera également marqué par l'entrée en vigueur du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Le coût estimé de ce dispositif est de 9,8 Md€ en 2014. Le rythme de montée en charge de dispositif est susceptible d'avoir un impact notable sur le montant des recettes nettes.

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)

Le CICE a été introduit par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012. Il consiste en un crédit d'impôt correspondant à 4 % (2013) puis 6 % des rémunérations versées aux personnels dont les salaires sont inférieurs à 2,5 Smic.

Le CICE bénéficie à toutes les entreprises et porte sur l'ensemble des rémunérations versées aux salariés au cours d'une année civile qui n'excèdent pas 2,5 fois le Smic, le calcul de ce plafond étant établi hors heures complémentaires et supplémentaires, celles-ci étant ensuite retenues dans l'assiette du crédit d'impôt. Les règles d'imputation et de remboursement du CICE ont été calquées sur celles du crédit d'impôt recherche, et comportent donc une faculté de remboursement anticipé pour les PME et entreprises en difficulté.

La chronique de l'impact budgétaire du CICE résulte à la fois des caractéristiques propres du crédit d'impôt sur les sociétés et de la hausse du taux du crédit d'impôt prévue pour les rémunérations versées à compter de 2014. Le coût du CICE - en vigueur depuis 2013 - pèse donc sur le budget de l'État à compter de 2014 et il augmentera significativement à compter de 2015 : 9,8 Md€ en 2014, puis 15,8 Md€ en 2015 et 17,3 Md€ en 2016.

¹⁴⁴ Pour un coût total du crédit d'impôt recherche estimé à 5,8 Md€ en PLF 2014.

¹⁴⁵ Pour les entreprises autres que les PME, les créances de CIR pour les dépenses d'une année donnée sont imputables sur l'impôt dû au titre de cette même année, et sur l'impôt des trois années ultérieures. Ce n'est qu'au terme de ces trois années que l'entreprise peut demander le remboursement de la fraction de la créance qui n'a pas pu être imputée sur l'impôt.

Le CICE sera, dès 2014, la dépense fiscale la plus coûteuse pour l'État. Son montant devrait représenter 170 % de celui du crédit impôt recherche, puis 270 % à compter de 2015, dépense fiscale avec laquelle le CICE peut d'ailleurs se cumuler. Placé hors du périmètre de la stabilisation en valeur des dépenses fiscales prévu par la loi de programmation, le coût du CICE constituera cependant une contrainte nouvelle majeure pour les recettes de l'État.

II - Le respect des engagements du budget triennal 2013-2015 reste à confirmer

Le budget triennal 2013-2015, présenté dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, a réaffirmé les objectifs de maîtrise des dépenses de l'État, notamment en prolongeant la mise en œuvre des deux normes d'évolution des dépenses (« 0 valeur » et « 0 volume »). Le budget triennal a par ailleurs précisé plusieurs axes de maîtrise des dépenses :

- une sélection et une évaluation plus rigoureuse des investissements publics (article 17) ;
- la modernisation de l'action publique pour concourir au redressement des comptes publics dans la justice ;
- la maîtrise des dépenses de fonctionnement (implantations territoriales de l'État, achats publics, etc.) ;
- la stabilisation du plafond d'emplois de l'État et de ses opérateurs (article 7), et la croissance de la masse salariale limitée à 1% en valeur entre 2012 et 2015 ; la participation des opérateurs à l'effort de redressement, par la baisse progressive des subventions ou la réduction des taxes affectées (article 8).

A - Des économies non pérennes pour la première année du budget triennal

Un an après son vote, le bilan des objectifs affichés dans le budget triennal ne peut être que partiel mais montre la nécessaire amplification des efforts de maîtrise de la dépense.

D'une part, la sélection des investissements publics (dont le décret d'application n'a été signé que le 23 décembre 2013) ou la modernisation de l'action publique ne peuvent produire leurs effets qu'à moyen terme.

D'autre part, le respect des autres objectifs n'apparaît pas assuré au vu de l'exercice 2013.

La baisse des dépenses de fonctionnement (catégorie 31¹⁴⁶) n'est pas encore engagée puisque ces dépenses ont augmenté d'un milliard d'euros entre 2012 et 2013, après avoir baissé de 0,6 Md€ en 2012.

La masse salariale a été stabilisée en 2013, poursuivant le mouvement de ralentissement engagé depuis plusieurs années. Mais cette stabilité a été permise par la réduction des effectifs réalisée en 2012, qui a eu un impact de 300 M€ en 2013 (effet année pleine). Par ailleurs, la suppression de la compensation des exonérations de cotisations sociales pour les heures supplémentaires a diminué les dépenses de 127 M€ en 2013. Ces deux facteurs de baisse des dépenses ne se reproduiront pas en 2014. À cela, s'ajoutent les risques récurrents sur la mission *Défense*, dont la masse salariale n'est pas maîtrisée et pour laquelle les OPEX sont l'objet d'une sous-budgétisation récurrente.

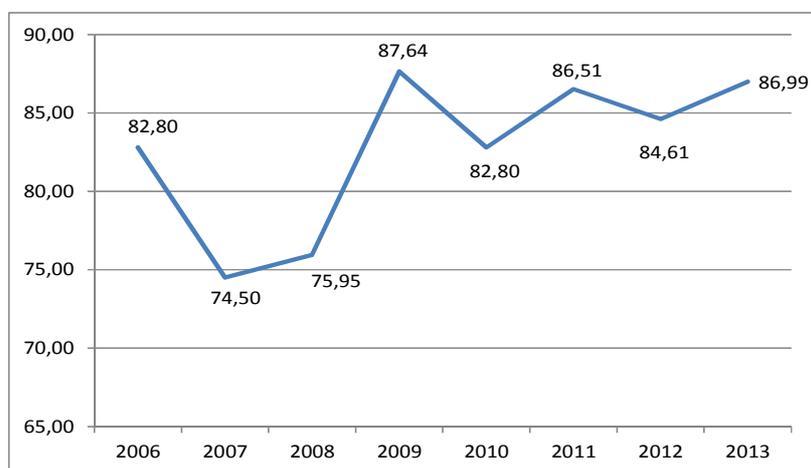
Si l'exercice 2013 ne remet pas en cause la programmation triennale, puisque les plafonds de dépenses sous normes ont été respectés, les analyses conduites par la Cour montrent que ce respect des plafonds résulte bien davantage de réductions des crédits au fil de l'eau (dont la portée se limite à 2013) que de mesures structurelles d'économies, mesures qui seront indispensables pour garantir le respect de la trajectoire en 2014 et 2015.

B - Des restes à payer d'un montant toujours aussi élevé

Après une baisse de près de 2 Md€ en 2012, le niveau des restes à payer¹⁴⁷ a augmenté de 2,39 Md€ en 2013, à 86,99 Md€, sans néanmoins atteindre le niveau de 2009 (87,64 Md€).

¹⁴⁶ Hors dotations au MES et à la BEI, et hors remboursements et dégrèvements.

¹⁴⁷ Les restes à payer correspondent aux autorisations d'engagements consommées qui n'ont pas encore donné lieu à consommation de crédits de paiement.

Les restes à payer sur le budget général entre 2006 et 2013 (en Md€)

Source : Cour des comptes

Les hausses se concentrent principalement sur deux missions :

- *Engagements financiers de l'État* : +3,26 Md€. En 2013 ont été comptabilisées en AE les trois dernières tranches de la dotation au MES, la dernière devant être payée en 2014. En 2012, seules les deux premières tranches avaient été comptabilisées en AE (et en CP), ce que la Cour avait critiqué puisque l'obligation pour la France de verser l'intégralité de la dotation était certaine ;
- *Travail et emploi* : +1,97 Md€ : cette augmentation résulte pour l'essentiel des emplois d'avenir, pour lesquels les AE sont consommées en totalité à la signature des contrats alors que les CP sont consommés au fil de l'eau.

À l'inverse, les baisses les plus importantes sont constatées sur les deux missions suivantes :

- *Égalité des territoires, logement et ville* : la baisse de 1,61 Md€ des restes à payer s'explique par un apurement comptable de restes à payer devenus caducs en raison des nouvelles sources de financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;
- *Aide publique au développement* : la réduction de 0,73 Md€ provient de l'échelonnement dans le temps des paiements relatifs aux programmes d'aide au développement (dont 0,4 Md€ de crédits pour l'Association internationale de développement engagés en 2011).

Le montant des restes à payer est relativement stable depuis 2009 et se justifie par la nature pluriannuelle de certaines opérations (la mission *Défense* porte à elle-seule plus de la moitié des restes à payer). Il fait néanmoins peser un risque sur les dépenses des prochains exercices, notamment si les paiements au titre des engagements passés devaient s'accroître.

III - La persistance de risques sur des dépenses insuffisamment pilotées

L'examen de l'exécution budgétaire de 2013 met en évidence plusieurs zones de risque pour 2014 et au-delà. Les analyses faites ci-dessous ne prennent toutefois pas en compte les événements intervenus postérieurement au 31 décembre 2013. Elles seront affinées dans le cadre du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, remis au Parlement en juin 2014, qui comportera, comme en 2013, un développement relatif à l'analyse des risques pesant sur l'exécution du budget de l'État.

A - Des missions exposées de manière récurrente à des dépassements

1 - La mission Défense

La mission *Défense* présente de manière récurrente des risques en matière de soutenabilité des dépenses. Malgré la forte réduction des effectifs (33 146 ETP entre 2010 et 2013) et les nombreuses réformes menées pour rationaliser les dépenses de fonctionnement (création des bases de défense), les dépenses de la mission *Défense*, hors pensions et hors OPEX, n'ont été en 2013 inférieures que de 400 M€ à celles de 2010 et supérieures de 600 M€ à celles de 2011.

La stabilisation en valeur des dépenses (y compris celles financées par des recettes exceptionnelles) à 31,38 M€ entre 2014 et 2016 (soit 30,93 Md€ hors provision OPEX), telle que prévue par la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019, représente donc une cible difficile à atteindre, les économies attendues de la poursuite de la baisse des effectifs pouvant être plus que compensées par de nombreux facteurs de surcoûts et de rigidité (hausse des contributions au CAS *Pensions*, progression des rémunérations, OPEX, engagements sur les programmes d'armement). À cette difficulté s'ajoute l'incertitude sur le calendrier des

recettes exceptionnelles devant servir à financer une partie des dépenses inscrites dans la LPM.

Les difficultés récurrentes relatives à la dérive de la masse salariale ou au financement du surcoût OPEX pourraient continuer à affecter l'exécution des crédits de la mission, et les crédits d'équipement servir de variable d'ajustement, comme lors des exercices passés. De surcroît, les crédits de la mission *Défense* pour 2014 ont été amputés de 0,4 Md€ pour financer des dépenses de 2013 : des crédits du programme d'investissements d'avenir de la LFI 2014 ont en effet été utilisés en janvier 2014 pour payer une fraction de la subvention du CEA au titre de 2013. Si cette opération a permis de diminuer les restes à payer de la mission, elle a réduit d'autant les crédits disponibles pour l'exercice 2014.

2 - La mission Écologie, développement et aménagement durables

La soutenabilité de la mission est liée à celle de son principal opérateur, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). La suspension de l'écotaxe poids lourds en novembre 2013 implique pour l'AFITF un manque à gagner en recettes de l'ordre de 800 M€ en année pleine. En 2014, ce manque à gagner devrait être compensé par une réduction des dépenses de l'AFITF et par une augmentation de la subvention de l'État, en mobilisant des crédits mis en réserve au programme 203 - *Infrastructures et services de transports*.

Une telle solution ne peut qu'être provisoire, d'autant plus qu'elle pèse directement sur le niveau des concours à Réseau ferré de France (RFF) en exécution et qu'elle supprime toute marge de manœuvre au sein de ce programme dès le début de la gestion.

3 - La mission Agriculture

Le ministère de l'agriculture continue, de façon récurrente, à ne pas budgétiser les refus d'apurement communautaire et à ne pas doter 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.

Les refus d'apurement notifiés par la Commission européenne

L'exécution 2013 a été marquée par des refus d'apurement les plus élevés depuis quatre ans.

Les refus d'apurement notifiés par la Commission européenne en 2013 au titre de la politique agricole commune se sont élevés à 197,5 M€, (contre 70,9 M€ en 2012 ; 37 M€ en 2011 et 170,5 M€ en 2010).

Une part minoritaire de ce montant (45 M€) a été notifiée suffisamment tôt pour pouvoir être imputée, dès 2013, sur le programme 154 Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires ; mais l'essentiel (152,5 M€), qui résulte de la dernière décision de la Commission, ne sera imputée sur ce programme qu'en 2014, en raison de la date tardive de sa publication (17 décembre 2013).

Les discussions avec la commission européenne font apparaître que le refus d'apurement communautaire sera au moins de 406,7 M€ en 2014 (152 M€ ont d'ores et déjà été publiés). En sus de ces 406,7 M€, les sommes encore en discussion avec la commission à ce titre et susceptibles d'avoir un impact budgétaire sur l'exercice 2014 s'élèvent à 1,4 Md€ ; et celles en discussion susceptibles d'avoir un impact sur l'exercice 2015 sont du même ordre de grandeur.

Compte tenu de ces montants au titre des refus d'apurement, auxquels s'ajoutent d'autres impasses (notamment un contentieux avec les vétérinaires sanitaires évalué à 65 M€), il est d'ores et déjà certain que les plafonds de dépenses fixés tant par la LFI 2014 que par la LPFP ne seront pas respectés.

4 - La mission Enseignement scolaire

Les dépenses de la mission *Enseignement scolaire* en 2013 ont dépassé de 190 M€ les crédits ouverts dans la LFI. Ce dépassement est largement imputable à la dépense de masse salariale, alors même que le ministère de l'éducation nationale a sous-exécuté son schéma d'emplois. Ce constat soulève un doute sur la capacité de la mission à respecter la trajectoire prévue dans le budget triennal, sauf à prendre des mesures de nature à dégager des économies.

5 - Le budget annexe Contrôle et exploitation aériens

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) présente une hausse continue de son endettement. Sa dette a augmenté de 2 % en 2013, atteignant 1,24 Md€. La progression de l'endettement est continue depuis 2009. À court terme, les ressources propres du budget annexe n'augmenteront pas alors que des dépenses d'investissement

importantes devront être réalisées pour répondre aux engagements européens. Même si la DGAC envisage une politique de réduction de ses coûts (réorganisation des services, optimisation des fonctions support), la trajectoire d'endettement du budget triennal, avec notamment une baisse prévue en 2015, risque de ne pas pouvoir être respectée.

