



N° 2069

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2014

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI (N° 1984) *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013*,

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

PAR MME VALÉRIE RABULT,

Rapporteure générale,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
AIDE-MÉMOIRE DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT	7
PARTIE I : LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS PRÉSENTÉS PAR LE RAPPORT	11
I. ÉTAT DE NOS FINANCES PUBLIQUES À FIN 2013	11
1. Des dépenses publiques mieux maîtrisées	11
2. Des recettes en nette progression en 2013	13
3. Un solde nominal réduit par rapport à 2012	13
4. Une dette qui continue à augmenter du fait du déficit	15
II. EN DÉPIT DE CES BONS RÉSULTATS, LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LFI 2013 N'ONT PAS TOUS ÉTÉ ATTEINTS	15
1. Des dépenses normées et non normées inférieures à celles programmées en LFI ...	15
2. Des recettes moindres que prévu en LFI du fait d'une croissance plus faible en 2013 qu'anticipé	16
3. Un déficit 2013 légèrement supérieur à celui prévu en LFI du fait de moindres recettes	16
III. LE PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES	17
1. Recettes	17
2. Dépenses fiscales	17
3. Renforcement des normes de dépenses	17
4. Incertitudes sur certaines dépenses	18
5. Contributions aux mécanismes européens	18

PARTIE II : LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES EN 2013	19
I. UN DÉFICIT RÉDUIT PAR LE DOUBLE EFFET D'UNE DIMINUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES ET D'UNE HAUSSE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRE	19
1. Des dépenses maîtrisées après des années de hausse continue	19
2. Une hausse du taux de prélèvements obligatoires mais en retrait par rapport à la prévision de la LFI	20
II. UNE AMÉLIORATION DES SOLDES PUBLICS EN 2013 CONSTATÉE PAR L'ARTICLE LIMINAIRE DU PRÉSENT PROJET DE LOI	21
A. UNE AMÉLIORATION SENSIBLE DE LA STRUCTURE DES FINANCES PUBLIQUES	21
1. Une réduction du déficit structurel reposant sur l'effort structurel en recettes mais aussi pour la première fois en dépenses	21
2. Une réalisation du solde structurel qui déclenche la procédure de correction des écarts prévue à partir des résultats de la loi de règlement	22
B. UN SOLDE PUBLIC EFFECTIF QUI POURSUIT SON AMÉLIORATION EN DÉPIT D'UNE CONJONCTURE TOUJOURS DÉGRADÉE	26
1. Une réduction du déficit public effectif de 0,6 % du PIB	26
2. Un écart de 0,2 % par rapport à la dernière prévision	27
III. UNE DETTE PUBLIQUE QUI CONTINUE DE CROÎTRE À UN RYTHME SOUTENU EN 2013	28
1. L'accroissement de la dette publique	28
2. Le poids de l'augmentation de la dette de l'État	31
a. L'augmentation constante de la dette de l'État	31
b. Un besoin de financement de l'État élevé, très supérieur à la prévision, mais en recul par rapport à 2012	34
c. Une gestion active des ressources de financement	36
d. Une baisse de la charge de la dette grâce à des conditions de financement extrêmement favorables	37
3. L'accroissement de la dette des autres sous-secteurs d'administration publique	38
PARTIE III : LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2013	41
I. DES RECETTES QUI RETROUVENT LEUR NIVEAU DE 2008	41
1. Les recettes fiscales nettes en progression du fait des mesures nouvelles	41
2. Les recettes non fiscales en baisse du fait de la baisse du prélèvement sur la Caisse des dépôts et consignation	48
II. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT	49
A. UNE CROISSANCE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT CONTENUE À UN NIVEAU HISTORIQUE	49

1. L'évolution de la dépense du budget général en 2013.....	49
a. Une baisse historique des dépenses nettes du budget de l'État, y compris des fonds de concours, par rapport à la prévision de la LFI 2013 et à l'exécution 2012	49
b. L'évolution des dépenses nettes du budget général et des prélèvements sur recettes	51
2. Le respect des normes « zéro valeur » et « zéro volume »	53
a. Le respect de la double norme de dépense	53
b. La nécessité d'améliorer le périmètre de la norme.....	57
3. Un pilotage infra-annuel du budget général participant activement à la maîtrise des dépenses	59
4. L'exécution des budgets annexes et des comptes spéciaux	63
a. L'amélioration du solde des budgets annexes	63
b. La dégradation du solde des comptes spéciaux.....	63
5. La persistance de pratiques de sous-budgétisation	64
III. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT PAR GRANDES COMPOSANTES	65
1. Les dépenses de personnel	67
a. Une diminution des emplois qui traduit cependant des priorités politiques.....	67
b. La stabilisation de la masse salariale	70
2. Les dépenses de fonctionnement	74
a. La légère hausse des dépenses de fonctionnement des ministères	74
b. Un pilotage budgétaire des dépenses de fonctionnement des opérateurs insuffisant.....	74
3. Les dépenses d'intervention.....	75
4. Les dépenses d'investissement	76
IV. LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES EN COURS D'ANNÉE	77
1. Les modifications de crédits soumises à l'approbation du Parlement.....	77
2. Les modifications réglementaires de crédits.....	80
3. Modifications de crédits proposées par le présent projet de loi de règlement.....	85
PARTIE IV : LA SITUATION PATRIMONIALE DE L'ÉTAT EN 2013.....	89
I. LES RÉSULTATS COMPTABLES ET LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT.....	90
A. DES RÉSULTATS COMPTABLES EN DÉGRADATION.....	90
1. Une dégradation de 46 milliards d'euros de la situation nette de l'État	90
2. Une détérioration du résultat patrimonial mieux contenue qu'au cours des années précédentes.....	95

B. LA POURSUITE DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE CERTIFICATION DES COMPTES	98
1. La levée de seize parties relatives à six réserves formulées en 2012 permet de retirer deux réserves non substantielles de 2012.....	99
2. Le maintien de cinq réserves substantielles sur les comptes de l'État de 2013.....	99
II. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L'ÉTAT AU TITRE DES GARANTIES OCTROYÉES	100
1. Les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État.....	101
2. Les engagements de retraites de l'État et assimilés.....	102
3. Les engagements pris dans le cadre d'accords	103
4. Les autres types d'engagement.....	105
AUDITION DE M. DIDIER MIGNAUD, EN TANT QUE PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, PUIS PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	107
AUDITION DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET, AUPRÈS DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS	143
EXAMEN DES ARTICLES	155
<i>Article liminaire</i> : Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2013	155
<i>Article premier</i> : Résultats du budget de l'année 2013.....	156
<i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2013	157
<i>Article 3</i> : Résultat de l'exercice 2013 – affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe.....	158
<i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	159
<i>Article 5</i> : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	160
<i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés – Affectation des soldes.....	161
<i>Article 7</i> : Règlement du compte spécial « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » clos au 1 ^{er} janvier 2013.....	162
<i>Article 8</i> : Règlement du compte spécial « Gestion des actifs carbone de l'État » clos au 1 ^{er} juin 2013.....	163
TABLEAU COMPARATIF	165

AIDE-MÉMOIRE DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

1. Principaux agrégats relatifs aux administrations publiques

PRÉVISION DE SOLDE STRUCTUREL

(en % du PIB) :

2012	Prévision LPFP 2012-2017	2013	Écart prévision/exécution
-4,2	-1,6	-3,1	-1,5

L'AJUSTEMENT STRUCTUREL EN 2013

(en % du PIB)

	Solde structurel	Solde nominal
Exécution 2012	- 4,2	- 4,9
Effort structurel	+ 1,5	+ 1,5
<i>dont effort en recettes</i>	<i>+ 1,4</i>	<i>+ 1,4</i>
<i>dont effort en dépenses</i>	<i>+ 0,1</i>	<i>+ 0,1</i>
Effet d'élasticité des recettes	- 0,4	- 0,4
Variation du solde conjoncturel	Sans impact	- 0,6
Variation des mesures ponctuelles et temporaires	Sans impact	+ 0,1
Exécution 2013	- 3,1	- 4,3

LA DETTE PUBLIQUE NOTIFIÉE EN 2012 ET 2013

	Dette notifiée (en milliards d'euros)		Dette notifiée (en % du PIB)	
	2012	2013	2012	2013
Ensemble	1 855,4	1 939,7	88,7	91,8
<i>dont</i>				
<i>État</i>	1 454,7	1 533,2	69,6	72,5
<i>Organismes divers d'administration centrale</i>	13,7	12,4	0,7	0,6
<i>Administrations publiques locales</i>	176,1	182,3	8,4	8,6
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	210,9	211,7	10	10