B - Des risques susceptibles de se matérialiser

1 - Les pensions

Les dépenses de pensions en 2013 ont été inférieures à la prévision de la LFI, notamment en raison d'une revalorisation plus faible que prévu et de départs en retraite moins nombreux qu'attendu, certains agents ayant reporté la date de leur départ. L'analyse de la direction du budget et du Service des retraites de l'État (SRE) conduit à estimer pour le moment que cet effet report se poursuivra à l'avenir, sans entraîner de risque d'une accélération brutale des départs dans les années futures. Pour autant, la croissance du nombre de fonctionnaires ayant dépassé la date d'ouverture de leurs droits, et donc susceptibles de prendre leur retraite à tout instant, constitue une source de fragilité pour le financement du CAS *Pensions*.

2 - Les engagements de l'État

Les engagements de l'État tels que retranscrits dans le compte général traduisent une augmentation sensible au cours des années récentes des risques financiers auxquels l'État est exposé.

Le montant des provisions pour risques enregistrées au passifs du bilan de l'État est passé de 7,0 Md€ en 2006 à 19,9 Md€ en 2013, sous le double effet d'un meilleur recensement des risques et d'une augmentation des montants relatifs à des contentieux ou litiges auxquels l'État est partie prenante.

En ce qui concerne les garanties apportées par l'État, l'analyse comparée des encours et des dépenses budgétaires montre que la hausse soutenue du total des garanties, quelle que soit leur catégorie, ne s'est pas accompagnée, à ce jour, d'une hausse des dépenses au titre de ces garanties. La situation actuelle n'en appelle pas moins à la vigilance.

L'analyse des encours de l'assurance-crédit octroyée par la Coface avec la garantie de l'État fait apparaître une concentration de risques sur certaines contreparties ou sur certains secteurs. Ainsi, par exemple, le secteur aéronautique représente, à lui seul, 19,5 Md€ d'encours à échoir, soit un tiers de l'encours total.

Du fait de la progression de l'encours des dettes qu'il garantit au bénéfice du secteur financier, le budget de l'État est plus directement exposé qu'autrefois à une déstabilisation du fonctionnement des marchés financiers ou à des difficultés de refinancement des bénéficiaires de sa garantie.

Les mises en place successives du Fonds européen de stabilité financière (FESF) puis du Mécanisme européen de stabilité (MES) ont abouti à une plus grande mutualisation des risques budgétaires entre États membres de la zone euro. La France se trouve ainsi davantage exposée qu'autrefois aux difficultés budgétaires que d'autres États pourraient rencontrer. La mise en jeu de la garantie de l'État, que ce soit au titre de la dette garantie du fonds européen de stabilité financière ou au titre de la garantie de passif accordée au mécanisme européen de stabilité apparaît toutefois peu probable à brève échéance.

3 - Les partenariats public-privé

Les contrats de partenariat public - privé (PPP) sont des contrats par lesquels l'État, moyennant le paiement de loyers, a confié à un tiers pour une période déterminée une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion. Ces contrats engagent l'État sur plusieurs années, pour des sommes importantes, parmi lesquels :

- mission *Recherche et enseignement supérieurs (MIREs)* : les contrats conclus au cours de la période 2008-2013 ont représenté un montant de 654,5 M€ en autorisations d'engagement (AE) et les nouveaux contrats prévus sur la période 2014-2017 représenteraient 314,1 M€ en AE ;
- mission *Justice* : les engagements sous forme de PPP donnant lieu à des décaissements futurs représentent 2,67 Md€ pour les établissements pénitentiaires et 1,03 Md€ pour les palais de justice ;
- mission *Défense* : le principal PPP vise à financer, construire et entretenir le nouveau site de l'administration centrale du ministère (Balard), pour un coût d'investissement de 1,03 Md€ et un coût de fonctionnement de 3,65 Md€ sur la période 2011-2041.

Ces contrats se traduisent par des dépenses obligatoires, source de rigidités pour l'État durant toute la période de l'engagement.

Les coûts futurs pour l'État résultant des PPP ne sont par ailleurs pas intégralement retranscrits par le mode actuel de comptabilisation budgétaire. En effet, au moment de la conclusion des contrats, seules les dépenses d'investissement donnent lieu à consommation d'AE alors que les dépenses de fonctionnement ne seront comptabilisées qu'à l'achèvement du projet, en AE=CP. Ces dépenses de fonctionnement, même si elles interviennent plusieurs années après la signature du contrat, sont prévisibles et inéluctables, et devraient donc dès la conclusion du contrat, donner lieu à la comptabilisation d'engagements. Il serait ainsi mieux rendu compte de la réalité des restes à payer pour l'État.

Il convient de noter que la montée en charge des PPP a connu une inflexion en 2013, avec l'abandon de plusieurs projets au profit d'autres voies de financement. Sur la mission *Justice*, le gouvernement a décidé de reprendre en maîtrise d'ouvrage publique certaines opérations (projets immobiliers) dont le financement était initialement prévu en PPP. De même, sur la *MIRES*, plusieurs opérations du Plan Campus, initialement prévues en PPP, seront réorientées vers une maîtrise d'ouvrage publique, la loi autorisant désormais les établissements à emprunter auprès de la Banque européenne d'investissement.

C - Un possible accroissement des transferts aux autres entités publiques

1 - Les opérateurs

Parmi les opérateurs, l'AFITF présente des engagements cumulés s'élevant à 33,76 Md€, dont 2,70 Md€ d'engagements nouveaux pris en 2013. Le reste à payer au 31 décembre 2013 est de 16,46 Md€, en progression de près de 780 M€ en un an.

Les projets ont été engagés en supposant que l'agence disposerait d'une recette pérenne, l'écotaxe poids-lourds, d'un rendement de 800 M€ par an, mais qui n'est toujours pas entrée en vigueur. À défaut de mise en œuvre rapide de cette taxe, ou de mobilisation d'une recette pérenne de substitution, l'Agence sera en grande difficulté pour assurer le financement des « coups partis » et dans l'incapacité d'engager de nouveaux projets.

2 - L'Union européenne

En 2013, les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne ont été sensiblement accrus (+17,9 % en un an) par l'adoption de budgets rectificatifs, avec notamment un versement de

1,8 Md€ devant solder les dépenses du cadre financier pluriannuel 2007-2013.

L'incidence de prochains budgets rectificatifs au titre d'engagements passés constitue un risque financier important. L'annexe au PLF 2014 sur les relations financières avec l'Union européenne indique ainsi que les restes à liquider¹⁴⁸ fin 2013 atteindraient 224,7 Md€ pour l'ensemble du budget de l'Union européenne¹⁴⁹, en augmentation de 6,9 Md€ par rapport à 2012. Et ce montant devrait encore augmenter en 2014. Ces restes à liquider font peser un risque significatif d'augmentation des versements à l'Union européenne. Toutefois, le risque ne porte pas sur la totalité du montant des restes à liquider, qui correspondent à des fonds structurels en réalité jamais intégralement consommés.

3 - La sécurité sociale

Les transferts de l'État au profit de la sécurité sociale, au titre de prestations sociales et d'exonération de cotisations sociales, ont été en 2013 insuffisants pour couvrir les sommes dues par l'État. Ce dernier se trouve ainsi fin 2013 avec une dette de 249,05 M€ envers la sécurité sociale, alors qu'il disposait fin 2012 d'une créance de 244,4 M€. Cette évolution résulte d'une budgétisation insuffisante pour un montant total d'environ 0,5 Md€. Le rétablissement de l'équilibre financier vis-à-vis de la sécurité sociale suppose donc une « sur-budgétisation » du même montant des crédits en 2014.

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.

¹⁴⁸ Engagements n'ayant pas encore donné lieu à paiement.

¹⁴⁹ Depuis 2010, la quote-part de la France dans le budget européen se situe entre 16 % et 17 %.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sur la régularité de l'exécution budgétaire :

La Cour constate la persistance d'un grand nombre d'irrégularités déjà relevées l'année dernière, 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, de rétablissements de crédits, ou plus fréquemment de la situation de divers comptes spéciaux.

À ces irrégularités s'ajoutent celles relevées plus spécifiquement sur l'exercice 2013. Elles concernent en particulier le CAS Participations financières de l'État dont certaines dépenses ne répondent pas à la logique patrimoniale qui le fonde. Le nouveau compte de concours financier (CCF) Avances aux organismes de sécurité sociale ne répond pas à la définition de l'article 24 de la LOLF. Sa suppression ne poserait pas de difficulté technique et l'information du Parlement sur ces opérations pourrait être effectuée en annexe au PLF. Il n'existe en revanche pas à l'heure actuelle de vecteur budgétaire adéquat susceptible de se substituer au CCF Avances aux collectivités territoriales qui ne répond pas non plus à la définition de l'article 24 de la LOLF.

Sur la démarche de performance :

L'amélioration du dispositif de performance des PAP et des RAP doit se poursuivre, en particulier par les progrès qualitatifs des indicateurs et objectifs et par le développement de la contractualisation entre autorités centrales et services opérationnels.

Un saut qualitatif en faveur d'une meilleure performance des politiques publiques nécessite cependant d'aller plus loin en développant des outils de gestion qui ont fait, dans d'autres pays, la preuve de leur efficacité tels la comptabilité des coûts et le contrôle de gestion.

Sur la soutenabilité du budget de l'État :

L'analyse de l'exécution budgétaire en 2013 permet d'identifier plusieurs risques financiers pour les exercices 2014 et suivants.

Ces risques concernent tout d'abord les recettes fiscales, dont l'exécution en 2013 très inférieure à la prévision soulève légitimement des doutes quant à la possibilité de respecter la prévision retenue pour 2014 dans la LFI.

Sur les dépenses, des risques peuvent être identifiés sur certaines missions, notamment Défense (sous-budgétisation initiale, difficultés de maîtrise en cours d'exercice...) et Écologie, développement et

aménagement durables (incertitude concernant l'entrée en vigueur de l'écotaxe poids lourds). Plus généralement, les dépenses de pensions constituent un risque, le ralentissement des départs à la retraite au cours des dernières années ayant accru le nombre des agents susceptibles de prendre leur retraite prochainement. De même, l'augmentation de l'encours des garanties accordées par l'État fait planer un risque financier en cas d'appel de ces garanties.

Enfin l'analyse de la gestion 2013 témoigne des risques d'une mise en œuvre imparfaite des orientations de la loi de programmation des finances publiques. Si la masse salariale s'est stabilisée en 2013, ce résultat a été permis par l'effet en année pleine de la réduction des effectifs en 2012. Cet effet disparaîtra en 2014, ce qui rendra difficile la poursuite de cette stabilisation et le respect d'un objectif de hausse de 1 % sur la période 2012-2015. Des tensions sont déjà apparues en 2013 sur les dépenses de personnel de la mission Enseignement scolaire. Par ailleurs, les plafonds de dépenses sous normes ont été respectés en 2013 grâce à des réductions des crédits au fil de l'eau, mais sans mise en œuvre de mesures structurelles d'économies produisant des effets pérennes.

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.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 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).

Recommandation n° 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).

Conclusion générale

En 2013, la réduction du déficit budgétaire a été sensiblement plus faible que prévu.

Le déficit budgétaire s'est établi à 74,87 Md€, en recul de 12,28 Md€ par rapport à 2012. Ce résultat est décevant, comparé aux ambitions de la loi de finances initiale qui tablait sur une réduction deux fois plus élevée du déficit budgétaire en 2013 (62,31 Md€).

Alors qu'en 2011 et en 2012, la réduction du déficit budgétaire reposait sur une hausse des recettes fiscales supérieure à celle des dépenses, elle résulte en 2013 d'une hausse des recettes fiscales associée à une stabilisation des dépenses par rapport à l'exécution précédente.

Si les dépenses exécutées sur le budget général sont inférieures de près de 4 Md€ aux dépenses autorisées, les recettes nettes enregistrent un recul de 16,8 Md€ par rapport aux prévisions de la LFI, essentiellement en raison de recettes fiscales largement inférieures à ce qui était attendu.

L'important écart entre les recettes fiscales prévues et réalisées a compromis la correcte exécution de la loi de finances.

Les recettes fiscales, nettes des remboursements et dégrèvements, devaient augmenter de 28,3 Md€. La prévision de la LFI intégrait des mesures nouvelles pour 15,8 Md€ et reposait sur une élasticité unitaire des recettes fiscales (c'est-à-dire, un rapport entre l'évolution des recettes et l'évolution du PIB égal à 1).

Malgré un produit en hausse de 15,6 Md€ par rapport à 2012, les recettes fiscales nettes ont été inférieures de 14,6 Md€ aux prévisions de la LFI, en dépit de 3,8 Md€ de moindres dépenses au titre des contentieux communautaires et d'une recette exceptionnelle de 2,2 Md€ au titre d'un redressement d'impôt sur les sociétés. Des moins-values importantes ont été constatées tant sur le produit de l'impôt sur les sociétés que sur celui de l'impôt sur le revenu et de la TVA.

Les mesures nouvelles ont eu, selon le ministère des finances, un impact presque conforme (-1,1 Md€) à la prévision mais la Cour conteste le choix du gouvernement de présenter comme le produit d'une mesure nouvelle la recette exceptionnelle de 2,2 Md€ perçue au titre d'un

redressement à l'impôt sur les sociétés. Le calcul de l'évolution spontanée, c'est-à-dire à législation constante, des recettes fiscales, a manqué de prudence, puisqu'elle a été négative de 4,6 Md€ alors qu'elle était attendue en progression de 7 Md€. Au total, l'élasticité effective pour 2013 est fortement négative (-1,3) et soulève la question de la qualité et de la sincérité des prévisions de recettes fiscales.

Un moindre rendement de 3,5 Md€ a été également constaté entre les recettes fiscales exécutées et le montant révisé prévu par la loi de finances rectificative de fin d'année. La moins-value de 1,8 Md€ sur l'impôt sur le revenu est surprenante puisque le produit de cet impôt est connu en septembre.

Les objectifs de dépenses ont été tenus grâce à un pilotage infra-annuel efficace.

Inférieures de près de 4 Md€ aux crédits ouverts, les dépenses nettes du budget général ont légèrement diminué par rapport à 2012 (- 0,89 Md€, soit -0,3 %), passant de 299,54 Md€ à 298,65 Md€.

Le plafond de la norme de dépense dite « 0 valeur » a été respecté, même s'il était moins rigoureux qu'en 2012, année où il avait été abaissé de 1,2 Md€. Comme chaque année, diverses « facilités » (inscriptions contestables de dépenses sur des comptes spéciaux, changements de périmètre) ont favorisé ce respect, sans remettre cependant en cause le constat d'une maîtrise globale de la dépense en 2013. Néanmoins, le champ d'application des normes devrait être étendu à certaines dépenses effectuées à partir de comptes d'affectation spéciale.