2. Budget de l'État

LE SOLDE DE L'ÉTAT EN 2013 DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION

(en milliards d'euros)

	LFI	LFR	Exécution
Recettes nettes	316,1	304,7	301,2
Dépenses nettes	378,7	376,8	376,6
Solde des comptes spéciaux	0,3	- 0,03	+ 0,5
Solde	- 62,3	- 72,1	- 74,8

RECETTES FISCALES NETTES : DE L'EXÉCUTION 2012 À L'EXÉCUTION 2013

(en milliards d'euros)

	Exécution 2012	LFI 2013	LFR 2013	Exécution 2013
Recettes nettes	269,4	298,6	287,5	284
Dont IS	41,3	53,5	49,7	47,2
Dont IR	59,5	71,9	68,8	67
Dont TVA	131,9	141,2	135,6	136,3
Solde	- 87,2	- 61,5	72,1	- 74,9

LES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2013

(en milliards d'euros)

	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013
Dépenses brutes du budget général	386,6	395,5	381,3
- Remboursements et dégrèvement	90,6	96,2	86,2
Dépenses nettes du budget général	296,1	299,3	295,1
Fonds de concours	3,5	3,3	3,5
Dépenses nettes BG y.c. fonds de concours (a)	299,5	302,6	298,6
PSR UE et CT (b)	74,6	76,1	78
Dépenses nette BG totales et PSR (a+b)	374,2	378,8	376,7
- dotation Mécanisme européen de stabilité	6,5	6,5	6,5
- participation à la Banque européenne d'investissement	-	1,6	1,6
Dépenses nettes hors dépenses exceptionnelles	365	370,7	368,6

EXÉCUTION SUR LE PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES

(en milliards d'euros)

	LFI 2012 (format 2013)	Exécution 2012 (format 2013)	Norme 2013	Exécution 2013	Écart à la norme 2013	Écart 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.

LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN 2013

(en milliards d'euros)

	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013
Charge nette hors swaps	46,3	46,9	44,9

PARTIE I : LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS PRÉSENTÉS PAR LE RAPPORT

Le projet de loi de règlement présenté par le Gouvernement sur l'exécution 2013 acte à la fois une meilleure maîtrise des dépenses publiques, et une augmentation des recettes publiques (à hauteur de + 14,6 milliards d'euros) du fait d'une progression des recettes fiscales résultant majoritairement de mesures nouvelles. La combinaison des deux permet une réduction du solde nominal de - 4,8 % du PIB à - 4,3 % du PIB. Ainsi, c'est bien l'action sur les deux volets – recettes et dépenses – qui a permis une amélioration de la situation des finances publiques en 2013.

Au-delà de la mise en œuvre de mesures budgétaires adoptées dans la loi de finances 2013 (LFI 2013), l'année 2013 marque un renforcement du pilotage de la dépense publique par le Gouvernement, au niveau de l'État, dont les dépenses baissent de 890 millions par rapport à 2012.

Elle marque aussi l'utilisation d'outils plus fins de pilotage, comme par exemple la séparation du solde nominal en deux composantes : le solde structurel (celui qui correspond au fait que tous les potentiels de notre pays ne sont pas utilisés dans leur totalité) et le solde conjoncturel (celui qui résulte de la conjoncture économique). Ces notions nouvelles ne modifient en rien le solde nominal qui, lorsque négatif, demeure le montant qu'il sera nécessaire d'emprunter l'année $n+1$, outre l'amortissement de la dette courante ; en revanche, elles constituent des curseurs pour orienter la politique économique de manière à soutenir le plus efficacement possible la croissance.

Le présent rapport vise à présenter l'exécution 2013 au regard de l'exécution 2012 et l'exécution 2013 au regard de la LFI 2013. Il vise également à s'interroger sur quelques pistes d'amélioration possibles en matière de pilotage de la dépense publique (plusieurs d'entre elles ayant été proposées par la Cour des Comptes). Enfin, il présente la situation budgétaire et patrimoniale de l'État.

I. ÉTAT DE NOS FINANCES PUBLIQUES À FIN 2013

1. Des dépenses publiques mieux maîtrisées

Les importants efforts engagés en 2013 pour maîtriser la dépense publique ont permis de limiter la croissance de la dépense publique en valeur à 2 % (en deçà des 2,7 % prévus par la loi de programmation), ce qui n'était plus arrivé depuis 1998, et à 1,3 % en volume (soit un peu plus que les 0,9 % prévus par la loi de programmation, mais un peu moins que la moyenne constatée sur la période 2009–2013, qui était de + 1,4 %).

Par ailleurs, en 2013, l'effort structurel en dépense (mesuré par l'écart entre le niveau de dépense réel et le niveau qui serait constaté si les dépenses croissaient au rythme de la croissance potentielle du PIB en valeur) qui devait atteindre 0,2 % du PIB, soit près de 4 milliards d'euros, a partiellement été respecté selon la Cour des comptes, qui chiffre les économies réalisées par rapport à la croissance tendancielle des dépenses (elle-même estimée à 1,7 % en volume pour 2013) à 3 milliards d'euros en 2013.

L'augmentation de la dépense publique (+ 2 % en valeur) a toutefois été plus importante que celle du PIB (+ 1,1 % en valeur), ce qui a conduit à porter le ratio de dépenses rapportées au PIB, à « un niveau record » selon la Cour, passant de 56,9 % en 2012 à 57,4 % en 2013.

Ces résultats s'expliquent principalement par l'accélération de la dépense locale et l'absence de ralentissement de la dépense sociale (même s'il faut souligner une sous-exécution de 1,4 milliard d'euros sur les dépenses sous ONDAM).

Parmi ces dépenses, il faut souligner que pour la première fois depuis 2008, les dépenses nettes de l'État ont reculé entre l'exécution 2012 et celle de 2013 (– 890 millions d'euros), et ce malgré des transferts importants en faveur de l'Union européenne et des mécanismes d'assistance financière à la zone euro (8,14 milliards d'euros).

Ces résultats s'expliquent notamment par :

– une gestion budgétaire efficace en cours d'année (mise en réserve de 6,5 milliards d'euros de crédits en début d'année qui ont permis de maîtriser les dépenses des ministères) et un surgel de 2 milliards d'euros dès mars 2013. Au total, 6,2 milliards d'euros de crédits ont ainsi été annulés ;

– une économie de 1,41 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2012 sur la charge de la dette.

L'IMPACT DES ÉCONOMIES « DE CONSTATATION » SUR L'EXÉCUTION 2013

(en milliards d'euros)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Variation
Dépense du budget général	299,54	298,65	– 0,89
Dépense du budget général, hors charge de la dette	253,24	253,76	+ 0,52

Ce résultat obtenu par le Gouvernement est sans précédent.

2. Des recettes en nette progression en 2013

La croissance des prélèvements obligatoires en 2013 – le taux de PO passe de 45,1 % à 46,2 % du PIB – est principalement tirée par les mesures nouvelles dont le rendement net s'établit à 29,4 milliards d'euros. Ce montant tient aux mesures adoptées en loi de finances rectificative de juillet 2012 et en loi de finances initiale pour 2013, augmentant les impôts pour respecter notre trajectoire de réduction du déficit public et atteindre notre objectif de retour à un déficit public de 3 % du PIB alors prévu en 2015.

L'effort structurel en recettes – qui mesure l'impact des hausses « discrétionnaires » de prélèvements obligatoires – s'établirait, en 2013, à 29,4 milliards d'euros et porte pour plus de la moitié sur le budget de l'État et pour le reste sur les organismes de sécurité sociale.

En ce qui concerne l'État, les recettes ont représenté 301,2 milliards d'euros, dont 284 milliards d'euros de recettes fiscales nettes, 13,7 milliards d'euros de recettes non fiscales et 3,5 milliards d'euros de fonds de concours. Elles s'accroissent de 15,2 milliards d'euros par rapport à 2012, ce qui relativise la pertinence de l'assertion « trop d'impôts tue l'impôt » dans le contexte actuel.

Le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques présente une chronique synthétique, année par année, des mesures nouvelles en matière de prélèvements obligatoires, prises depuis juillet 2012, ventilées entre ménages et entreprises.

3. Un solde nominal réduit par rapport à 2012

Ces efforts en recettes et en dépenses ont conduit à une amélioration du solde budgétaire.

Le déficit effectif est passé de 4,8 % du PIB en 2012 à 4,3 % du PIB en 2013, pour s'établir à 87,6 milliards d'euros. Cette amélioration serait permise par un ajustement structurel en recettes de 1,1 % du PIB, compensé malheureusement par l'impact de la mauvaise conjoncture qui creuserait le déficit conjoncturel à hauteur de 0,6 % par rapport à l'exécution 2012.

En revanche, le déficit structurel serait, en 2013, supérieur de 1,5 % du PIB à l'objectif fixé par la loi de programmation pour les finances publiques pour les années 2012 à 2017 en vigueur. En effet, le déficit nominal ressort à 4,3 % du PIB. Le déficit conjoncturel étant inchangé à 1,2 % du PIB par rapport à la loi de programmation, et les mesures ponctuelles et temporaires revues de 0,2 % du PIB à la baisse du fait de l'étalement du coût des contentieux communautaires, le déficit structurel s'établirait à 3,1 % du PIB.

ÉCARTS CONSTATÉS ENTRE L'EXÉCUTION 2012 ET L'EXÉCUTION 2013

(en milliards d'euros)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Écart
Recettes fiscales nettes	269,4	284	+ 14,6
Dépenses BG	299,5	298,6	- 0,89
Solde de l'État	- 87,2	- 74,9	+ 12,3
Dette	1 855,4	1 939,7	+ 84,3
Charge de la dette	46,3	44,9	1,4

Comme pour l'article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2014, qui a donné lieu à un débat nourri en Commission des finances et en séance publique, la Rapporteuse générale s'est de nouveau interrogée et a questionné le Gouvernement sur les modalités de calcul du solde structurel retenu qui est différent de celui d'Eurostat. La méthode de calcul nécessite un effort de transparence indispensable pour que la répartition entre part structurelle et part conjoncturelle du déficit publique retenue et soumise au vote du Parlement soit acceptée par tous, du fait notamment des conséquences, au plan communautaire, qui peuvent découler d'une insuffisante baisse de ce déficit structurel.

En l'état, faute du détail complet du calcul du solde structurel, la Commission des finances a préconisé, lors de l'examen du projet de loi de règlement, la réalisation de travaux en son sein pour éclairer ce débat de façon à ce que le Parlement se prononce à l'avenir sur l'article liminaire en toute connaissance de cause et sur le fondement d'un calcul et d'un diagnostic partagés.

À cet égard, la Rapporteuse générale souligne que, lors de l'audition du président du Haut conseil des finances publiques (HCFP), le rapporteur général du HCFP a indiqué que :

« le Haut conseil ne dispose d'aucune latitude en matière de calcul dans la mesure où la loi organique précise qu'il doit prendre pour référence la trajectoire du produit intérieur brut potentiel indiquée dans la loi de programmation – soit, pour 2013, une croissance de 1,4 %. Le Haut conseil n'a jamais donné d'avis sur les hypothèses incluses dans cette loi de programmation, qui est antérieure à sa création ; nous considérons donc ce chiffre comme une donnée. Quant aux données pour 2013, elles proviennent de l'INSEE et le calcul du solde structurel a été effectué par la direction du Trésor. Le rôle du Haut conseil se borne à vérifier que l'on a bien respecté la trajectoire de croissance potentielle et la méthode qui figurait dans la loi de programmation ».

Dans le prolongement de cette réponse, le président du HCFP a pour sa part ajouté : *« Le Haut conseil fera des suggestions concernant la croissance potentielle, aujourd'hui estimée à 1,4 %, lors de la présentation de la prochaine loi de programmation, annoncée pour septembre prochain – elle sera vraisemblablement jointe à la loi de finances pour 2015. Nous travaillerons sur cette question particulièrement sensible durant l'été avec plusieurs économistes français et étrangers. Il n'existe pas de normes européennes en la matière, mais plutôt une méthode, utilisée par la Commission européenne mais non imposée aux*

États. Nous sommes conscients des problèmes et des malentendus qui peuvent en découler » et conclu en relevant que : « les chiffres que nous présentons sont ceux du Gouvernement, fournis par l'INSEE et éventuellement retraités par le Trésor, mais quant à nous, nous ne retraisons aucune donnée. Je vous invite à recevoir les représentants du ministère des finances et de l'INSEE pour qu'ils vous fournissent des explications ».

Le HCFP n'a, par conséquent, aucunement la possibilité d'établir un calcul. Même si le président du HCFP dit prévoir de travailler sur le PIB potentiel, celui-ci n'est qu'une des deux bornes servant à définir le déficit structurel. Un effort de transparence s'avère donc manifestement indispensable en la matière.

4. Une dette qui continue à augmenter du fait du déficit

Du fait de la non stabilisation du solde, la dette continue d'augmenter.

L'encours de la dette publique entre l'exécution 2012 et l'exécution 2013 a ainsi augmenté de 84,3 milliards d'euros, pour atteindre 1 939,7 milliards d'euros.

La dette a donc continué de progresser, comme au cours des années précédentes, pour atteindre 93,5 % du PIB.

Pour rappel, le programme de stabilité prévoit que la dette progressera encore en 2014 pour atteindre 95,6 % du PIB, puis sera stabilisée en 2015 avant de commencer à décroître à partir de 2016 pour atteindre 94,2 %.

Malgré cette augmentation, la charge de la dette ne s'est établie qu'à 44,9 milliards d'euros, soit 1,4 milliard d'euros de moins que pour l'exécution 2012 grâce à des taux d'intérêt particulièrement faibles.

Toutefois ces résultats sont liés à des conditions de financement exceptionnelles et la perspective probable d'une remontée des taux justifie de soutenir l'effort d'assainissement des comptes publics entrepris par ce Gouvernement.

II. EN DÉPIT DE CES BONS RÉSULTATS, LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LFI 2013 N'ONT PAS TOUS ÉTÉ ATTEINTS

1. Des dépenses normées et non normées inférieures à celles programmées en LFI

La dépense de l'État a fortement diminué par rapport à la prévision de la LFI 2013 (-4 milliards d'euros). Les dépenses nettes sur le budget de l'État atteignent ainsi 301,09 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 298,65 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Les normes de dépenses ont été respectées, comme en 2012. L'exécution a ainsi été légèrement inférieure aux plafonds fixés par les normes « zéro valeur » et « zéro volume » de, respectivement, -0,14 milliard d'euros et -3,45 milliards d'euros.

Cette bonne maîtrise de la dépense a reposé sur une régulation infra-annuelle active consistant notamment en l'application d'une réserve de précaution dès le début de l'année, égale à 6 % des crédits, hors titre 2 (soit hors masse salariale) auquel s'est appliqué un gel de 0,5 %, soit un montant total de 6,5 milliards d'euros gelés, auxquels se sont enfin ajoutés 2 milliards d'euros de surgel en mars 2013.

Au total, les annulations de crédits se sont ainsi élevées à 4,39 milliards d'euros en CP, dont 3,15 milliards d'euros relevant de la réserve de précaution, et un certain nombre d'opérations ont dû être décalées dans le temps, impliquant l'accroissement des reports de charges sur les échéances budgétaires suivantes.

2. Des recettes moindres que prévu en LFI du fait d'une croissance plus faible en 2013 qu'anticipé

L'écart entre la prévision initiale (298,6 milliards d'euros) et l'exécution (284 milliards d'euros) s'explique presque exclusivement par l'évolution spontanée des recettes fiscales fortement négative de 4,6 milliards d'euros alors qu'elle était attendue positive de 7 milliards d'euros, soit un écart de - 11,6 milliards d'euros. Cet écart s'explique principalement par une prévision de croissance spontanée manifestement surévaluée en LFI alors que l'année 2012 avait déjà connu une évolution spontanée des recettes nettes fiscales négatives de 500 millions d'euros. Ces écarts touchent aussi bien l'IS (- 6,3 milliards d'euros), l'IR (- 4,9 milliards d'euros) que la TVA (- 4,9 milliards d'euros).

Les recettes non fiscales, qui représentent 4,5 % des recettes totales de l'État, ont été moindres que prévu du fait essentiellement d'une baisse du prélèvement sur la Caisse des Dépôts et Consignations. Elles se sont élevées à 13,7 milliards d'euros en 2013.