Comme en 2012, le pilotage de la dépense a été caractérisé par une mise en réserve durcie dès le stade de la LFI. Hors remboursements et dégrèvements, le total des annulations brutes s'est élevé à 6,2 Md€, montant comparable à celui de 2012. Ce pilotage infra-annuel s'est révélé efficace car il a permis de contenir la dépense mais, en raison de tensions budgétaires, il s'accompagne du report de certaines dépenses sur les gestions futures. Il ne saurait être considéré, sur la durée, comme le principal moyen de maîtriser structurellement la dépense.

Peu de progrès tangibles peuvent être constatés tant sur la régularité de l'exécution budgétaire que sur l'impact de la démarche de performance.

Les mêmes irrégularités frappent l'exécution budgétaire de 2013 tant en ce qui concerne certaines sous-budgétisations récurrentes ou le suivi des fonds de concours en dépit de quelques progrès, que la gestion de certains comptes spéciaux.

Quant à la démarche de performance, les progrès qualitatifs des indicateurs et objectifs se poursuivent, notamment par le développement de la contractualisation entre autorités centrales et services opérationnels. En revanche, les outils de comptabilité des coûts et le contrôle de gestion font toujours défaut.

*

* *

Malgré les efforts réalisés, les résultats restent en deçà de ce qu'exige la situation actuelle des finances publiques et demeurent fragiles en l'absence de mesures structurelles.

La diminution des dépenses nettes du budget général et le respect des autorisations budgétaires et des normes d'évolution des dépenses sont liés en partie à des facteurs conjoncturels favorables dont la pérennité n'est pas assurée. Ainsi, les taux d'intérêt historiquement bas ont permis de réduire la charge d'intérêt de la dette ; de même, l'inflation, moindre que prévu, a allégé la charge des pensions.

La stabilisation des dépenses de masse salariale a, elle aussi, été facilitée par des facteurs non pérennes (impact des baisses d'effectifs antérieures, abrogation du dispositif d'exonération des cotisations sociales au titre des heures supplémentaires). Enfin, si les dépenses d'intervention ont été globalement contenues, les plus dynamiques d'entre elles ont poursuivi leur progression.

En 2013, les 556 opérateurs de l'État ont bénéficié de 40 Md€ de dotations du budget de l'État et de près de 10 Md€ de recettes fiscales affectées. Alors que leurs dépenses et leurs ressources sont encadrées afin de les associer aux objectifs de maîtrise de la dépense, il est toujours difficile, faute d'instruments fiables de suivi et de pilotage, d'apprécier leur contribution réelle au respect de ces objectifs.

La régulation infra-annuelle de la dépense, qui a permis le respect des plafonds en 2013, doit être complétée de mesures structurelles, seules à même d'infléchir durablement la progression des dépenses et de garantir le respect de la trajectoire budgétaire.

La qualité et la transparence des prévisions de recettes fiscales doivent être fortement améliorées.

Même si les prévisions de recettes fiscales sont frappées d'aléas importants, notamment en période de faible croissance, les écarts constatés en 2013 entre prévisions et réalisations sont particulièrement élevés et ont compromis le respect des engagements de réduction du déficit budgétaire.

Cela ne rend que plus nécessaire, comme la Cour l'indiquait dans son référé du 16 décembre 2013, un effort de transparence accru du ministère des finances en matière de prévision de recettes fiscales (publication d'un document de référence sur les méthodes, réalisation et publication annuelles d'analyses approfondies des écarts).

L'analyse des raisons des écarts de 2013 doit être poursuivie afin d'apprécier si et dans quelle mesure l'alourdissement soutenu des prélèvements a pu, dans un contexte de ralentissement économique prolongé, conduire à des modifications de comportement durables des agents économiques.

La gestion 2013 confirme qu'en période de faible croissance, l'effort fiscal ne peut suffire pour réduire le déficit budgétaire. Elle souligne à nouveau la nécessité de s'appuyer sur des prévisions de recettes prudentes et de faire reposer l'effort de réduction du déficit sur des économies en dépenses, celles-ci relevant directement de la décision publique, afin que le budget de l'État soit exécuté conformément à la loi de finances.

La persistance d'un déficit budgétaire élevé, équivalent à trois mois de dépenses, accroît mécaniquement l'encours de la dette et fait peser des risques importants en cas d'élévation du niveau des taux d'intérêt.

En 2013, alors que l'encours de la dette progressait de 71 Md€, la charge d'intérêt a reculé de 1,4 Md€ grâce à un environnement financier exceptionnellement favorable.

L'encours de la dette négociable de l'État est passé de 1 386 Md€ fin 2012 à 1 457 Md€ fin 2013. Les amortissements risquent d'atteindre le niveau record de 144,5 Md€ en 2015, contre 103,8 Md€ en 2014.

Le niveau de la dette à la fin de l'année 2013 est 2,5 fois plus élevé qu'en 1999. La progression de la dette ne s'est pas accompagnée d'une progression aussi rapide de la charge d'intérêt, qui ne s'est accrue que de 30 % sur la même période, ce qui limite la perception du risque.

Or, cette croissance ininterrompue de la dette fait peser un risque sur le budget de l'État : une augmentation d'un point de pourcentage de l'ensemble des taux entraînerait une hausse immédiate de 2 Md€ de la charge d'intérêt et de 15 Md€ au bout de dix ans. Le niveau très bas des taux d'intérêt accorde un répit provisoire qui doit être mis à profit rapidement pour stabiliser le montant de la dette, puis entamer sa décade.

Liste des recommandations de la Cour

La liste suivante récapitule les recommandations formulées par la Cour au terme de chacun des chapitres. Elles sont présentées dans l'ordre de leur apparition dans le texte.

Recommandation n° 1 : 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).

Recommandation n° 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).

Recommandation n° 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).

Recommandation n° 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).

Recommandation n° 5 : réaliser et publier, dans l'annexe Voies et moyens du projet de loi de finances, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales (recommandation nouvelle).

Recommandation n° 6 : procéder à l'évaluation des dépenses fiscales prévue par l'article 18 de la LPFP (recommandation nouvelle).

Recommandation n° 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).

Recommandation n° 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 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° 9 : améliorer et harmoniser les méthodes de prévision du nombre de départs à la retraite (recommandation nouvelle).

Recommandation n° 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).

Recommandation n° 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).

Le suivi des recommandations

Le suivi a porté sur la mise en œuvre de 17 recommandations formulées dans le RRGB pour 2011 et de 12 recommandations formulées dans le RRGB pour 2012.

La mise en œuvre de ces recommandations a été appréciée à partir des réponses apportées par les services de la direction du budget ainsi que des constatations faites par la Cour dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances pour 2013.

A - La cotation des recommandations

La Cour a constaté une meilleure mise en œuvre des recommandations du RRGB pour 2011 lors du suivi 2013 : en totalisant les recommandations totalement et partiellement mises en œuvre, 59 % d'entre elles ont été mises en œuvre contre 41 % lors du suivi 2012.

Nombre de recommandations :	Recommandations du RRGB 2011 suivi 2012	Recommandations du RRGB 2011 suivi 2013	Recommandations du RRGB 2012 suivi 2013
Recommandations mises en œuvre	1	4	3
Recommandations partiellement mises en œuvre	6	6	3
Recommandations non mises en œuvre	10	2	4
Refus de mise en œuvre	0	3	2
Recommandations devenues sans objet	0	2	0
Total	17	17	12

NB : la cotation "refus" de l'administration de suivre la recommandation formulée par la Cour n'existe dans la base de données Asur que depuis le suivi 2013.

Source: Cour des comptes

Quant aux recommandations formulées dans le RRGB pour 2012, moins d'un an après sa publication, 50 % d'entre elles sont déjà partiellement ou totalement mises en œuvre (contre 41 % des recommandations du RRGB pour 2011).

Les tableaux des pages suivantes retracent la cotation des recommandations ayant fait l'objet du suivi 2013 (recommandations formulées par le RRGB pour 2012 et recommandations formulées par le RRGB pour 2011).

Sur les 231 recommandations formulées dans les 60 analyses au titre de la gestion 2012 et qui ont fait l'objet d'une cotation, 52,8 % d'entre elles ont été partiellement ou totalement mises en œuvre dans l'année (45 % l'année précédente).

Le nombre des recommandations formulées dans l'ensemble des analyses pour l'exercice 2013 a diminué de 17 % entre 2013 et 2014.

Titre	Numéro de la reco.	Libellé de la recommandation	Suivi 2013
RRBB 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
RRBB pour 2012	2	Elargir le périmètre des normes de dépenses aux comptes d'affectation spéciale dont les dépenses ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général (une fraction des dépenses de Gestion du patrimoine immobilier de l'État, 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
RRBB 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
RRBB 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; en appliquant le gel aux crédits correspondant aux seules dépenses non obligatoires.	Partiellement mise en œuvre
RRBB pour 2012	5	Instaurer un plafond spécifique pour les emplois d'assistants d'éducation.	Non mise en œuvre
RRBB pour 2012	6	Utiliser la classification des dépenses d'intervention entre "dépenses de guichet" et "dépenses hors budget" comme un cadre de négociation, de gestion et d'évaluation partagé entre le ministère chargé du budget et les autres ministères et définir des clés objectives et explicites de ventilation des dépenses du titre 6 dans ces catégories.	Mise en œuvre

Titre	Numéro de la reco.	Libellé de la recommandation	Suivi 2013
RRBB 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
RRBB 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
RRBB 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 Opérations avec le Fonds monétaire international.	Non mise en œuvre
RRBB pour 2012	10	Publier l'arrêté ministériel prévu par l'article 17-IV de la LOLF relatif aux rétablissements de crédits.	Mise en œuvre
RRBB pour 2012	11	Poursuivre la mise en cohérence des indicateurs et des objectifs triennaux des missions avec les contrats d'objectifs et de performance conclus avec les opérateurs.	Mise en œuvre
RRBB pour 2012	12	Justifier dans les PAP et les RAP toute suppression d'un indicateur ou réduction d'une cible chiffrée par rapport aux exercices antérieurs.	Non mise en œuvre

Titre	Numéro de la reco.	Libellé de la recommandation	Suivi 2013
RRGB pour 2011	1	Etablir le tableau de financement de manière à fournir une lecture directe du solde budgétaire en gestion.	Mise en œuvre
RRGB pour 2011	2	Dans le tableau de financement, retirer la charge d'indexation des emprunts indexés de l'impact en trésorerie du solde budgétaire.	Mise en œuvre
RRGB pour 2011	3	Modifier la présentation de l'article d'équilibre des lois de finances en ne déduisant que les seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État des recettes brutes pour aboutir aux recettes nettes.	Refus
RRGB pour 2011	4	Dans le respect des normes de dépenses, améliorer la sincérité de la budgétisation des crédits d'intervention des missions qui nécessitent depuis plusieurs exercices des abondements récurrents en gestion (en priorité mission Défense au titre des opérations extérieures, le programme 231 - Vie étudiante au titre des bourses d'enseignement supérieur et le programme 303 - Immigration et asile au titre des aides à l'hébergement et de l'allocation temporaire d'attente).	Partiellement mise en oeuvre
RRGB pour 2011	5	Améliorer la capacité de la réserve de précaution à contribuer au pilotage du solde budgétaire, notamment en appliquant plus strictement le principe de la notification des subventions pour charges de service public nettes des crédits mis en réserve.	Partiellement mise en oeuvre
RRGB pour 2011	6	Aligner la notion d'engagement utilisée en comptabilité budgétaire sur celle retenue en comptabilité générale et consommer les autorisations d'engagement dès l'engagement juridique.	Refus
RRGB pour 2011	7	Fiabiliser les engagements budgétaires de l'État, notamment en utilisant toutes les potentialités de Chorus.	Partiellement mise en oeuvre

COUR DES COMPTES

RRGB pour 2011	8	Elargir le périmètre des normes de dépense à ceux des remboursements et dégrèvements qui procèdent de mesures de politiques publiques et à celles des dépenses des comptes spéciaux qui ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général.	Refus
RRGB pour 2011	10	Intégrer dans le plafond d'emplois ministériel de la mission Enseignement scolaire les emplois permanents de l'État relevant de la vie scolaire.	Non mise en oeuvre
RRGB pour 2011	11	Améliorer l'évaluation de l'efficacité et du coût des dépenses fiscales en y associant davantage les responsables de programme et tenir compte des résultats de cette évaluation dans la fixation des objectifs de réduction portés par les documents de programmation pluriannuelle.	Partiellement mise en oeuvre
RRGB pour 2011	14	Améliorer et fiabiliser les instruments de suivi et de pilotage des opérateurs, notamment pour ce qui concerne la fixation et le contrôle des plafonds d'emplois.	Partiellement mise en oeuvre
RRGB pour 2011	15	Fiabiliser les prévisions budgétaires relatives aux dispositifs gérés par les organismes de sécurité sociale et financés par l'État et mettre en place des indicateurs d'alerte destinés à anticiper d'éventuels dépassements.	Partiellement mise en oeuvre
RRGB pour 2011	16	Approfondir la démarche des "indicateurs de mission" en les associant aux budgets triennaux afin de doter ceux-ci d'un volet "performance".	Non mise en oeuvre
RRGB pour 2011	17	Poursuivre la mise en cohérence des indicateurs et objectifs triennaux des missions avec les documents contractuels (lettres de mission aux responsables administratifs, contrats d'objectifs et de moyens avec les opérateurs, les services déconcentrés et les prestataires).	Mise en oeuvre

B - Des progrès notables

Certaines recommandations formulées depuis plusieurs années ont été pleinement suivies.

1. La LFI pour 2014 traduit la mise en œuvre de deux recommandations anciennes, dont l'impact fait l'objet d'un développement dans le chapitre relatif à la trésorerie) :

- une nouvelle présentation du tableau de financement de l'État a été retenue (voir encadré ci-après) ;
- le traitement de la charge budgétaire d'indexation du capital des titres indexés a été modifié.

La recommandation n° 10 de 2012 portant sur la publication de l'arrêté prévu par l'article 17-IV de la LOLF relatif aux rétablissements de crédits a été rapidement mise en œuvre, l'arrêté correspondant ayant été publié le 19 juillet 2013 (chapitre sur la régularité).

Des progrès ont également été accomplis sur le volet performance. Désormais, les indicateurs de performance présentés dans les PAP et les RAP sont le plus souvent déclinés dans le cadre des contrats d'objectifs des opérateurs ou des organismes publics. Les évolutions de maquette doivent être explicitées dans la présentation des objectifs ou des indicateurs. La direction du budget précise que le taux d'instabilité des indicateurs (indicateurs modifiés et indicateurs nouveaux) s'est stabilisé autour de 5 % dans les PLF 2013 et 2014.