3. Un déficit 2013 légèrement supérieur à celui prévu en LFI du fait de moindres recettes

L'écart entre le solde réalisé et le solde prévu dans la LFI provient essentiellement des moindres recettes. La prévision de déficit nominal a de ce fait été revue de 3 % du PIB en LFI à 4,1 % en LFR 2013. Le solde s'est finalement établi à - 4,3 % du PIB en raison d'une augmentation des dépenses publiques plus dynamique que prévu et d'un rendement légèrement plus faible qu'attendu des mesures nouvelles en recettes.

ÉCARTS CONSTATÉS ENTRE LA PRÉVISION DE LA LFI 2013 ET L'EXÉCUTION 2013

(en milliards d'euros)

	LFI 2013	Exécution 2013	Écart
Recettes fiscales nettes	298,6	284	- 14,6
Dépenses BG	302,6	298,6	- 4
Solde de l'État	- 62,3	- 74,9	- 12,6
Dette	1 900	1 939,7	+ 39,7
Charge de la dette	46,9	44,9	2

III. LE PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES

L'exécution 2013 montre une nouvelle fois qu'atteindre les objectifs fixés par la LFI repose sur un pilotage serré des finances publiques. À ce titre, le pilotage par l'État de ses dépenses a fortement contribué à la bonne tenue des dépenses publiques.

Notre Commission, sur la base des observations de la Cour des comptes, a abordé cinq axes : un portant sur les recettes, quatre sur les dépenses.

1. Recettes.

On constate que le niveau des recettes est très dépendant de la croissance, et que leur élasticité peut varier selon le moment du cycle économique. Dès lors, il a semblé utile à notre Commission de pouvoir disposer de simulations plus précises pour la discussion des projets de loi de finances.

2. Dépenses fiscales.

L'État a tenté, au cours des dernières années, de réduire le rythme de croissance des dépenses fiscales mais par leur nature, elles ne peuvent faire l'objet d'un pilotage global efficace. La LPFP a fixé un objectif de stabilisation en valeur au niveau de 70,8 milliards d'euros alors qu'elles ont atteint 72 milliards d'euros. Ces hausses sont dues principalement à l'évolution des conditions d'accès à la dépense fiscale en question notamment sur les missions Travail emploi mais aussi Solidarité.

3. Renforcement des normes de dépenses

Les normes de dépenses pourraient être renforcées par :

– leur élargissement à certains comptes d'affectation spéciale ; cet élargissement constitue l'une des recommandations récurrentes de la Cour ;

– mais aussi à certaines taxes affectées. À ce sujet, une réflexion d'ensemble devrait être menée pour mieux contrôler l'évolution de ces taxes, comme le préconise le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de juillet 2013 ⁽¹⁾.

(1) <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-fiscalite-affectee-constats-enjeux-et-reformes>

4. Incertitudes sur certaines dépenses

De manière plus générale, un certain nombre d'incertitudes pèsent sur la gestion de la dépense. Pour n'en citer que 2 :

– Si aucune irrégularité n'est constatée, des postes de dépenses sont régulièrement sous-budgétés à l'instar des OPEX (630 millions d'euros budgétés en 2013 contre 1 250 millions en exécution) ou de la mission *Recherche et enseignement supérieurs* pour les bourses étudiantes ;

– le niveau des restes à payer augmente de 2,39 milliards d'euros par rapport à 2012, et s'élève à 87 milliards alors qu'il avait enregistré une baisse entre 2011 et 2012. Cette hausse s'explique principalement par l'impact du financement du MES sur la mission *Engagements financiers de l'État* et des emplois d'avenir sur la mission *Travail et emploi*, mais également par des pratiques régulières de report de certains projets, notamment en ce qui concerne la Défense.

5. Contributions aux mécanismes européens

Enfin, l'exercice 2013 a été marqué par des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne très supérieurs aux prévisions (22,46 milliards d'euros contre 20,43 milliards d'euros prévus en LFI 2013) du fait de l'adoption de budgets européens rectificatifs, ainsi que par des dépenses exceptionnelles d'un montant de 8,14 milliards d'euros dont 6,52 milliards d'euros au titre de la dotation en faveur du Mécanisme européen de stabilité (soit un montant équivalent à celui versé en 2012 au titre de la participation de la France à ce mécanisme) et 1,62 milliard d'euros au titre de la dotation à la Banque européenne d'investissement (BEI).

L'impact des dépenses engagées au profit de l'Union européenne fera l'objet d'un développement détaillé dans le cadre du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques afin de tirer les conséquences de leur augmentation sur les exercices budgétaires à venir.

*

* *

PARTIE II : LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES EN 2013

I. UN DÉFICIT RÉDUIT PAR LE DOUBLE EFFET D'UNE DIMINUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES ET D'UNE HAUSSE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRE

Le projet de loi de finances initiale pour 2013 avait été construit sur une hypothèse de croissance de 0,8 % en 2013, révisée à la baisse de 0,4 % par rapport à la deuxième loi de finances rectificatives de juillet 2012. Cette hypothèse pourtant prudente s'est avérée encore trop optimiste. Elle a été révisée une nouvelle fois au cours de l'année 2013 à 0,1 %.

Finalement, compte tenu du raffermissement de l'activité dans un grand nombre de régions du monde, de la sortie de la zone euro de la récession depuis le 2^{ème} trimestre 2013 et des mesures d'accompagnement des entreprises françaises prises depuis 2012, la croissance en France sur l'ensemble de l'année 2012 a été revue à 0,3 % au même niveau que celle de l'année 2013, selon les résultats présentés par l'INSEE en mars 2014.

Malgré un contexte macroéconomique défavorable, la France a réussi à réduire la progression en volume de ses dépenses publiques par rapport à 2012, avec un taux qui s'est inscrit 0,5 point de PIB en dessous de la prévision de la loi de finances rectificative pour 2013 (même si en raison de la révision à la baisse du PIB en valeur, le ratio de dépenses publiques s'élève à 57,5 % du PIB contre 57,1 % prévu).

De même, malgré la moins-value d'environ 7 milliards d'euros de prélèvements obligatoires, la révision à la baisse du PIB en valeur en lien avec la révision du déflateur du PIB a porté le taux de PO de 46 % à 46,2 %.

1. Des dépenses maîtrisées après des années de hausse continue

Pour la première fois depuis 2008, les dépenses de l'État ont reculé entre l'exécution 2012 et celle de 2013 (- 890 millions d'euros) pour s'élever à 298,65 milliards d'euros. Ce résultat représente également une sous-exécution de 4 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

Si les raisons de ces bons résultats reposent en partie sur des économies de constatation (la charge de la dette a baissé de 1,41 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2012), il faut également souligner une gestion particulièrement rigoureuse de la dépense en cours d'année grâce à la constitution d'une réserve de précaution, renforcée par une mesure de surgel de 2 milliards d'euros. En effet, le total des annulations de crédits « gelés » s'est élevé à 3,15 milliards d'euros, contre 1,21 milliard d'euros en 2011 et 2,74 milliards d'euros en 2012.

2. Une hausse du taux de prélèvements obligatoires mais en retrait par rapport à la prévision de la LFI

L'évolution des prélèvements obligatoires en 2013 est illustrée par le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2013

(en milliards d'euros)

Prélèvements obligatoires en 2012	913
Croissance spontanée	8,7
Mesures nouvelles	29,4
Prélèvements obligatoires en 2013	951,1

Source : INSEE

La croissance des prélèvements obligatoires en 2013 est principalement tirée par les **mesures nouvelles**, dont le rendement net total s'établit à **29,4 milliards d'euros**. Ce montant tient aux mesures adoptées en loi de finances rectificatives de juillet 2012 et en loi de finances initiale pour 2013 d'augmentation d'impôt indispensable pour respecter notre trajectoire de réduction du déficit public.

La décomposition entre les mesures touchant les ménages et celles touchant les entreprises sera effectuée dans le **rapport d'information** qui va accompagner le **débat d'orientation des finances publiques**. D'ores et déjà, **selon les estimations de la Rapporteuse générale, 40 % des nouveaux prélèvements ont été faits sur les ménages et 60 % sur les entreprises en 2013. En 2014, la tendance s'inversera.**

L'année 2013 se caractérise en revanche plus encore qu'en 2012 par une **croissance spontanée** des prélèvements obligatoires en forte baisse en raison du ralentissement persistant de l'économie française. Elle s'établirait à 0,3 %, contre 1,6 % en 2012 et 3,6 % en 2011, en raison d'une croissance du PIB en valeur limité à 1,1 % contre 1,5 % en 2012 et 3,3 % en 2011.

Le tableau suivant illustre cette évolution marquante de l'année 2013.

CROISSANCE SPONTANÉE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2013

	2012	2013
Taux de croissance du PIB en valeur	1,5 %	1,1 %
Taux de croissance spontanée des prélèvements obligatoires	1,6 %	0,3 %
Élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance	1,1	0,2

Source : d'après ministère de l'Économie et des finances.

Du fait des mesures nouvelles, dont le rendement net s'établit à 1,4 % du PIB, en partie compensées par l'effet d'élasticité des prélèvements à la croissance, qui génère une moins-value de recettes de l'ordre de 0,4 % du PIB, le **taux de prélèvements obligatoires** passerait de 45,1 % en 2012 à 46,2 % en 2013, comme illustré par le tableau suivant.

ÉVOLUTION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2013

(en % du PIB)

Taux de prélèvements obligatoires en 2012	45,1
Effort structurel en recettes	1,4
Surréaction à la croissance	-0,4
Taux de prélèvements obligatoires en 2013	46,2 *

* Résultat tenant compte des arrondis

L'effort structurel en recettes – qui mesure l'impact des hausses « discrétionnaires » de prélèvements obligatoires – **s'établirait, en 2013, à 29,4 milliards d'euros**, soit 1,4 % du PIB. La surréaction des prélèvements obligatoires à la croissance – rapport entre la croissance spontanée des prélèvements et la croissance en valeur – est négative pour la première année.

L'effort réalisé en 2013 repose en définitive pour plus de la moitié sur les finances de l'État et pour un peu moins de la moitié sur la sécurité sociale. Les collectivités territoriales n'ont pas été concernées en 2013.

RÉPARTITION DE L'EFFORT STRUCTUREL EN RECETTES

(en % du PIB potentiel)

	2013
État	0,8
ODAC	0,1
Sécurité Sociale	0,6
Administrations locales	0,0
TOTAL	1,4 *

* Total prenant en compte les arrondis

II. UNE AMÉLIORATION DES SOLDES PUBLICS EN 2013 CONSTATÉE PAR L'ARTICLE LIMINAIRE DU PRÉSENT PROJET DE LOI

A. UNE AMÉLIORATION SENSIBLE DE LA STRUCTURE DES FINANCES PUBLIQUES

1. Une réduction du déficit structurel reposant sur l'effort structurel en recettes mais aussi pour la première fois en dépenses

Le déficit public structurel atteindrait 3,1 % du PIB en 2013 contre 1,6 % prévus en loi de programmation et après 3,9 % constatés en 2012.

Comme l'illustre le tableau suivant, l'ajustement structurel réalisé en 2013 – c'est-à-dire la réduction du déficit structurel – serait moins important que prévu en raison d'un effort structurel – c'est-à-dire la réduction du déficit structurel découlant de mesures discrétionnaires – inférieur aux attentes.

Pour autant, selon la Cour des comptes, un tel effort de réduction du déficit structurel serait sans précédent depuis 1996.

Cet effort devrait cependant être accentué à l’avenir puisqu’il reste encore inférieur à celui prévu par les textes financiers pour 2013 qui aurait dû atteindre près de 2 % du PIB.

L’AJUSTEMENT STRUCTUREL EN 2013

(en % du PIB)

	Exécution 2013	Prévision LFI 2013	Écart exécution/prévision
Ajustement structurel	1,1	2,0	- 0,9
Dont effort structurel	1,4	1,9	- 0,4
<i>dont effort en recettes</i>	1,4	1,6	- 0,1
<i>dont effort en dépenses</i>	0,0	0,3	- 0,3
Dont part non discrétionnaire	- 0,4	0,1	- 0,5

Source : ministère de l’Économie et des finances.

2. Une réalisation du solde structurel qui déclenche la procédure de correction des écarts prévue à partir des résultats de la loi de règlement

Comme l’illustre le tableau suivant, le **déficit structurel serait, en 2013, supérieur de 1,5 % du PIB** à l’objectif fixé par la loi de programmation pour les finances publiques pour les années 2012 à 2017 en vigueur (LPPF). En effet, le déficit nominal ressort à 4,3 % du PIB. **Le déficit conjoncturel étant inchangé à 1,2 % du PIB par rapport à la loi de programmation**, et les mesures ponctuelles et temporaires revues de 0,2 % du PIB à la baisse du fait de l’étalement du coût des contentieux communautaires, le déficit structurel s’établirait à 3,1 % du PIB au lieu des 1,6 % du PIB prévus.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU SOLDE STRUCTUREL

(en % du PIB)

	2011	2012	2013
Prévision	- 4,8	- 3,6	- 1,6
Exécution	- 5,1	- 3,9	- 3,1

Source : *Projet de loi de règlement*

La définition de la part conjoncturelle et de la part structurelle du solde effectif reste malaisée à appréhender. Pour sa part, le Gouvernement explique la dégradation du solde structurel par rapport à la LPPF par différents facteurs :

– **un effet base de 2012** : l’écart de déficit structurel s’établissait à 0,3 % du PIB en 2012 en loi de règlement 2012 et n’a donc pas donné lieu à la procédure de correction des écarts puisque celle-ci n’est engagée qu’à partir de 0,5 %. Cependant, il a été révisé pour s’établir *in fine* à 0,6 % du PIB du fait des corrections à la hausse intervenues sur le déficit nominal et de la modification à la baisse de sa composante conjoncturelle ;

– une **moindre dynamique des recettes publiques** : cette moindre dynamique des recettes publiques à législation inchangée a conduit à une dégradation du solde structurel de 0,5 % du PIB par rapport à la prévision. Au total, l'élasticité des prélèvements obligatoires ressort à 0,2 alors qu'elle est de l'ordre de 1 en régime de croisière ;

– enfin, la **révision à la baisse du déflateur du PIB** du fait d'une inflation plus faible que prévu sur lequel est fondé l'effort structurel en dépense dégrade le solde public structurel de 0,5 % du PIB par rapport à la prévision.

ÉCARTS ENTRE PRÉVISION EN LPFP ET RÉALISATION DU SOLDE STRUCTUREL

(en % du PIB)

Prévision en LPFP	- 1,6
Effet base 2012	- 0,6
Dégradation de l'effort structurel en dépense du fait de la révision du déflateur du PIB	- 0,5
Élasticité des recettes	- 0,5
Amélioration de l'effort structurel en dépense du fait de la moindre croissance de la dépense en valeur	+ 0,2
Moindre rendement des mesures nouvelles en recettes	- 0,1
Solde structurel 2013	- 3,1

Source : Projet de loi de règlement.

La Rapporteuse générale s'étonne tout de même qu'alors que les écarts à la prévision s'expliquent d'abord par le contexte macroéconomique dégradé – la croissance économique s'étant établie à 0,3 % en 2013 alors qu'elle était prévue à 0,8 % en LPFP – **le solde conjoncturel n'ait subi aucun écart à la baisse, en demeurant de - 1,2 %, comme l'illustre le tableau ci-joint.**

SOLDE EFFECTIF ET SOLDE STRUCTUREL

(en % du PIB)

	2012		2013		
	LPFP	PLR 2012	LPFP	PLR 2013	Écart
Solde effectif	- 4,5	- 4,9	- 3	- 4,3	- 1,3
Solde conjoncturel	- 0,8	- 0,6	- 1,2	- 1,2	0
Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,1	- 0,1	- 0,2	0	+ 0,2
Solde structurel	- 3,6	- 4,2	- 1,6	- 3,1	- 1,5

Source : LPFP du 31 décembre 2013 et PLR 2013.

De ce fait, l'ensemble de l'écart est reporté sur le seul solde structurel.

Cette situation est d'autant plus surprenante que dans son programme de stabilité présenté en avril dernier, le Gouvernement a inscrit pour 2013 un déficit structurel de 2,9 % et un déficit conjoncturel de 1,4 % pour un déficit public nominal identique de 4,3 %.

Pour sa part, le Haut conseil n'a pu que constater dans son avis n° HCFP-2014-02 du 23 mai 2014 ⁽¹⁾, ce qui ne constitue pas une surprise, que l'écart de 1,5 % du PIB entre le solde structurel exécuté en 2013 et celui prévu en loi de programmation déclenchait le mécanisme de correction prévu par l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Le Gouvernement a déjà tenu compte de corrections à apporter dans le cadre du programme de stabilité 2014 – 2017.