2. Concernant le pilotage du solde budgétaire, la direction du budget précise que la réserve de précaution s'est révélée efficace (annulation sur la réserve de 2,9 Md€ en 2013, soit 36 % du total de la réserve).

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique précise, dans son article 91, que le CBCM vise le document de répartition initiale des crédits et des emplois en veillant notamment au caractère soutenable de la répartition de la mise en réserve des crédits (la mise en réserve devant s'appliquer en priorité aux dépenses non obligatoires). Ce dernier point a été vérifié lors de l'instruction des notes d'analyse de l'exécution budgétaire.

De plus, en 2013, toutes les subventions ont été versées aux universités nettes de la mise en réserve, conformément à la recommandation de la Cour.

Une nouvelle présentation du tableau de financement

Les modifications portent, d'une part, sur la charge d'indexation des emprunts indexés et, d'autre part, sur les opérations relatives aux investissements d'avenir, qu'il s'agisse de l'attribution des dotations, du versement des intérêts sur les fonds non consommables ou des retraits réalisés par les opérateurs.

En premier lieu, la charge d'indexation des emprunts indexés est retirée du besoin de financement en étant inscrite en négatif à la ligne « autres besoins de trésorerie ». Bien que figurant dans le solde budgétaire, cette charge qui n'est pas décaissée, n'a pas d'impact sur le besoin de financement. En contrepartie, pour respecter l'équilibre du tableau de financement, elle ne figure plus au sein des « autres ressources de trésorerie ». Le supplément d'indexation des emprunts indexés arrivant à échéance au cours de l'exercice qui doit être payé aux détenteurs de titres, génère quant à lui un besoin de trésorerie. Il reste donc inscrit à la ligne « amortissement de dette à moyen et long terme ».

En second lieu, les versements opérés à partir du budget général sur les comptes de dépôts du programme d'investissements d'avenir (PIAp, qui n'entraînent aucun besoin de trésorerie, ne figurent plus dans le besoin de financement. Pour ce faire, les dotations budgétaires correspondantes comptabilisées dans le déficit budgétaire sont compensées par l'inscription en négatif d'un montant équivalent à la ligne « autres ressources de trésorerie ». Les décaissements réalisés par les opérateurs qui, en revanche, pèsent sur la trésorerie de l'État, apparaissent désormais dans le besoin de financement au sein du déficit budgétaire pour la partie correspondant aux intérêts versés sur les dotations non consommables et à la ligne « autres ressources de trésorerie » pour le reste. En cohérence, du côté des ressources de financement, la variation des dépôts des correspondants n'intègre plus les comptes de dépôts du PIA. Ainsi n'apparaissent dans le besoin de financement que les décaissements opérés à partir des comptes de dépôts des fonds consommables.

Enfin, la ligne « autres besoins de trésorerie » inclut tous les autres éléments de passage entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité de caisse. Auparavant, ces derniers n'étaient pas, en exécution, isolés du déficit budgétaire dans la ligne « impact en trésorerie du solde de la gestion ». Ainsi, comme l'a recommandé la Cour à plusieurs reprises, cette nouvelle présentation du tableau de financement fournit une lecture directe du déficit budgétaire, en prévision comme en exécution, tout en faisant apparaître un besoin de financement qui correspond exactement aux sorties de trésorerie de l'exercice.

C - Des préoccupations partagées

Même si elles ne sont pas mises en œuvre, certaines recommandations formulées par la Cour sont partagées par la direction du budget. C'est notamment le cas pour :

- intégrer dans le plafond d'emploi du ministère de l'éducation nationale les emplois d'assistants d'éducation, rémunérés par les Établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ) par des subventions versées depuis le titre 6 :

La direction du budget partage l'appréciation de la Cour sur le caractère permanent – quoique non pérenne - de ces emplois, qui justifie la mise sous plafond. La mise en œuvre de cette recommandation pose une difficulté juridique : les EPLÉ ne sont pas des opérateurs de l'État au sens strict (ils dépendent en effet des collectivités territoriales qui les financent), leur plafond d'emplois ne pouvant être consolidé avec celui de l'État. Elle pose également une difficulté administrative puisque le ministère de l'éducation nationale est opposé à cette mise sous plafond.

- assurer un meilleur suivi des fonds de concours dans Chorus de façon à s'assurer que l'emploi des fonds soit conforme à l'intention de la partie versante :

La direction du budget indique que le suivi des fonds de concours¹⁵⁰ est possible dans Chorus mais n'est pas systématiquement mise en œuvre par les services gestionnaires en raison du surcroît de travail qu'il engendre. Elle cherche, avec les services gestionnaires et les CBCM, les moyens de mieux utiliser Chorus.

L'article 6 du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 prévoit qu'un compte rendu de gestion est établi annuellement par l'ordonnateur en fin de gestion à destination de la partie versante. Pour la première fois en 2014, les reports de 2013 sur 2014 ont été effectués fonds par fonds et non plus au niveau du programme conformément à la circulaire de la direction du budget du 11 décembre 2013 relative aux reports de 2013 sur 2014.

- mieux suivre les dépenses des opérateurs :

La direction du budget précise que la circulaire du 10 mai 2011 relative aux documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel des opérateurs de l'État (DPG) prévoit le renseignement de tableaux de suivi des emplois et des facteurs d'évolution de la masse

¹⁵⁰ Les fonds de concours représentent 0,9 % du total des dépenses du budget de l'État en 2013 (3,5 Md€ sur 384,9 Md€).

salariale. Le décret GBCP du 7 novembre 2012 a conforté cette obligation en l'étendant aux établissements publics et GIP nationaux.

En 2013, la Cour n'a pas été en mesure de vérifier que tous les opérateurs ont produit un DPG.

D'autre part, l'administration précise que la présentation des emplois dans les documents budgétaires a été améliorée et complétée¹⁵¹.

La Cour ne peut que constater, à la lecture des PAP 2014, que tous les opérateurs ne sont pas en mesure d'effectuer un décompte en ETPT. Des progrès ont néanmoins été accomplis.

D - Des positions opposées

Les positions divergentes, de la Cour et de la direction du budget, portent sur deux recommandations reprises dans les RRGB depuis plusieurs années. Il s'agit de :

- la modification de la présentation du tableau d'équilibre de la loi de finances pour y faire apparaître les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État :

Selon l'administration, « *le rattachement des R&D locaux aux dépenses de l'État dégraderait la lisibilité des dépenses et leur pilotage budgétaire [...]. L'évolution spontanée de ces dégrèvements est en partie liée aux décisions des collectivités locales sur les taux, et par ailleurs, les R&D d'impôts locaux connaissent des évolutions heurtées (particulièrement depuis la réforme de la TP) : leur rattachement aux dépenses de l'État amoindrirait ainsi leur lisibilité et leur pilotage* ». S'il est vrai que le montant des R&D d'impôts locaux n'est pas totalement maîtrisé par l'État, puisqu'il dépend des taux votés par les collectivités locales, c'est aussi le cas de certaines dépenses budgétaires (charge d'intérêt, allocation aux adultes handicapés...). L'administration ne dit rien de l'ampleur de cette incertitude.

¹⁵¹ Pour la préparation du PLF 2013, des tableaux ont été ajoutés de manière à mieux identifier les schémas d'emplois arbitrés par programme, en décomposant les mesures permettant de passer du plafond voté en LFI 2012 au plafond proposé au PLF 2013. Pour le PLF 2014, les plafonds d'emploi des opérateurs et catégorie d'opérateurs sont présentés en ETP (équivalent temps plein) mais les PAP présentent pour information les plafonds d'emplois des opérateurs en équivalent temps plein travaillé (ETPT) afin de disposer d'une présentation équivalente à celle de l'État en 2015 (plafond d'emploi en ETPT et schéma d'emploi en ETP).

L'administration avance par ailleurs que « *les R&D d'impôts locaux ne traduisent pas nécessairement des politiques publiques ou des transferts aux collectivités locales, mais aussi la simple mécanique de l'impôt. C'est le cas par exemple des restitutions d'acomptes de CVAE, qui ne sont absolument pas assimilables à des transferts aux collectivités territoriales* ». Cette objection est en réalité sans objet : les restitutions de CVAE relèvent de la mécanique de l'impôt et ne devraient pas être rattachées au budget général (ni en moindres recettes, ni en dépenses), mais au compte d'avances aux collectivités territoriales auquel la CVAE est affectée en recette.

Enfin, l'administration rappelle que, « *en comptabilité nationale, les dégrèvements d'impôts locaux s'imputent négativement sur les recettes de l'État et ne sont pas considérées comme des dépenses, en conformité avec les normes européennes en vigueur (SEC 95)* ». Même si ce dernier argument est vrai, il ne peut pas à lui seul imposer le choix en matière de traitement budgétaire.

- le périmètre de la norme élargi aux comptes d'affectation spéciale dont les dépenses ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général¹⁵², aux crédits rétablis sur le budget général et à la variation du solde du CAS *Pensions*.

La direction du budget précise que le périmètre de la norme a été significativement élargi en 2008, avec l'intégration des prélèvements sur recettes et une partie des taxes affectées. Le mouvement se poursuit en veillant à ne pas dégrader l'efficacité de l'outil qui repose, selon elle, sur sa simplicité, sa lisibilité et le caractère pilotable des dépenses prises en compte.

¹⁵² 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*.

ANNEXES

I - Annexe 1 : Exécution de 2012 et de 2013 par mission du budget général et des budgets annexes

Missions	2012				2013			
	AE		CP		AE		CP	
Budget général (Md€)	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.
Action extérieure de l'État	2,90	2,72	2,92	2,77	2,96	2,99	2,97	2,99
Administration générale et territoriale de l'État	2,72	2,71	2,73	2,73	2,52	2,58	2,56	2,61
Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales	3,74	3,72	3,77	3,84	3,31	3,07	3,36	3,32
Aide publique au développement	2,76	2,53	3,32	3,04	2,43	2,24	3,12	2,97
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3,16	3,13	3,15	3,12	3,06	3,00	3,07	3,01
Conseils et contrôle de l'État	0,60	0,59	0,60	0,61	0,65	0,63	0,63	0,61
Culture	2,60	2,55	2,73	2,65	2,60	2,55	2,64	2,62
Défense	39,96	34,84	38,00	38,88	38,60	38,33	38,12	38,96
Direction de l'action du gouvernement	1,09	1,18	1,13	1,06	1,25	1,45	1,21	1,13
Écologie, développement et aménagement durables	9,65	11,36	9,57	10,95	8,36	10,80	8,35	10,28
Économie	1,98	2,01	1,99	2,03	1,80	2,32	1,80	2,21
Égalité des territoires, logement et ville	7,72	8,03	7,60	7,94	8,06	5,95	8,00	7,62
Engagements financiers de l'État	49,92	56,37	49,92	56,37	49,63	57,16	56,15	53,90
Enseignement scolaire	62,22	62,02	62,21	62,34	64,07	63,48	64,00	63,44
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,56	11,51	11,60	11,52	11,68	11,34	11,62	11,40
Immigration, asile et intégration	0,63	0,75	0,63	0,73	0,66	0,72	0,67	0,70
Justice	9,76	9,22	7,39	7,30	7,33	7,04	7,69	7,57
Médias, livre et industries culturelles	1,25	1,23	1,27	1,27	1,21	1,19	1,22	1,20
Outre-mer	2,12	2,16	1,97	2,02	2,19	2,18	2,04	2,10
Politiques des territoires	0,33	0,26	0,34	0,30	0,30	0,30	0,32	0,30
Pouvoirs publics	1,00	0,99	1,00	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
Provisions	0,33	0,00	0,03	0,00	0,33	0,00	0,03	0,00
Recherche et enseignement supérieur	25,76	25,66	25,41	25,28	25,94	25,85	25,94	25,80
Régimes sociaux et de retraite	6,62	6,71	6,62	6,71	6,54	6,44	6,54	6,44

Missions	2012				2013			
	AE		CP		AE		CP	
Budget général (Md€)	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.
Relations avec les collectivités territoriales	2,72	2,68	2,68	2,66	2,75	2,71	2,74	2,72
Remboursements et dégrèvements	85,44	90,59	85,44	90,56	96,16	86,18	96,16	86,21
Santé	1,38	1,32	1,38	1,32	1,29	1,38	1,29	1,38
Sécurité	17,15	17,01	17,05	17,05	17,62	17,66	17,62	17,52
Sécurité civile	0,41	0,41	0,44	0,44	0,41	0,42	0,44	0,43
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,73	12,81	12,69	12,78	13,40	13,36	13,40	13,42
Sport, jeunesse et vie associative	0,48	0,46	0,49	0,46	0,46	0,49	0,47	0,50
Travail et emploi	10,07	10,63	10,10	10,34	12,44	12,49	10,32	10,53
Total budget général	380,75	388,15	376,15	390,09	391,04	387,28	395,48	384,86
BUDGETS ANNEXES								
Contrôle et exploitation aériens	2,05	2,07	2,04	2,1	2,09	nc	2,09	nc
Publications officielles et information administrative	0,18	0,18	0,19	0,17	0,21	nc	0,21	nc
Total budgets annexes	2,23	2,25	2,23	2,27	2,30		2,31	

Source : Cour des comptes – Données au 2 mai 2014

II - Annexe 2 : Le solde des comptes spéciaux

En M€	LFI 2013		Exécution 2013		Ecart Exécution-LFI		Solde exécuté
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 417,32	1 417,00	1 382,92	1 315,12	-34,40	-101,88	67,80
Développement agricole et rural	110,50	110,50	120,58	106,98	10,08	-3,52	13,60
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	530,00	605,00	406,38	570,45	-123,62	-34,55	-164,07
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	0,00	1 067,00	0,01	1 066,24	0,01	-0,76	-1 066,23
Participations financières de l'État	13 140,49	13 140,49	11 091,66	9 871,82	-2 048,83	-3 268,67	1 219,84
Pensions	56 764,67	56 105,67	55 812,45	55 602,38	-952,21	-503,29	210,08
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	325,00	325,00	325,02	312,04	0,02	-12,96	12,97
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	688,00	825,00	675,74	813,71	-12,26	-11,29	-137,97
Aides à l'acquisition de véhicules propres	403,60	403,60	276,61	281,54	-126,99	-122,06	-4,93
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	377,00	377,00	374,32	347,74	-2,68	-29,26	26,57
Participation de la France au désendettement de la Grèce	555,60	149,00	1 005,60	599,00	450,00	450,00	406,60

En M€	LFI 2013		Exécution 2013		Ecart Exécution-LFI		Solde exécuté
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	
Total comptes d'affectation spéciale	74 312,18	74 525,26	71 471,30	70 887,03	-2 840,88	-3 638,22	584,27
Accords monétaires internationaux	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	7 505,67	7 525,45	6 768,80	6 633,79	-736,88	-891,66	135,00
Avances à l'audiovisuel public	3 447,68	3 447,68	3 448,31	3 447,68	0,63	0,00	0,63
Avances aux collectivités territoriales	94 144,00	93 406,56	90 697,36	91 072,03	-3 446,64	-2 334,53	-374,67
Prêts à des états étrangers	670,00	1 027,21	592,76	541,28	-77,24	-485,93	51,49
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	12,94	25,33	5,91	33,26	-7,03	7,93	-27,36
Avances aux organismes de sécurité sociale	9 493,34	9 493,34	9 219,60	9 214,16	-273,74	-279,18	5,44
Total comptes de concours financiers	115 273,63	114 925,56	110 732,74	110 942,19	-4 540,90	-3 983,37	-209,46

Source : Cour des comptes au 11 avril 2014

III - Annexe 3 : Le résultat net au compte général de l'État

Conformément à l'article 30 de la LOLF, l'État tient une comptabilité générale enregistrant l'ensemble de ses opérations au titre d'un exercice, sur le fondement de la constatation des droits et des obligations de l'État, selon les règles comptables applicables aux entreprises, sous réserve des spécificités propres à l'action de l'État. Les quatre états financiers issus de cette comptabilité (bilan, compte de résultat, tableau des flux de trésorerie et annexe) sont soumis, en application du 5° de l'article 58 de la LOLF, à la certification par la Cour des comptes de leur régularité, de leur sincérité et de leur image fidèle.