(1) http://www.hcftp.fr/content/download/208/1170/version/1/file/Avis201402_relatif_au_solde_structurel_des_administrations_publicques_en_2013.pdf

L'article 23 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012

L'article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques dispose que *« 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 et par la loi de programmation des finances publiques est indiqué. Il est également indiqué, dans l'exposé des motifs de la 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. »*

Comme le prévoit l'article 23 de la loi organique précitée, le Haut conseil des finances publiques rend un avis sur l'exécution de l'année passée, **dont l'objet est d'identifier les « écarts importants » entre le niveau constaté du solde structurel et le niveau prévu par la loi de programmation.**

Un écart important est défini comme un écart qui représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives. Pour mémoire, le solde structurel est le résultat d'un calcul opérant la différence entre le solde effectif et le solde conjoncturel corrigée des mesures ponctuelles et temporaires.

Contrairement aux autres avis rendus par le Haut conseil, qui n'entraînent aucune conséquence juridique, l'avis relatif à l'exécution peut, s'il constate des écarts importants, enclencher la procédure **dite de « correction automatique des écarts »**.

Cette procédure oblige le Gouvernement :

– à *« exposer les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement »*, et à *« présenter les mesures de correction envisagées dans le rapport »* préalable au débat d'orientation sur les finances publiques, qui pourrait avoir lieu au début juillet en séance publique à l'Assemblée nationale ;

– à *« tenir compte »* de l'écart dans le plus prochain projet de loi de finances de l'année (donc le PLF 2015 en l'espèce, et non le PLFR 2014) et à *« analyser les mesures de correction envisagées »* dans une annexe de ce PLF. En revanche, la procédure n'oblige ni le Gouvernement ni le législateur à prévoir des mesures de correction dans le PLF – une telle obligation, édictée au niveau organique, aurait en effet été contraire à la Constitution. Le HCFP sera appelé à donner un avis sur les mesures de correction envisagées.

L'avis du HCFP est particulier cette année puisqu'il apprécie les écarts par rapport à une loi de programmation obsolète et qui sera corrigée par le projet de loi de programmation qui devrait être déposé avant le PLF 2015. En conséquence, le Gouvernement tiendra bien compte de l'écart comme le prévoit le texte organique.

B. UN SOLDE PUBLIC EFFECTIF QUI POURSUIT SON AMÉLIORATION EN DÉPIT D'UNE CONJONCTURE TOUJOURS DÉGRADÉE

1. Une réduction du déficit public effectif de 0,6 % du PIB

Le déficit public effectif est passé de 4,8 % du PIB en 2012 à 4,3 % du PIB en 2013, pour s'établir à 87,6 milliards d'euros.

Cette amélioration serait permise par un ajustement structurel de 1,1 % du PIB, décrit plus haut, compensé malheureusement par l'impact de la mauvaise conjoncture, qui creuserait le déficit conjoncturel à hauteur de 0,6 % du PIB par rapport à l'exécution 2012.

Le tableau suivant illustre cette évolution.

SOLDE PUBLIC EFFECTIF EN 2013

(en % du PIB)

Solde public 2012	– 4,8
Ajustement structurel	+ 1,1
Évolution du solde conjoncturel	– 0,6
Impact des mesures ponctuelles et temporaires	0
Solde public 2013	– 4,3

Le Gouvernement a déjà anticipé cet écart. La trajectoire de finances publiques définies par le programme de stabilité 2014-2017 présenté au Parlement en avril dernier décrit une trajectoire d'amélioration des finances publiques jusqu'à la fin de la législature. Les économies en dépense – 50 milliards d'euros d'ici à 2017 – visent non seulement à poursuivre l'effort d'ajustement mais aussi à financer le pacte de responsabilité et de solidarité.

Les mesures d'économie complémentaires qui seront prises dès 2014 dans le cadre des projets de loi de finances et de financement rectificatives de la sécurité sociale pour limiter les écarts devront porter à 0,8 % l'ajustement structurel prévu à 0,4 % en LFI 2014. **Toutefois, afin d'accompagner la reprise économique, les cibles ont été revues, avec un déficit nominal attendu à 3,8 % du PIB en 2014 au lieu des 3,6 % prévus en LFI 2014 et 3 % en 2015 au lieu des 2,8 % dans la dernière prévision.**

TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE FINANCES PUBLIQUES

(en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	– 4,3	– 3,8	– 3	– 2,2	– 1,3
Solde conjoncturel	– 1,2	– 1,7	– 1,6	– 1,3	– 0,9
Mesures ponctuelles et temporaires (en % du PIB potentiel)	0	0	– 0,1	– 0,1	0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	– 3,1	– 2,1	– 1,2	– 0,8	– 0,25
Ajustement structurel	+ 1,1	+ 0,8	+ 0,8	+ 0,5	+ 0,5

Source : PSTAB d'avril 2014 avec correction du solde conjoncturel passant de – 1,4 % du PIB dans le PSTAB à – 1,2 % du PIB dans le PLR 2013

2. Un écart de 0,2 % par rapport à la dernière prévision

Par rapport à la prévision faite par le Gouvernement en LFR 2013, le déficit public effectif est plus important que prévu et s'établit à 4,3 % du PIB, soit un écart de 0,2 % du PIB.

Le tableau suivant illustre cet écart en rappelant les prévisions et l'exécution des taux de prélèvements obligatoires et de dépense publique, d'une part, et des soldes par sous-secteurs d'administration publique, d'autre part.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU SOLDE PUBLIC NOMINAL ET DE SES PRINCIPAUX DÉTERMINANTS

(en % du PIB)

	PLF 2013	LFR 2013	PSTAB	Exécution
Taux de PO	46,5 %	46 %	45,9 %	46,2 %
Taux de dépenses publiques	56,3 %	57,1 %	57,1 %	57,1 %
Solde public	- 3 %	- 4,1 %	- 4,3 %	- 4,3 %
<i>dont APUC</i>	- 2,7 %	- 3,2 %	-	- 3,2 %
<i>dont APUL</i>	- 0,1 %	- 0,2 %	-	- 0,4 %
<i>dont ASSO</i>	- 0,2 %	- 0,7 %	-	- 0,6 %

Source : ministère de l'Économie et des finances.

– **L'écart de -0,2 % du PIB** par rapport à la prévision de -4,1 % de solde présentée dans la LFR 2013 s'explique par :

– **un effet de base de -0,1 point de PIB** provenant de révisions concernant l'exercice 2012 ;

– **une croissance des dépenses en volume en 2013 plus dynamique qu'en LFR** (+ 0,3 % contre + 0,1 % en LFR), qui joue à hauteur de **+ 0,1 point de PIB** sur le solde public ;

– **des recettes revues à la baisse avec une ampleur légèrement moindre que la croissance des dépenses en valeur**. Au total, les effets d'élasticité sont révisés en légère hausse, **soit une contribution un peu moins négative (+ 0,05 % du PIB)** ;

– **un rendement légèrement plus faible qu'attendu des mesures nouvelles en recettes pour -0,05 point de PIB**, notamment s'agissant des mesures votées en lois financières pour 2013 (prélèvement forfaitaire obligatoire, réforme du cinquième acompte d'IS) ;

– **malgré une dépense moins dynamique qu'anticipé, l'effort en dépense a été moindre qu'inscrit en LFR du fait de la révision à la baisse du déflateur du PIB** : la dépense en valeur a été moins dynamique que prévu au moment de la LFR (+ 2,2 % hors Dexia, contre + 2,7 % hors Dexia prévu en LFR 2013), soit une contribution de **+ 0,3 % du PIB** à la révision de l'effort en dépense. La division par deux du déflateur du PIB qui passe de + 1,6 % à 0,8 % a joué défavorablement sur l'effort en dépense, à hauteur de **- 0,5 % de PIB**.

III. UNE DETTE PUBLIQUE QUI CONTINUE DE CROÎTRE À UN RYTHME SOUTENU EN 2013

1. L'accroissement de la dette publique

Les objectifs d'évolution de la dette publique inscrits l'article 4 de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017⁽¹⁾ (LFPF) prévoient que le ratio de dette publique au PIB ne doit pas dépasser 91,3 % en 2013, soit une hausse maximale de 1,4 point par rapport à l'exécution 2012.

OBJECTIFS D'ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE DE LA LFPF 2012-2017

(en pourcentage du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dette des administrations publiques	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9

Or, selon les résultats de l'INSEE, exprimés en base 2005, la dette publique a atteint 93,5 % du PIB en 2013, soit un écart de 2,2 points avec la prévision de la LFPF et de 2,9 points par rapport à l'exécution 2012. Cet écart s'explique par une conjoncture économique plus dégradée qu'anticipé, pesant sur le dénominateur du taux d'endettement public, et par le maintien d'un fort besoin de financement.

Pour rappel, le changement de base intervenu au 15 mai 2014 en matière de comptabilité nationale (passage du système européen de comptabilité 2005 – ou base 2005, au système européen de comptabilité 2010 – ou base 2010) a eu pour effet d'augmenter sensiblement le niveau du PIB (+ 3,2 %) à la suite de plusieurs retraitements et, par conséquent, d'entraîner une révision à la baisse de l'ensemble des ratios calculés par rapport au PIB.

Ainsi, en base 2010, la dette publique ne représente plus que 91,8 % du PIB en 2013. L'écart par rapport à l'exécution 2012 révisée n'en demeure pas moins supérieur à l'objectif fixé par la LFPF, puisqu'il atteint 3,1 points au lieu de 1,4 point dans la LFPF.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE LA LFPF 2012-2017

(en pourcentage du PIB)

	Prévision de la LFPF pour 2012	Exécution 2012	Prévision de la LFPF pour 2013	Exécution 2013
Base 2005	89,9	90,6 (soit +0,7 pt par rapport à la prévision 2012)	91,3	93,5 (soit +2,2 pt par rapport à la prévision 2013)
Base 2010	-	88,7	-	91,8

Source : Comptes nationaux – Base 2010, Insee.

(1) Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

**OBJECTIF DE PROGRESSION DE LA DETTE PRÉVU PAR LA LPFP
ET EXÉCUTION 2012 ET 2013**

(en pourcentage du PIB)

	2012	2013	Écart 2012/2013
LPFP (Base 2005)	89,9	91,3	1,4
Exécution 2012/2013 (base 2005)	90,6	93,5	2,9
Exécution 2012/2013 (Base 2010)	88,7	91,8	3,1

Source : Comptes nationaux – Base 2010, Insee.

L'encours de la dette publique entre l'exécution 2012 et l'exécution 2013 a pour sa part augmenté de 84,3 milliards d'euros, pour atteindre 1 939,7 milliards d'euros, contre 1 900 milliards prévus en loi de finances initiale pour 2013.

**ENCOURS DE LA DETTE PUBLIQUE AU SENS DE MAASTRICHT
SUR LES ANNÉES 2010 À 2012**

(en milliards d'euros)

Dettes	2010	2011	2012	2013
Base 2005	1 595,0	1 716,9	1 833,8	–
Base 2010	1 615,3	1 738,5	1 855,4	1 939,7

Source : Insee, DGFIP, Banque de France.

Plusieurs facteurs contribuent à expliquer les raisons de cette hausse.

**DÉCOMPOSITION DE L'AUGMENTATION
DE LA DETTE PUBLIQUE ENTRE 2012 ET 2013**

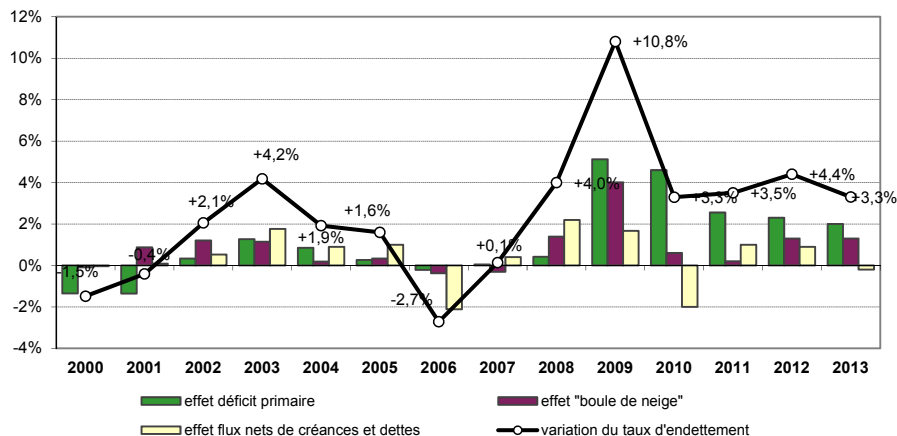
(en points de PIB)

Dettes publiques en 2012	88,7
Effet « déficit primaire »	2
Effet « boule de neige »	1,3
Effet « flux de créances »	0,2
Dettes publiques en 2013	91,8

Source : direction du Trésor, SEC 2010.

Le ratio d'endettement des administrations publiques au sens de Maastricht a progressé de 3 points de PIB entre 2012 et 2013 principalement du fait de l'accroissement du déficit primaire des administrations publiques et de l'effet « boule de neige », le taux apparent sur la dette publique ayant été supérieur à la croissance nominale de l'activité en 2013.

VARIATION DU TAUX D'ENDETTEMENT ENTRE 2000 ET 2013



Source : commission des Finances sur la base d'informations transmises par la direction du Trésor, SEC 1995.

Par ailleurs, la dette publique est composée à 80 % de la dette de l'État, les 20 % restants regroupant principalement la dette de l'ACOSS, de la CADES et des collectivités territoriales. Or, le niveau d'endettement des différents sous-secteurs d'administration n'évolue pas au même rythme : la hausse constante de la dette publique en 2013 est principalement liée à la hausse de l'endettement de l'État (à hauteur de 93 %) et, de façon plus limitée, à celle de l'endettement des collectivités locales (7,3 %). Au contraire, la dette des administrations de sécurité sociale est stable (+0,9 %) et celle des organismes divers d'administration centrale recule (-1,5 %).

LA DETTE NOTIFIÉE (MAASTRICHT) ET LA DETTE NETTE ⁽¹⁾

(en milliards d'euros)

	Dette notifiée		Dette nette	
	2012	2013	2012	2013
Ensemble	1 855,4	1 939,7	1 684,8	1 773,0
<i>dont</i>				
État	1 454,7	1 533,2	1 352,4	1 431,9
ODAC	13,7	12,4	5,6	4,4
Administrations publiques locales	176,1	182,3	163,7	170,0
Administrations de sécurité sociale	210,9	211,7	163,1	166,7

(1) La dette publique nette est définie par l'INSEE comme la différence entre la dette au sens de Maastricht et les actifs exigibles détenus par les administrations publiques sur les autres secteurs.

Source : Insee.

2. Le poids de l'augmentation de la dette de l'État

a. L'augmentation constante de la dette de l'État

La dette de l'État au sens de Maastricht est en augmentation constante : depuis 2007, elle a augmenté de 80 milliards d'euros en moyenne. Elle a atteint un montant de 1 533,2 milliards d'euros en 2013 (soit une croissance de + 78,5 milliards d'euros) et son montant net s'est établi à 1 457,2 milliards d'euros (+ 71 milliards d'euros).

ENCOURS DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN 2013

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Encours au sens de Maastricht	1 054,6	1 182	1 260,3	1 352,1	1 454,7	1 533,2
– Évolution	+ 107,6	+ 127,4	+ 78,3	+ 91,8	+ 102,6	+ 78,5
Encours de la dette nette	1 016,6	1 148	1 229	1 313	1 386	1 457,2
– Évolution	+ 95,9	+ 131,4	+ 81	+ 84	+ 73	+ 71,2
Encours de la dette négociable ⁽¹⁾	1 000	1 133	1 212,3	1 294	1 365	1 437,6
– Évolution	+ 90,5	+ 133	+ 79,3	+ 81,7	+ 71	+ 72,6

(1) La dette négociable correspond à l'encours nominal de la dette au sens strict, c'est-à-dire en ne retenant que les encours exprimés en obligations assimilables du Trésor (OAT), en bons du Trésor à intérêt annuel (BTAN) et en bons du Trésor à taux fixe (BTF).

Source : Insee – base 2010.

La contribution de l'État à la dette publique a augmenté de 78,5 milliards d'euros dont une part liée à la reprise de certaines dettes (par exemple, la reprise de près de 4,5 milliards d'euros de dette de l'EPFR) ⁽¹⁾ ou à des effets de consolidation liés à la diminution des montants de dette de l'État détenus par d'autres administrations publiques (qui expliquent pour partie la baisse des dépôts au Trésor).