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	-107,1 *
2011	-90,7	-83,7 *
2012	-87,2	-94,5 *
2013	-75,3	-59,6

* : 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.

La lecture du tableau présenté ci-dessus montre cependant une moindre variabilité du solde en comptabilité générale, par rapport au solde budgétaire.

**Le solde des opérations de l'exercice de l'État en comptabilité générale
(en Md€)**

Au 31 décembre	2011 retraité	2012 retraité	2013	Variation 2013- 2012	
Charges de fonctionnement nettes	166,8	173,0	176,7	+3,7	+2,1 %
Charges d'intervention nettes	136,4	146,3	138,6	-7,7	-5,3 %
Charges financières nettes	46,2	43,9	24,4	-19,5	-44,4%
Charges nettes	349,4	363,2	339,7	-23,5	-6,5 %
Produits fiscaux nets	276,8	282,0	295,5	+13,5	+4,8 %
Autres produits régaliens nets	6,9	6,4	6,5	+0,1	+1,6%
Ressources propres (TVA et PNB) de l'Union européenne	-18,0	-19,8	-21,9	-2,1	-10,6%
Produits régaliens nets	265,7	268,6	280,1	+11,5	+4,3%
Solde des opérations de l'exercice	-83,7	-94,5	-59,6	-13,1	

Source : compte général de l'État de 2013 (comptes 2012 et 2011 retraités « pro forma », c'est-à-dire tenant compte notamment des corrections d'erreurs détectées en 2013 et ayant un impact sur le résultat de 2012 et/ou de 2011).

IV - Annexe 4 : Évolution des dettes (+) et des créances (-) de l'État à l'égard de la sécurité sociale pour les principaux dispositifs (en M€)

DISPOSITIFS	Situation nette au 31 décembre 2012	Situation nette au 31 décembre 2013
1/ PRESTATIONS	13,63	305,89
Dont :		
Aide médicale de l'Etat (AME)	38,78	51,68
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	- 4,39	38,52
RSA activité	- 70,49	72,68
RSA contrats aidés	59,19	61,69
RSA / Prime de fin d'année	- 3,72	13,56
Allocation de logement sociale (ALS) (FNAL)	78,29	175,52
Aide personnalisée au logement (APL) (FNAL)	- 87,64	- 120,42
2/ EXONERATIONS DE COTISATIONS SOCIALES COMPENSEES	- 154,10	58,74
Dont :		
Apprentissage	- 122,95	41,23
Auto-entrepreneur - Régime micro social	- 79,61	- 62,92
Zone de restructuration de la défense (ZRD)	- 21,62	- 42,06
Zones de revitalisation rurale (ZRR)	- 9,02	- 9,36
Zones de revitalisation rurales - Organismes d'intérêt général et associations (ZRR-OIG)	10,22	11,55
Entreprises implantées dans les DOM	98,23	- 28,74
Travailleurs indépendants dans les DOM	- 28,56	156,16
Zones franches urbaines (ZFU)	12,81	23,53
Zones de redynamisation urbaine (ZRU)	- 10,45	- 10,73
3/ EXONERATIONS COMPENSEES PAR DES RECETTES FISCALES (TEPA et exonérations particuliers employeurs)	25,69	18,61
5/ SUBVENTIONS D'EQUILIBRE - CPRPSNCF	2,51	N/S
6/ DISPOSITIFS RESIDUELS	- 132,18	- 134,37
TOTAL GENERAL	- 244,46	249,05

Source : Cour des comptes sur la base des données issues de l'état semestriel au 31 décembre 2013

V - Annexe 5 : Les subventions exceptionnelles accordées aux communes

En application de l'article L. 132-2 du code des juridictions financières, « *la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article 2335-2 du code général des collectivités territoriales et le montant détaillé de ces subventions font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement du budget de l'État* ».

Les articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que des subventions exceptionnelles de 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 du 21 mars 2013 précise que sont concernées les communes qui ont adopté un budget en déséquilibre au sens de l'article L.1612-4 du CGCT et à l'encontre desquelles le préfet a, en conséquence, engagé une procédure de rétablissement de l'équilibre budgétaire en saisissant la chambre régionale des comptes sur le fondement de l'article L. 1612-5 du CGCT.

La commune de Saint-Théoffrey (Isère) a voté son budget primitif 2013 en déséquilibre à hauteur de 1,764 M€ pour la section d'investissement en raison de l'intégration du coût de sortie du portage financier d'une opération immobilière assuré par l'établissement public foncier local du Dauphiné. La chambre régionale des comptes (CRC) avait proposé des mesures de retour à l'équilibre se fondant sur une hausse significative de la fiscalité. Le préfet a réglé le budget au moyen notamment d'une hausse de 10 % de la fiscalité et d'un recours à l'emprunt à hauteur de 250 000 €. Par ailleurs, de nombreux acteurs locaux ont été mobilisés pour contribuer à résorber le déficit. Après prise en compte des efforts de ces derniers, le déficit résiduel du budget 2013, qui s'établissait à 226 803 €, a été comblé par une subvention exceptionnelle.

Des subventions exceptionnelles d'un montant total de 1 000 000 € ont été versées à 47 communes forestières du département des Landes. En effet, à la suite de la tempête Klaus du 24 janvier 2009, la mission interministérielle d'expertise des dégâts causés avait recensé les collectivités propriétaires de forêts dont les recettes de fonctionnement dépendent pour au moins 10% des recettes tirées des ventes de bois, qui présentent des pertes de recettes de ventes de bois par rapport à la période de référence des trois années antérieures à la tempête (années 2006 à 2008) et sont à ce titre

¹⁵³ Les subventions sont imputées sur le programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

éligibles à une aide exceptionnelle de l'État. Pour 2013, le préfet des Landes a présenté une liste de 47 communes remplissant les critères d'éligibilité et proposé de répartir l'enveloppe de 1 000 000 € selon des critères identiques à ceux retenus en 2010 (pertes de ventes de bois, effort fiscal, encours de la dette et autofinancement). L'année 2013 est la dernière année de versement de ces aides exceptionnelles destinées aux communes forestières des Landes.

À Mayotte, la commune de Dzaouzi-Labattoir a voté son budget 2013 en déséquilibre. La commune a connu pour 2013 une très forte baisse de ses dotations adossées à la population, suite au recensement de la population fin 2012. La chambre régionale des comptes, qui a demandé la mise en œuvre d'un plan de redressement, prévoit un retour à l'équilibre en 2014. Le budget de la commune a été modifié par le conseil municipal à la suite du premier avis de la CRC. Cependant, le budget reste déficitaire de 702 204 €. Compte tenu des efforts faits par la commune, une aide exceptionnelle de 120 000 € a été accordée pour aider à la résorption de son déficit.

La commune de Pamandzi connaît des difficultés financières structurelles. Son budget 2013 ayant été adopté en déséquilibre, elle est éligible au dispositif. Le préfet a réglé le budget conformément aux préconisations de la CRC, avec un déséquilibre de 1,2 M€. Au vu de la situation particulière des communes Mahoraises qui ne disposeront qu'à compter de 2015 de marges de manœuvre, une subvention exceptionnelle d'un montant de 80 000 € a été accordée.

En Guyane, Saint-Laurent-du-Maroni a vu son budget réglé par le préfet avec un déficit de 7,654 M€ au budget principal et de 1,734 M€ au budget annexe « eau ». La CRC a initié en 2008 un plan de redressement pour un retour à l'équilibre le 31 décembre 2013. Toutefois, au vu de la situation financière très dégradée (le fonds de roulement pour 2012 est déficitaire de 8,78 M€), et malgré le respect de ses engagements par la commune, la chambre régionale des comptes a prolongé la date de retour à l'équilibre en 2016. La commune de Saint-Laurent fait l'objet d'un protocole de redressement qui repose sur de réels efforts de gestion. Dans ce cadre, l'allocation d'une subvention exceptionnelle 850 000€ au titre de l'exercice 2013 devrait accélérer le retour à l'équilibre.

La Commune de Roura connaît des difficultés financières structurelles. Le budget primitif 2013 a été voté en déficit, comme celui de 2012 et le compte administratif 2012. Le préfet a réglé le budget avec un déficit de 7,3 M€. Les efforts de la commune ont permis une amélioration relative de sa situation financière. Afin d'accompagner la résorption du déficit, une aide exceptionnelle à hauteur de 150 000 € a été accordée à la commune à qui il appartient de mieux maîtriser ses dépenses de personnel.

VI - Annexe 6 : Les relations financières entre l'État et l'Union européenne

1 - Fonds versés à l'État par l'Union Européenne

Depuis 2005, l'État ne reçoit plus aucun fonds de concours au titre des aides agricoles accordées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). Les fonds reçus à ce titre de l'UE (tableau 1) sont en totalité reversés aux établissements et offices agréés pour la gestion de ces aides. Ils sont comptabilisés par l'État en comptes de tiers.

Tableau 1 : Versements de l'UE reçus par l'État au titre de la PAC

En M€	2009	2010	2011	2012	2013
FEAGA/FEADER ¹⁵⁴ (FEOGA garantie jusqu'à 2006)	9 824,8	9 545,1	9 504,6	9 508,3	9 544,8

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

Depuis 2006, s'agissant des fonds structurels, le budget de l'État n'enregistre comme fonds de concours que les fonds versés pour des projets dont il assure la maîtrise d'ouvrage (tableau 2). La grande majorité des fonds structurels reçus par la France (tableau 3) est, elle aussi, comptabilisée par l'État en comptes de tiers et n'a donc pas d'incidence sur les recettes et les dépenses budgétaires.

Tableau 2 : Fonds de concours de l'UE constituant des recettes de l'État

En M€	2009	2010	2011	2012	2013
FEOGA garantie / FEAGA	0	0	0	0	0
Fonds structurels	173,5	95,3	81,4	117,5	78,5
Autres	63,0	65,1	33,9	67,3	81,6
Total	236,5	160,4	115,3	184,8	160,1

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

Tableau 3 : Versements de l'UE reçus par l'État au titre des fonds structurels

En M€	2009	2010	2011	2012	2013
FEDER	968,4	810,8	1 221,9	744,5	1 303,8
FSE	940,6	556,9	383,1	589,6	1 001,8
FEOGA orientation	16,3	0	184	1,1	0,1
IFOP (pêche)	1,5	0,03	0	0	0,2
Total	1926,8	1 367,73	1 623,4	1 335,2	2 305,9
dt fonds de concours	173,5	95,3	81,4	117,5	78,5

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

¹⁵⁴ Fonds européen agricole garantie et fonds agricole de développement rural.

2 - Prélèvement sur recettes au profit de l'UE et autres recettes recouvrées au profit de celle-ci

Tableau 4 : Évolution du prélèvement sur recettes au profit de l'UE (PSRUE) et du total des ressources propres recouvrées pour l'UE

En M€	2009	2010	2011	2012	2013
<i>RPT</i> ¹⁵⁵ au budget :	1 666,1	0	0	0	0
Droits de douane ¹⁵⁶	1 624,8	0	0	0	0
Cotisations sucre	41,2	0	0	0	0
<i>RPT en comptes de tiers</i> :	0	1 934,8	2 061,8	1 978,7	1 886,9
Droits de douane ¹⁵⁷	0	1 893,6	2 013,2	1 925,4	1 832,4
Cotisations sucre	0	41,2	48,6 ¹⁵⁸	53,3	54,5
<i>Autres ressources propres</i> :	18 328,4	17 597,6	18 230,9	19 051,6	22 455,9
Ressource TVA	2 108,6	2 380,6	2 916,6	2 877,1	2 837,1
TVA pour financement de la correction britannique	1 521,6	897,6	965,9	999,9	1 204,2
Ressource RNB	14 697,2	14 317,3	14 340,9	15 167,8	18 412,8
<i>Sous-total r. TVA + r. RNB</i> ¹⁵⁹	18 327,4	17 595,5	18 223,4	19 044,8	22 454,0
Autres prélèvements ¹⁶⁰	1,0	2,2	7,5	6,8	1,8
PSRUE de l'année	19 994,4	17 597,6	18 230,9	19 051,6	22 455,9
Total recouvré pour l'UE	19 994,4	19 532,5	20 292,7	21 030,3	24 342,7
Frais de perception (RPT)	416,7	484,05	514,9	497,5	471,7
Recouvrements nets des frais de perception	19 577,7	19 048,4	19 777,8	20 532,8	23 871,1

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

¹⁵⁵ RPT : ressources propres traditionnelles.

¹⁵⁶ Ressources douanières (RD) nettes du forfait Monaco (1,5 M€ en 2009 et 2008).

¹⁵⁷ RD nettes du forfait Monaco (1,7 M€ en 2013 et 2011 ; 1,8 en 2012 ; 1,4 en 2010).

¹⁵⁸ Dont un versement de 7,4 M€, le 27 décembre, qui n'a donné lieu, s'agissant du recouvrement des droits de perception de 25 %, qu'à une opération du 1^{er} mars 2012.

¹⁵⁹ C'est ce total qui apparaît sur la ligne XV du tableau des produits régaliens nets dans les comptes de l'État.

¹⁶⁰ Les « autres prélèvements » recouvrent essentiellement les ajustements à opérer, à la suite de contrôles de la Commission ou de décisions de la CJCE, au titre des ressources douanières communautaires (droits de douane et prélèvements), mais il y a eu, historiquement, certains ajustements liés à la ressource TVA (cf. RRGB pour 2006, note 225, page 310). N'y figurent, toutefois, que des ajustements liés aux ressources propres. Les ajustements liés aux RPT donnent lieu aux frais de perception. Ce n'est pas sur cette ligne que s'imputent les pénalités dues par l'État pour non-respect d'autres aspects du droit communautaire. De tels paiements, en droit, constituent, en effet, pour l'UE, des « autres recettes » et, pour l'État, des charges.

En application des dispositions du § I de l'article L. 621-12-1 révisé du code rural, FranceAgriMer est compétent, depuis le 1^{er} avril 2009, pour recouvrer les ressources propres liées au fonctionnement de l'OCM sucre. Ces sommes sont reversées à l'UE par l'État. Cet office a également reçu compétence, en application du § II de l'article précité, pour recouvrer les prélèvements créés par le règlement n°320/2006 du Conseil du 20 février 2006 instituant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière. Il n'y a pas eu, en 2013, de recouvrements à effectuer au titre de ce règlement pour l'application duquel, 1 354 M€ ont été recouverts entre 2007 et 2009. Ces recettes n'étaient pas, juridiquement, des « ressources propres » de l'UE mais des « recettes affectées du FEAGA ». Il en a été tenu compte dans le calcul des avances à demander au titre de la PAC.

Tableau 5 : Évolution de l'évaluation du prélèvement 2013 au profit de l'UE ainsi que de l'évaluation des recouvrements de RPT

En M€	LFI 2013	Prévision du PLF 2014	Exécution 2013	Écarts sur LFI	Écarts sur PLF 2014
Droits de douane et prélèvements	2 712,7	1 902,6	1 832,4	-880,3	-70,3
Cotisations sucre et isoglucose	41,2	54,5	54,5	13,3	-
Total RPT (traitées en compte de tiers)	2 753,9	1 957,1	1 886,9	-867,0	-70,3
Ressource TVA	2 949,5	2 836,6	2 837,1	-112,4	1
TVA pour correction Royaume Uni	1 099,8	1 215,4	1 204,2	104,4	-11
Ressource RNB	16 386,2	18 160,8	18 412,8	2 026,6	252
Autres versements RNB	-	0,7	1,8	1,8	1
Total du prélèvement	20 435,5	22 213,5	22 455,9	2 020,4	242
Frais de perception RPT	688,5	489,3	471,7	-216,8	-17,6

Source : Direction du budget

**Tableau 6 : Prélèvement au profit de l'UE :
décomposition de l'écart observé entre LFI et exécution**

Synthèse des écarts (en M€)	2010	2011	2012	2013
Loi de finances initiale	18 153,3	18 235	18 878	20 435
Variation de la ressource PNB	-45	-382	196	2 027
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	<i>657</i>	<i>-132</i>	<i>268</i>	<i>2 133</i>
<i>dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :</i>				
<i>- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union</i>	<i>104</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1855</i>
<i>- de la sous-consommation des réserves</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
<i>- du solde de l'exercice précédent</i>	<i>720</i>	<i>96</i>	<i>52</i>	<i>-163</i>
<i>- du produit des recettes diverses du budget communautaire</i>	<i>-29</i>	<i>2</i>	<i>-23</i>	<i>-243</i>
<i>- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE</i>	<i>111</i>	<i>-54</i>	<i>-8</i>	<i>56</i>
<i>- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE</i>	<i>-250</i>	<i>-175</i>	<i>246</i>	<i>628</i>
<i>Impact de la variation des bases PNB des États membres</i>	<i>-76</i>	<i>-262</i>	<i>37</i>	<i>-93</i>
<i>Soldes de ressource PNB sur les exercices antérieurs</i>	<i>-48</i>	<i>12</i>	<i>64</i>	<i>-12</i>
<i>BRS année n-1 pris en compte en année n</i>	<i>-578</i>	<i>0</i>	<i>-173</i>	<i>0</i>
Variation de la participation au financement des rabais forfaitaires (Pays- Bas et Suède)	-1	-2	1	-1
Variation de la ressource TVA	-352	229	-22	-112
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	<i>0</i>	<i>0</i>		<i>0</i>
<i>Impact de la variation des bases TVA des États membres</i>	<i>-131</i>	<i>110</i>	<i>-36</i>	<i>-113</i>
<i>Soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs</i>	<i>-221</i>	<i>119</i>	<i>14</i>	<i>1</i>
Variation des « autres versements »	2	7	7	2
Variation de la participation au financement de la correction britannique	-160	143	-8	104
Exécution	17 597,6	18 231	19 052	22 456
Ecart entre l'exécution et la prévision en LFI	-3,06%	-0,02%	+0,09%	+9,9%

Source : Direction du budget et Cour des comptes

VII - Annexe 7 : Principales mesures fiscales nouvelles de 2013 (en Md€)

IR et autres recettes fiscales	Imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu des dividendes et des produits de placement à revenu fixe : - suppression de l'option du prélèvement forfaitaire libératoire, assujettissement de tous les revenus au barème - création d'un acompte (mêmes taux que le PFL) - application du barème à tous les revenus 2012 ¹⁶¹ et mise en œuvre de l'acompte à compter des revenus 2013 - suppression de l'abattement de 40 % sur les dividendes - réduction de la part déductible de la CSG (5,1 % au lieu de 5,8 %)	1,96
IR	Abaissement du plafond de l'avantage procuré par le quotient familial à 2 000 €	0,49
IR	Imposition au barème progressif de l'IR des gains de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux des particuliers (après réduction par amendement)	0,25
IR	Création d'une tranche supplémentaire de l'IR, au taux de 45 % pour la fraction de revenus supérieure à 150 000 € par part	0,32
IR	Contribution exceptionnelle de solidarité de 18 % sur les très hauts revenus d'activité au-delà de 1 M€ ¹⁶²	0,21
IR	Revalorisation de la décote applicable à l'impôt sur le revenu au bénéfice des ménages modestes	-0,30
IS	Modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises	1,00
IS	Limitation de la déductibilité des charges financières	4,00
	Exclusion du périmètre de cette mesure des contrats de partenariat public privé	-0,30
IS	Application de la quote-part de frais et charges sur les plus-values de long terme à la plus-value brute et non plus nette	2,00
IS	Augmentation du taux de la quote-part pour frais et charges, de 10 % à 12 %	0,72
IS	Impôt sur les sociétés minimum de 50 % par limitation de l'imputation des déficits en report	1,00
IS	Reconduction, pour deux années, de la contribution exceptionnelle sur l'IS instaurée par la LFR du 28 décembre 2011	0,80
ISF	Réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune	1,00
	Taxation des sommes placées en réserve de capitalisation des entreprises d'assurance	0,80
	Lutte contre la fraude pour 1 Md€ au total (0,3 Md€ ISF ; 0,1 Md€ donations ; 0,4 Md€ successions ; 0,2 Md€ impôt sur le revenu)	1,00
TICPE et TVA	Contrecoup en 2013 de la baisse des prix des carburants en 2012	0,36

Source : PLF 2013, Voies et moyens – tome 1

¹⁶¹ L'application du barème aux revenus ayant subi le prélèvement forfaitaire libératoire en 2012 a été censurée par le Conseil constitutionnel.

¹⁶² Portant le taux global des prélèvements (IR et prélèvements sociaux) à 75 %, cette mesure a été censurée par le Conseil constitutionnel.

VIII - Annexe 8 : Analyse des évolutions par impôt

L'analyse détaillée des évolutions par impôt repose sur des éléments encore provisoires, qu'il s'agisse du chiffrage *ex post* des mesures nouvelles ou des agrégats macro-économiques.

A. L'impôt sur le revenu

Le rendement net de l'impôt sur le revenu en 2013 a été inférieur de 4,9 Md€ à la prévision en LFI.

Recettes nettes d'impôt sur le revenu en prévision et exécution en 2013 (Md€)

LFI 2013	LFR 2013	Exécution 2013	Ecart avec la LFI	Ecart avec la LFR
71,9	68,8	67,0	-4,9	-1,8

Source : direction du budget ; Cour des comptes.

Alors que le rendement en 2012 a été supérieur de 0,5 Md€ à ce qui était attendu en LFI 2013, l'évolution spontanée de 2013 et le rendement des mesures nouvelles ont été inférieurs aux prévisions initiales, respectivement de 2,6 Md€ et de 2,8 Md€.

Décomposition de l'évolution de l'impôt sur le revenu (Md€)

	Base 2012	Évolution spontanée	Mesures	Montant 2013
LFI 2013	59,0	2,5	10,4	71,9
Exécution 2013	59,5	-0,1	7,6	67,0
Ecart	0,5	-2,6	-2,8	-4,9

Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes.

L'évolution spontanée de l'impôt sur le revenu en 2013 a été négative, de -0,1 Md€, soit une évolution de -0,1 %. La révision à la baisse par rapport à la LFI résulte principalement des facteurs suivants :

- un moindre rendement de l'impôt sur les revenus d'activité, dont -0,6 Md€ sur les traitements et salaires¹⁶³ et -0,5 Md€ sur les revenus des indépendants ;
- le non-report de la plus-value constatée sur l'exercice 2012, réduisant ainsi de 0,5 Md€ la croissance spontanée en 2013. La plus-value de 2012 provient principalement de l'amélioration du taux de recouvrement sur exercice courant. Son retour en 2013 à un niveau plus conforme à la tendance observée sur le long terme

¹⁶³ Pour moitié en raison d'un effet de structure, les hauts revenus ayant progressé moins rapidement que les autres revenus.

a eu un double effet en 2013 : d'une part, les recouvrements sur 2013 ont été légèrement plus faibles qu'en 2012, à émissions données ; d'autre part, les recouvrements sur exercice précédent ont été légèrement moins élevés en 2013 ;

- enfin, les remboursements et dégrèvements ont connu une croissance spontanée de 2,5 %, plus dynamique que prévu ; leur impact négatif sur le rendement de l'IR a été supérieur de 0,3 Md€ à ce qui était attendu.

Le rendement total des mesures a, quant à lui, été inférieur de 2,8 Md€ à la prévision de la LFI.

Rendement des mesures relatives à l'IR en 2013 (Md€)

	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre et de transfert	Total des mesures
LFI 2013	4,2	6,2	0,0	10,4
Exécution	3,5	4,5	-0,5	7,6
Ecart	-0,7	-1,7	-0,5	-2,8

Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes

Trois éléments principaux expliquent ce moindre rendement :

- les mesures antérieures à la LFI 2013 ont rapporté 0,7 Md€ de moins que prévu, sous l'effet de moindres rendements constatés sur différentes mesures (notamment 0,2 Md€ sur le plafonnement de la demi-part pour les parents ayant élevé seuls un enfant) ;

- les mesures nouvelles n'ont augmenté les recettes que de 4,5 Md€, alors que leur rendement attendu était de 6,2 Md€ ; cet écart s'explique essentiellement par le nouvel acompte d'impôt sur les dividendes et revenus de placement à taux fixe ; tous ces revenus sont depuis 2013 soumis au barème de l'IR alors qu'auparavant les contribuables pouvaient opter pour un prélèvement forfaitaire libératoire ; et l'impôt donne lieu à prélèvement d'un acompte lors du versement des revenus, dont le rendement global avait été estimé à 4,6 Md€ en LFI 2013, et qui n'a finalement été que de 3,2 Md€ ;

- enfin, une mesure de périmètre non anticipée en LFI a réduit de 0,5 Md€ le rendement de l'impôt sur le revenu : il s'agit du transfert, au profit des organismes sociaux, du montant des prélèvements sociaux sur les plus-values assujetties à l'exit-tax. L'État recouvre en effet l'ensemble des composantes de cette taxe, à savoir l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux. Il a l'obligation de verser aux organismes sociaux le montant des prélèvements sociaux dès leur émission, qu'ils aient été recouverts ou non. Les contribuables pouvant obtenir sous certaines conditions un sursis de

paiement¹⁶⁴, l'État se voit dans l'obligation de verser aux organismes sociaux des sommes qu'il n'a pas encore recouvrées. Ces sommes ont été prélevées sur les sommes encaissées au titre de l'IR.

L'obligation pour l'État de verser à la sécurité sociale le montant des prélèvements sociaux dès leur émission, indépendamment de leur recouvrement, pourrait s'avérer coûteuse. Le recouvrement des impôts émis dans le cadre de l'exit-tax est en effet incertain, en termes de délais et surtout en termes de réalisation puisqu'il est plus difficile de recouvrer des sommes dues par des contribuables qui ne résident plus en France.

Ce prélèvement sur l'IR n'avait pas été intégré dans les prévisions, et constitue (pour -0,5 Md€) l'un des facteurs à l'origine de l'écart de 1,8 Md€ entre la prévision de la LFR 2013 et l'exécution. Les autres explications résident, selon la direction du budget, dans une croissance des hauts revenus moins forte qu'anticipé (-0,3 Md€), des économies sur les crédits d'impôt moins fortes qu'attendu (-0,3 Md€), un rendement de l'acompte sur les dividendes et revenus de placement inférieur à la prévision (-0,4 Md€) et un moindre rendement de l'imposition des plus-values immobilières (-0,2 Md€).

Si les informations sur les revenus du capital et les plus-values immobilières peuvent parvenir tardivement à l'administration, il est étonnant que des évolutions relatives aux revenus déclarés par les contribuables, et donc connues dès l'émission des rôles aux mois d'août et septembre, n'aient pas été intégrées dans la prévision de la LFR de décembre 2013.

B. L'impôt sur les sociétés

Le rendement de l'impôt sur les sociétés a été de 47,2 Md€ en 2013, soit 6,4 Md€ de moins que la prévision de la LFI 2013.

Recettes nettes d'impôt sur les sociétés en prévision et exécution en 2013 (Md€)

LFI 2013	LFR 2013	Exécution 2013	Écart avec la LFI	Écart avec la LFR
53,5	49,7	47,2	-6,4	-2,5

Source : Cour des comptes

Cette perte de rendement par rapport à la prévision initiale s'explique par une évolution spontanée de l'IS fortement négative, alors que l'exécution 2012 et le rendement total des mesures ont été légèrement plus élevés que prévu, en incluant la recette exceptionnelle de 2,2 Md€.

¹⁶⁴ Un sursis de paiement est accordé lorsque le contribuable transfère son domicile fiscal dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu une convention avec la France. Lorsque le contribuable transfère son domicile fiscal dans un autre État que ceux cités précédemment, sur demande de l'intéressé et sous réserve de prise de garanties adéquates, un sursis de paiement peut être accordé.

Décomposition de l'évolution de l'impôt sur les sociétés (Md€)

	Base 2012	Évolution spontanée	Mesures	Recette exceptionnelle	Montant 2013
LFI 2013	40,3	2,4	10,8		53,5
Exécution	40,8	-5,3	9,4	2,2	47,2
Écart	0,5	-7,7	-1,4	2,2	-6,4

Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes

L'évolution spontanée de l'IS a été de -5,3 Md€ en 2013. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette évolution (ces explications restent provisoires) :

- un effet acomptes et solde 2013 : l'IS 2013 est principalement assis sur le bénéfice fiscal de l'exercice 2012 qui, hors impact des mesures nouvelles, aurait reculé sous l'effet d'une baisse des marges des sociétés non financières¹⁶⁵ ;

- un effet mécanique du 5ème acompte 2012 sur le solde 2013 : la composition de la croissance du bénéfice fiscal 2012 a été portée notamment par les grandes entreprises du secteur financier, qui avaient l'obligation d'anticiper la progression de leur résultat dès la fin 2012 (en 5ème acompte), ce qui a, réduit d'autant le solde payé en 2013 ;

- un effet 5ème acompte net 2013 : le 5ème acompte 2013 a été notablement inférieur aux prévisions du PLF pour 2014, ce qui pourrait traduire une surestimation de la croissance du bénéfice fiscal 2013 ou un effet de composition défavorable aux recettes de 5ème acompte de 2013¹⁶⁶. L'explication sera affinée au vu des acomptes du premier semestre 2014 dans un premier temps, puis des déclarations individuelles. La moins-value sur le 5ème acompte explique l'essentiel de l'écart entre l'exécution et la prévision de la LFR 2013.

Rendement des mesures relatives à l'IS en 2013 (Md€)

	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre et de transfert	Total des mesures	Recette exceptionnelle (Orange)
LFI 2013	-1,1	9,2	2,7	10,8	
Exécution	-1,1	8,9	1,7	9,4	2,2
Écart	0,0	-0,4	-1,0	-1,4	2,2

Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes.

¹⁶⁵ La connaissance du bénéfice fiscal 2012 sera améliorée grâce à l'observation des déclarations fiscales de l'exercice 2012 (non encore disponibles dans leur totalité).

¹⁶⁶ Par exemple, une hausse des bénéfices majoritairement dans les petites entreprises non soumises au 5ème acompte.

Le rendement de l'IS en 2013 a bénéficié d'un versement par l'entreprise Orange d'un montant de 2,2 Md€ dans le cadre d'un redressement d'IS¹⁶⁷. L'administration n'a pas voulu classer cette recette en évolution spontanée, afin de ne pas en fausser la mesure ; néanmoins cette recette ne peut pas non plus être considérée comme une mesure nouvelle, puisqu'elle ne résulte pas d'une disposition de la loi de finances et qu'elle est exceptionnelle. La Cour a choisi de la présenter comme une recette exceptionnelle.

En excluant ce versement de 2,2 Md€, l'impact des mesures apparaît globalement inférieur de 1,4 Md€ à la prévision initiale.

En ce qui concerne les mesures nouvelles :

- une moins-value de 0,6 Md€ a été enregistrée sur la modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises ;

- en sens inverse, la contribution exceptionnelle de 5 % sur l'IS pour les grandes entreprises, avec 1,2 Md€, a eu un rendement supérieur de 0,4 Md€ à la prévision.

S'agissant des mesures de périmètre, la moins-value concerne une simple opération de reclassement comptable et est compensée par une plus-value sur les autres recettes fiscales. En effet, bien que l'IS soit un impôt auto-liquidé, il donne parfois lieu à l'émission par l'administration d'un avis de mise en recouvrement (AMR) notamment après un contrôle ; les recettes d'IS sur AMR étaient jusqu'en 2012 classées dans les autres recettes fiscales ; depuis 2013, elles sont rattachées à l'IS lui-même ; cette modification se traduit par une augmentation des recettes d'IS de 1,7 Md€ en exécution ; cette modification de classement, qui constituait la seule mesure de périmètre pour l'IS en LFI, était évaluée à 2,7 Md€, d'où une perte apparente de 1 Md€ ; en réalité, il ne s'agit pas d'une perte puisque les sommes sont simplement déplacées des « autres recettes fiscales » vers l'IS (une mesure de périmètre du montant opposé est enregistrée sur les « autres recettes fiscales »).

C. La TVA

Le rendement de la TVA en 2013, de 136,3 Md€, a été inférieur de 5,0 Md€ à ce qui était prévu en LFI.

¹⁶⁷ Orange a fait appel de cette décision.

Décomposition de l'évolution de la TVA en 2013 (Md€)

	Base 2012	Évolution spontanée	Mesures	Montant 2013	Croissance
LFI 2013	136,7	3,1	1,4	141,2	3,3%
Exécution 2013	133,4	1,4	1,5	136,3	2,1%
Écart	-3,3	-1,7	0,1	-5,0	

Source : LFI 2013 ; direction du budget ; calculs Cour des comptes

Les deux tiers de la moins-value sont liés à la base 2012, puisque l'exécution 2012 a été inférieure de 3,3 Md€ à la prévision qui avait été retenue dans la LFI 2013. Cette moins-value provenait d'une évolution spontanée négative de la TVA, qui n'avait pas été anticipée. Cette évolution spontanée négative s'expliquait par une croissance ralentie des emplois taxables, une contribution négative de l'effet de structure (augmentation dans la consommation de la proportion des produits taxés à taux réduit), une accélération des demandes de remboursements de crédits de TVA par les entreprises. A ces effets liés à des causes économiques s'ajoutaient une correction négative liée au décalage entre l'activité économique et les encaissements (la « clé de passage » de la comptabilité nationale à la comptabilité budgétaire¹⁶⁸). Une part de l'évolution spontanée négative restait toutefois inexpliquée, pour 1 Md€.

En 2013, l'évolution spontanée de la TVA (+1,1 %), a été inférieure à celle qui était prévue (2,3 %), mais supérieure à celle constatée en 2012 (1,2 %). La faiblesse de l'évolution spontanée en 2013 peut également s'expliquer par la faible progression des emplois taxables (consommation des ménages peu dynamique et progression des prix limitée à 0,7 %) et la poursuite d'un effet de structure négatif. À ce stade de l'analyse, aucun effet lié au rythme des remboursements de crédits de TVA n'est pris en compte, et le décalage entre les comptabilités joue positivement sur la comptabilité budgétaire. La composante non expliquée de la croissance spontanée de la TVA en 2013 est positive (+0,5 %), contrairement à 2012.

¹⁶⁸ Le rendement de la TVA en comptabilité budgétaire retrace les encaissements de TVA au cours d'un exercice. Puisque la TVA est perçue par l'État au cours du mois qui suit la transaction, la TVA « budgétaire » est en retard d'un mois par rapport à la TVA « économique ». Sur un exercice donné, ce décalage rend logiquement la TVA budgétaire légèrement inférieure à la TVA en comptabilité nationale. Mais à ce décalage d'un mois peuvent s'ajouter des phénomènes d'accélération ou de ralentissement des encaissements induisant un écart entre les taux de croissance des deux TVA.

D. La TICPE

Le rendement de la TICPE en 2013, de 13,8 Md€, a été très proche de la prévision de la LFI 2013 (13,7 Md€).

Décomposition de l'évolution de la TICPE en 2013 (Md€)

	Base 2012	Évolution spontanée	Mesures	Montant 2013	Croissance
LFI 2013	13,6	-0,2	0,3	13,7	0,6%
Exécution 2013	13,5	-0,1	0,4	13,8	1,9%
Écart	-0,1	0,1	0,1	0,1	

Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes

L'exécution 2012 a été légèrement inférieure à la prévision retenue dans la LFI 2013, en raison d'un surcoût de 0,1 Md€ de la baisse de 3 centimes par litre mise en œuvre à partir du 29 août 2012 et jusqu'au 10 janvier 2013. Ce surcoût se retrouve en augmentation du rendement des mesures en 2013, qui comprennent le contrecoup de la baisse des prix. L'évolution spontanée est quant à elle légèrement moins négative que prévu.

E. Autres recettes fiscales

Le rendement des autres recettes fiscales en 2013 a atteint 19,9 Md€, soit 1,6 Md€ de plus que la prévision initiale.

Rendement des « autres recettes fiscales » nettes en 2013 (Md€)

Exécution 2012	LFI 2013	LFR 2013	Exécution 2013	Écart avec la LFI	Écart avec la LFR
21,2	18,3	19,7	19,9	1,6	0,2

Source : Cour des comptes

Les autres recettes fiscales rassemblent un grand nombre de recettes de nature diverse. Elles regroupent également, en moindres recettes, les remboursements et dégrèvements sur les impôts d'État autres que l'IR, l'IS et la TVA, ainsi que l'ensemble des remboursements et dégrèvements sur les impôts locaux. Les dépenses relatives aux contentieux communautaires (précompte, OPCVM), qui sont rattachées aux remboursements et dégrèvements, viennent ainsi en déduction des autres recettes fiscales.

Ces dépenses au titre des contentieux communautaires ont sensiblement amélioré l'exécution par rapport à la prévision initiale, puisqu'une dépense totale de 3,95 Md€ était intégrée dans la programmation initiale, alors qu'en exécution la dépense (nette d'un encaissement de

0,2 Md€ sur le contentieux précompte) s'est limitée à 0,13 Md€. Le gain total par rapport à la prévision initiale a donc été de 3,82 Md€¹⁶⁹.

Impact des contentieux sur les recettes (Md€)

	OPCVM	Opérateurs Internet	Précompte	Montant 2013
LFI	-1,75	-1,30	-0,90	-3,95
Exécution	-0,33	0,00	+0,20	-0,13
Écart	1,42	1,30	+1,10	3,82

Source : direction du budget ; calculs Cour des comptes

Ce gain de 3,8 Md€ a été compensé par des pertes nettes sur les autres dépenses, d'un montant global de 2,2 Md€, qui réduisent l'écart par rapport à la LFI à +1,6 Md€.

Autres recettes fiscales par catégories en 2013

En Md€	LFI 2013	Réalisé 2013
Autres impôts directs par voie d'émission de rôle	4,2	4,3
Contribution sociale sur les bénéficiaires	1,1	1,3
Autres impôts directs et taxes assimilés	12,9	14,0
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	20,7	18,3
Total	38,9	37,8
Remboursement et dégrèvements d'impôt d'État hors IR, IS et TVA	9,7	6,3
Remboursement et dégrèvements d'impôts locaux	10,9	11,6
Total des remboursements et dégrèvements	20,7	18,0
Autres recettes fiscales nettes	18,3	19,9

Source : direction du budget

Les principaux écarts sont les suivants :

- autres impôts directs et taxes assimilées : gain (moindre perte) de 0,5 Md€ résultant de la suppression du prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes et revenus de placement ; la moins-value de 0,8 Md€ liée à la suppression de la retenue à la source sur les dividendes versés à des OPCVM non-résidents n'a pas été constatée ; la nouvelle contribution sur les dividendes a eu un rendement supérieur de 0,2 Md€ à la prévision ; en sens inverse, la taxe de risque systémique sur les banques n'a pas augmenté contrairement à ce qui était prévu (-0,7 Md€), et la taxe sur les achats de viande a été supprimée (-0,3 Md€) ;

¹⁶⁹ Voir l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

- enregistrements, timbres, autres contributions et taxes indirectes : de moindres rendements ont été constatés sur les droits de mutation à titre gratuit entre vifs (-0,9 Md€) et après un décès (-0,4 Md€), ainsi que sur la taxe sur les transactions financières (-0,8 Md€) ;

- remboursements et dégrèvements d'impôts d'État : outre le gain de 3,8 Md€ sur les contentieux, le principal écart à la LFI est un surcoût de 0,3 Md€ des admissions en non-valeur ;

- remboursements et dégrèvements d'impôts locaux : l'écart à la LFI s'explique par un surcoût de 0,9 Md€ des R et D relatifs à la Contribution économique territoriale (dont 450 M€ pour les dégrèvements et 440 M€ pour les restitutions de CVAE) mais gain de 0,2 Md€ sur les dégrèvements de taxe d'habitation.

IX - Annexe 9 : La construction d'un agrégat de la dépense élargi

En M€	Dépenses 2011	Dépenses 2012	Dépenses 2013	Variation en valeur absolue	Variation en %
Budget général	291 251,20	299 535,28	298 653,79	7 402,59	2,54%
Budgets annexes	1 981,34	2 120,49	2 116,21	134,87	6,81%
Contrôle et exploitation aériens (BACEA)	1 801,19	1 946,91	1 941,30	140,11	7,78%
Publications officielles et information administrative	180,15	173,58	174,91	-5,24	-2,91%
Comptes d'affectation spéciale (CAS)	11 343,15	13 806,10	14 898,27	3 207,37	28,28%
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	683,85	1 375,38	1 315,12	631,27	92,31%
Développement agricole et rural	108,38	114,35	106,98	-1,40	-1,29%
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	422,12	461,41	570,45	148,34	35,14%
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État	89,31	1 100,00	1 066,24	976,93	1093,82%
Participations financières de l'État	716,19	1 114,75	1 674,11	957,91	133,75%
Pensions	8 681,95	8 085,51	7 811,33	-870,62	-10,03%
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	175,00	325,00	312,04	137,04	78,31%
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	466,34	560,10	813,71	347,36	74,49%
Aides à l'acquisition de véhicules propres	0,00	229,57	281,54	281,54	
Participations de la France au désendettement de la Grèce	0,00	198,70	599,00	599,00	
Comptes de concours financier (CCF)	14 923,45	7 612,88	7 208,33	-7 715,12	-5,31%
Prêts à des États étrangers	7 607,23	754,18	541,28	-7 065,95	-28,23%
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	6 789,08	6 836,48	6 633,79	-155,28	-2,96%
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	130,82	22,22	33,26	-97,56	49,67%
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	396,32			-396,32	
Total	319 499,15	322 833,41	322 528,86	3 029,71	0,95%

Source : Cour des comptes

L'agrégat comprend les dépenses nettes du budget général, celles des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale (CAS) et des comptes de concours financiers (CCF), à l'exception de ceux

correspondant à des comptes de transit de recettes (CCF *Avances aux collectivités territoriales, Avances à l'audiovisuel public, Avances aux organismes de sécurité sociale*).

Les retraitements effectués ont consisté à éviter les doubles comptes. En effet, certaines dépenses du budget général correspondent à des versements à des comptes spéciaux qui permettent à ceux-ci, à partir de ces recettes, d'effectuer des dépenses. Il convient donc de soustraire du montant total des dépenses des comptes spéciaux celles qui sont financées par des recettes du budget général :

CAS Pensions : ses dépenses (55,60 Md€ en 2013) ont été diminuées des versements de l'État au titre des contributions pour les pensions civiles et militaires de retraite (38,65 Md€), ainsi que de la part des subventions pour charges de service versées aux opérateurs et qui permettent à ceux-ci de contribuer au CAS (5,29 Md€). Les autres versements du budget général au CAS sont déduits de ses dépenses : versements au titre des allocations temporaires d'invalidité (0,14 Md€), contributions au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et au fonds relatif aux rentes pour accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) pour 1,39 Md€, subvention pour financer les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (2,32 Md€).

CAS Participations financières de l'État : ses dépenses (10,01 Md€ en 2013) ont été diminuées des versements du budget général au titre des dotations versées pour le mécanisme européen de stabilité (MES, pour 6,52 Md€), la banque européenne d'investissement (BEI, pour 1,62 Md€) et les redéploiements du programme d'investissement (0,20 Md€). Ses dépenses de 2012 ont par ailleurs été retraitées du versement à Dexia (2,59 Md€).

Budget annexe Contrôle et exploitation aériens : ses dépenses ont été retraitées de l'avance que lui a accordée le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (0,15 Md€ en 2013).

X - Annexe 10 : Les points faibles des indicateurs de performance des missions du budget général

Missions dont les indicateurs couvrent les crédits de la mission	
Enseignement scolaire	Les indicateurs assurent une large couverture des crédits de la mission (dépenses 2013 = 63,4 Md€). Seuls les crédits relatifs aux bourses et à l'aide sociale (soit 6 % du total) y échappent.
Politique des territoires	80 % des crédits sont couverts par un indicateur.
Missions dont les indicateurs de performance ne sont pas représentatifs des principales priorités et des principaux crédits de la mission	
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.
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	L'indicateur ne concerne que la mise en œuvre du décret de septembre 1999 relatif à l'indemnisation des victimes de spoliations, soit seulement 11,5 % des crédits consommés.
Conseil et contrôle de l'État	Les indicateurs des "activités partenariales", "diffusion des avis du CESE et mention dans la presse de l'institution et de ses travaux" et "bilan carbone des déplacements des membres du CESE" relèvent d'activités secondaires ou anecdotiques.
Engagements financiers de l'État	Les importantes garanties du secteur financier ou à certaines institutions européennes ne figurent pas dans les indicateurs associés au programme 114 - <i>Appels en garantie de l'État</i> , qui couvrent moins du 1/10ème de l'ensemble des engagements pris par l'État.
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Les indicateurs sont en décalage avec les objectifs stratégiques de la mission notamment le renforcement de la gestion fiscale et financière de l'État, de la lutte contre la fraude, de la démarche de gestion par la performance, des outils de mutualisation et de standardisation et de gestion des ressources humaines.
Justice	Les indicateurs (taux d'aménagement de peine, taux de récidive des jeunes) correspondant à une orientation de la politique pénale mais ne sont pas associés à une proportion significative des crédits de la mission, lesquels relèvent essentiellement des rémunérations et des investissements immobiliers.
Régimes sociaux et de retraite	Les indicateurs 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.
Santé	Les indicateurs de mission ne donnent qu'une vision partielle des axes stratégiques de la mission et ne portent que sur 5,5 % des crédits de la mission. 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.

Missions connaissant une grande stabilité des indicateurs	
Aide publique au développement (programme 110), Gestion des finances publiques et des ressources humaines (sauf l'indicateur taux de reconnaissance des actions ministérielles par le grand public du programme 118 dont la cible passe de 66 % dans le PAP 2013 à 56 % dans le PAP 2014), Justice, Régimes sociaux et de retraite, Budget annexe Budget annexe Publications officielles et information administrative.	
Missions concernées par la question de la stabilité des indicateurs	
Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales	On peut s'interroger sur la suppression de l'indicateur « Coût immobilier et d'entretien du poste de travail en administration centrale » et de l'indicateur « Taux de conformité constaté en restauration scolaire lors des inspections nutritionnelles ».
Défense	L'instabilité a concerné, en 2013, 10 % des indicateurs dont l'un des quatre indicateurs les plus représentatifs.
Enseignement scolaire	Les objectifs des différents indicateurs qui mesurent la proportion d'élèves maîtrisant en fin d'une classe les compétences de ce niveau est ajustée, pour chaque exercice, en fonction des prévisions.
sécurité	La mission offre un exemple marquant de changement radical d'indicateurs après l'annonce du ministre de l'intérieur de la fin de la politique dite « du chiffre ». Une nouvelle nomenclature est entrée en vigueur en avril 2013.
Missions décevantes en matière d'ambition des objectifs cibles pour leurs indicateurs	
Médias, livre et industries culturelles	Programme 180 - <i>Presse</i>
Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales	
Culture	Nombre de visiteurs fréquentant des institutions patrimoniales et architecturales (fréquentation cible de 39 M de visiteurs dans le PAP 2013 pour une fréquentation réelle constatée en 2012 de 43,1 M de visiteurs).
Direction de l'action du gouvernement	Fixation invariablement chaque année les mêmes objectifs chiffrés (transposition des directives).
Engagements financiers de l'État	Taux d'annonce par les établissements publics nationaux de leurs opérations financières.

Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Maîtrise des coûts des fonctions support.
Recherche et enseignement supérieur	Le sous-calibrage des objectifs de performance est attesté depuis 2011.
Santé	Délai moyen d'attribution et contrôle de l'AME.
Missions dont les indicateurs manquent de fiabilité	
On constate encore des risques non maîtrisés de fiabilité tels que les comptages manuels comme pour les missions <i>Administration générale et territoriale de l'État</i> , (contrôle de légalité), <i>Égalité des territoires</i> , logement et ville (capacité des services d'accueil et d'orientation) ou <i>Médias, livre et industries culturelles</i> (audience de France 4, RFI et TV5). le comité interministériel des programmes créé en 2003 a pour rôle d'assurer cette fiabilité des indicateurs	
Missions dont la Cour a relevé en 2013 une absence complète d'utilisation des indicateurs de performance pour la programmation budgétaire	
<i>Action extérieure de l'État, Aide publique au développement</i> (programme 110 - Aide économique et financière au développement), <i>Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation, Culture, Direction de l'action du gouvernement, Économie, Égalité des territoires, logement et ville, Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Justice, Santé, Sécurité civile, Budget annexe Publications officielles et information administrative.</i>	

**RÉPONSE COMMUNE
DU MINISTRE DES FINANCES ET
DES COMPTES PUBLICS
ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU
BUDGET, AUPRÈS DU MINISTRE
DES FINANCES ET DES COMPTES
PUBLICS**

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET
DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU
BUDGET, AUPRÈS DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS**

Suite aux échanges approfondis entre nos services, nous partageons pour l'essentiel les analyses et recommandations de ce rapport. Nous nous limiterons donc à développer ici quelques observations.

* * *

Nous tenons en premier lieu à souligner, comme le relève la Cour, que l'amélioration du solde public en 2013 est liée à l'effet conjugué de la hausse des recettes et de la stabilisation des dépenses du budget général, et non comme les années précédentes à une hausse plus importante des recettes que des dépenses.

La Cour des comptes recommande de décomposer les soldes présentés dans l'article liminaire du projet de loi de finances initiale et du projet de loi de règlement par sous-secteur des administrations publiques. Cette question avait déjà été évoquée lors de la préparation et des débats de la loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques. Compte tenu des difficultés méthodologiques à présenter, parfois dans des délais assez brefs, des soldes structurels par sous-secteur, le législateur organique a finalement retenu une approche unique pour tous les textes financiers avec la présentation d'indicateurs agrégés pour l'ensemble des administrations publiques. S'il ne semble donc pas souhaitable de modifier la présentation de l'article liminaire lui-même, la recommandation de la Cour consistant à mieux faire le lien entre le solde budgétaire de l'État et le solde en comptabilité nationale de l'année exécutée pourrait être mise en œuvre pour le seul projet de loi de règlement dans l'exposé des motifs de cet article dès le projet de loi de règlement pour l'exercice 2013.

En matière de prévision de recettes, la Cour souligne l'importante révision à la baisse de l'évolution des recettes fiscales depuis la LFI pour 2013.

Cette remarque mérite d'être nuancée par les points suivants :

Le scénario macroéconomique a été sensiblement révisé depuis la LFI, ce qui a eu un impact sur les recettes de l'État qui ne doit pas être minimisé. La croissance du PIB en valeur, prévue à 2,6 % lors de la LFI pour 2013, a été revue à la baisse de 1,2 point en exécution selon l'estimation du programme de stabilité. Au-delà de l'impact mécanique qu'a cette révision du PIB sur la prévision des recettes, l'évolution de la composition de la croissance a accentué cet effet défavorable.

Ainsi, s'agissant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la croissance des emplois taxables a été révisée à la baisse d'environ 2 points, contre 1,2 point pour la croissance du PIB. Concernant l'impôt sur le revenu, la croissance spontanée liée aux revenus catégoriels a été révisée d'environ 3 points. Enfin, en matière d'impôt sur les sociétés, alors que le bénéfice fiscal 2012 aurait été stable, hors mesures nouvelles, la croissance de l'excédent brut d'exploitation des sociétés non financières a été revue de 2,6 points à la baisse en 2013, ce qui a contribué à la moins-value observée sur le 5^{ème} acompte d'impôt sur les sociétés. L'impact du contexte macroéconomique est donc plus important que ce que laisse penser la simple révision de croissance du PIB.

Pour ce qui concerne la recommandation de la Cour portant sur les méthodes de prévisions de recettes fiscales, nous rappelons que, dans le contexte d'une législation fiscale sujette à des ajustements et d'un environnement macroéconomique évolutif, l'adaptation des méthodes doit rester la règle. La transparence repose notamment sur les analyses des rapports annexés aux lois de finances (RESF, Voies et Moyens etc.), dont nos services s'efforcent de renforcer progressivement la qualité.

Enfin, nous estimons que les interrogations émises par la Cour sur la sincérité de la prévision de recettes fiscales ne sont pas fondées. L'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que la sincérité « s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. » Les prévisions de recettes de la loi de finances initiale étaient fondées sur les informations disponibles au moment de l'adoption de cette loi. Dans sa décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 sur cette même loi, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs rejeté le grief d'insincérité soulevé par les sénateurs requérants. Dans le but de maintenir la sincérité de la prévision et d'assurer la transparence due à la représentation nationale, les informations nouvelles apparues ultérieurement ont été prises en compte tout au long de l'année et les prévisions révisées progressivement en conséquence, à chaque fois que le Gouvernement en a eu l'opportunité.

En matière de dépenses, nous soulignons le constat, partagé par la Cour, d'une maîtrise des dépenses de l'État lors de l'exercice 2013. Les dépenses budgétaires nettes des remboursements et dégrèvements ont en effet diminué d'exécution à exécution de près de 1 Md€. Cette diminution témoigne d'une stricte maîtrise des dépenses dans les ministères, complétée par une diminution de la charge de la dette de 1,4 Md€ en 2013 dans un contexte de taux d'emprunt maintenu à un niveau très bas, qui traduit la confiance exprimée par les créanciers de l'État dans sa signature.

Concernant la masse salariale, l'exécution 2013 fait également apparaître, comme le souligne la Cour, les résultats de l'effort de maîtrise de la dépense engagé, avec pour la première fois une légère baisse des dépenses de personnel d'exécution à exécution, à champ constant.

Nous tenons également à relever la bonne exécution des dispositifs de guichet, qui témoigne d'une amélioration très substantielle de la qualité de la budgétisation de ces dépenses dans la loi de finances initiale.

Cette stricte maîtrise des dépenses budgétaires a permis de faire face au fait marquant de la gestion 2013 : un dépassement important des évaluations initiales concernant la contribution de la France au budget de l'Union européenne (PSR UE). Le PSR UE a en effet augmenté, d'exécution à exécution, de 3,4 Md€, dont 2,9 Md€ après le dépôt du PLF. Hors effet exceptionnel lié à l'achèvement du cadre financier pluriannuel 2007-2013, 1,1 Md€ de dérapages ont dû être gagés sur les missions du budget général, ce qui constitue un effort très remarquable. Nous regrettons que la portée réelle de cet effort soit contestée par la Cour.

La tension de la gestion 2013 s'est en effet traduite par un niveau d'annulations sur les dépenses hors charges de la dette et pensions particulièrement élevé : 3,2 Md€, dont 2,9 Md€ sur la réserve de précaution, qui avait été abondée en tout début de gestion par une mise en réserve complémentaire de 2 Md€.

Au final, la dépense du budget de l'État a été nettement inférieure à la prévision fixée en loi de finances initiale. Les dépenses sous norme « zéro volume », qui comprennent les dépenses nettes du budget général ainsi que les prélèvements sur recettes, ont été inférieures de 3,4 Md€ à la prévision initiale. Les dépenses sous norme « zéro valeur », desquelles sont exclues les pensions et la charge de la dette, sont inférieures de 130 millions d'euros à la prévision initiale.

La Cour des comptes relève des sous-budgétisations 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. L'année 2013 a ainsi été marquée par le lancement d'une nouvelle opération extérieure, au Mali, dès les premiers jours de la gestion, qui a nécessité un abondement des crédits en fin de gestion.

Par ailleurs, la Cour pointe ce qu'elle qualifie d'irrégularités, notamment en ce qui concerne des rattachements de fonds de concours, au motif que la partie versante tire majoritairement ses ressources de taxes affectées. Nous estimons que la nature des ressources initiales de ces entités n'entre pas en ligne de compte dans l'appréciation de la régularité du fonds de concours. Les deux cas cités, dans lesquels une entité disposant de la personnalité morale contribue librement au financement de politiques publiques, ne contreviennent donc pas, à notre sens, à l'article 17 de la LOLF qui interdit l'alimentation d'un fonds de concours par un prélèvement obligatoire.

Concernant le suivi des opérateurs au plan budgétaire, la Cour salue l'intégration des taxes affectées plafonnées au sein de la norme de dépense, qui constitue en effet une étape importante dans l'appréhension et le pilotage global des ressources allouées aux opérateurs. Le budget triennal 2015-2017 sera l'occasion, comme le recommande la Cour, d'étendre le plafonnement, de renforcer le suivi pluriannuel des moyens alloués à ces entités, et d'engager une démarche ambitieuse de simplification du paysage des opérateurs et de rebudgétisation des taxes qui leur sont affectées.