Au sein de cette dette, la dette négociable de l'État représentait 1 457,2 milliards d'euros à la fin 2013. Elle était composée à 73 % d'émissions d'OAT ⁽²⁾, à 15 % d'émissions de BTAN ⁽³⁾ et à 12 % d'émissions de BTF ⁽⁴⁾.

(1) Cette reprise accroît la part de la dette de l'État dans la dette publique mais pas le niveau de la dette publique puisque l'EPFR est lui-même un établissement public administratif.

(2) OAT : obligations assimilables du Trésor.

(3) BTAN : bons du Trésor à intérêts annuels.

(4) BTF : bons du Trésor à taux fixe.

COMPOSITION DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	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>

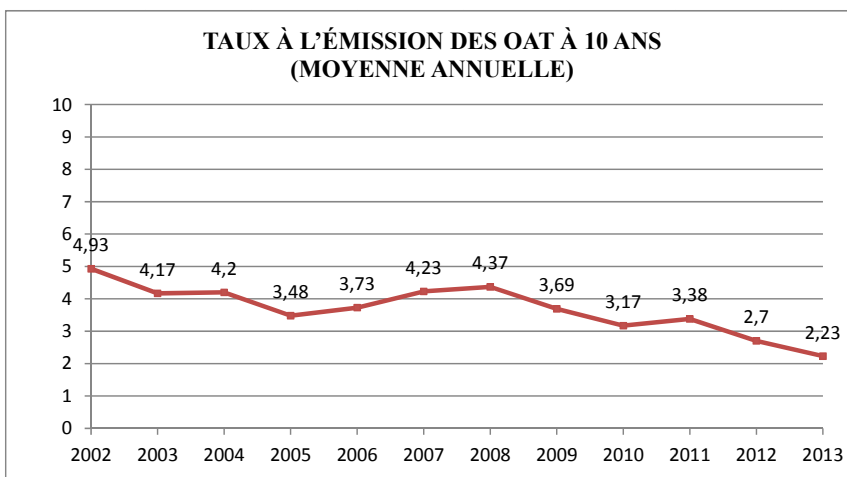
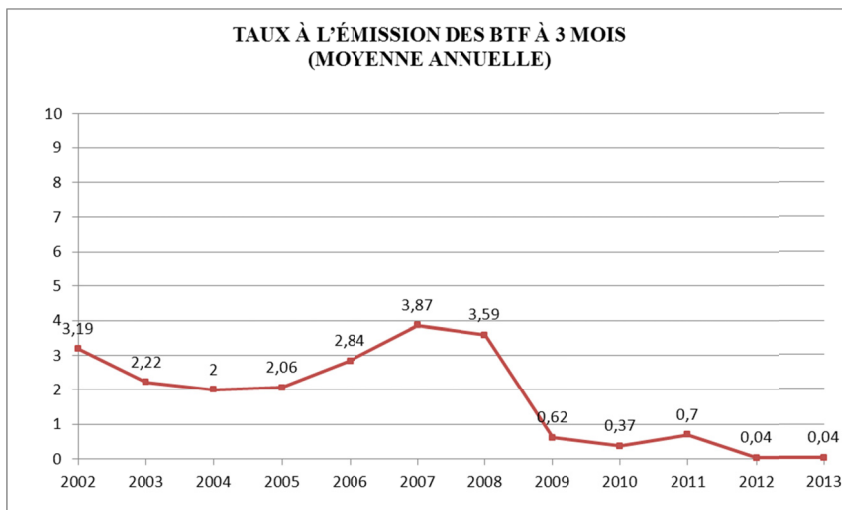
Source : Agence France Trésor.

La crise financière a notamment eu pour effet de déformer la structure de la dette, dont la part de court terme est passée de 8,5 % en 2007 à 18,6 % en 2009 en raison de la nécessité de financer des déficits inattendus et particulièrement importants. Cette part est retombée à près de 12 % en 2013. Compte tenu du niveau historiquement bas du TEC ⁽¹⁾ 10, un arbitrage doit être effectué entre l'émission de dette de court terme, qui permet de réaliser des économies immédiates sur la charge de la dette et de répondre à une demande importante sur les titres de courte durée, et l'émission de dette de moyen et long termes, plus coûteuse à court terme mais qui permet de réaliser des économies à moyen et long termes. La pression budgétaire peut expliquer le fait que la part de la dette de court terme ne soit pas revenue à son niveau d'avant-crise.

Pour rappel, le taux moyen des BTF en 2013 a atteint le niveau historiquement bas de 0,06 % contre 0,08 % en 2012, tandis que les taux moyens des émissions à moyen et long termes n'ont jamais été aussi favorables puisqu'ils sont tombés à 1,54 % après 1,86 % en 2012.

À titre d'illustration, les graphiques suivants détaillent l'évolution, au cours de la dernière décennie, des taux applicables aux BTF à trois mois et des OAT à dix ans.

(1) TEC : taux de l'échéance constante à 10 ans, référence des emprunts longs à taux fixe.



Source : Engagements financiers de l'État, Rapport annuel de performances, 2013.

Si les taux applicables sont particulièrement favorables, on constate néanmoins que les fortes contraintes budgétaires pesant sur le financement de l'État, et qui ne cessent d'augmenter, limitent les possibilités d'accroître la durée de la dette en réduisant le recours aux BTF, puisque cela entraînerait un renchérissement du coût de la dette à court terme. **La Rapporteuse générale souhaite donc souligner que la première conséquence de l'accroissement de la dette de l'État est d'imposer, au moins en partie, une logique de court terme dans la gestion de cette dette**, et ce malgré les bons résultats obtenus par l'Agence France Trésor (AFT).

b. Un besoin de financement de l'État élevé, très supérieur à la prévision, mais en recul par rapport à 2012

L'augmentation de la dette de l'État est la conséquence d'un besoin de financement élevé, qui s'est établi à 186,3 milliards d'euros en 2013, soit à un niveau supérieur de 14,5 milliards d'euros (+ 0,7 point de PIB) à la prévision de la LFI 2013. Il demeure toutefois inférieur de 2,3 milliards par rapport à l'exécution 2012 (ce qui tend à confirmer la tendance baissière observée depuis 2011).

Deux facteurs permettent d'expliquer cette hausse par rapport à la prévision :

– l'impact en gestion du solde budgétaire de l'État supérieur de 11 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale pour 2013 ;

– l'augmentation de la charge d'amortissement des dettes à moyen et long termes à hauteur de 3,3 milliards d'euros, y compris au titre de celles reprises par l'État, notamment celle de l'Établissement public de refinancement et de restructuration (EPFR) pour 4,48 milliards d'euros, en application de l'article 83 de la loi de finances rectificative de 2013.

Rappelons à cet égard que l'EPFR a été créé par l'État pour exercer la tutelle du Consortium de réalisation (CDR), qui lui-même avait servi de structure de défaisance du Crédit lyonnais, dont il était la filiale. L'EPFR avait souscrit auprès du Crédit Lyonnais un prêt de 130 milliards de francs français, qui devait être remboursé grâce à des cessions d'actifs opérées par le CDR. Celles-ci ayant été insuffisantes, le montant des produits n'a pas permis de couvrir la totalité des financements, qu'il appartient à l'actionnaire de l'EPFR, c'est-à-dire l'État, de combler. Or, l'EPFR devait faire face à une échéance de dette d'environ 4,5 milliards d'euros en 2014.

Cette dette a été remboursée au 31 décembre 2013, soit un an avant son échéance, de manière à ne pas alourdir le montant des amortissements de l'État prévus en 2014, tout en profitant de taux bas.

Selon le Gouvernement, **ce besoin supplémentaire de financement qui devait être couvert par un surcroît d'émission de BTF, a pu être financé en grande partie par l'encaissement de fortes primes à l'émission générées par la baisse des taux (+ 6 milliards d'euros)**. Toutefois, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur le budget de l'État pour 2013 ⁽¹⁾, l'Agence France Trésor aurait pu utiliser ces primes à l'émission pour diminuer à due concurrence les émissions de dette à court terme. La dette de l'EPFR, ainsi reprise par l'État, a donc, en dernière analyse, été financée par le maintien du niveau de la dette à court terme.

(1) <http://www.ccomptes.fr/Actualites/A-la-une/Le-budget-de-l-Etat-en-2013-resultats-et-gestion>.

Ainsi, alors que la LFI 2013 prévoyait une baisse de 0,3 milliard d'euros de l'encours des BTF, celui-ci a augmenté de 7,2 milliards d'euros pour atteindre 173,8 milliards d'euros en 2013. Le poids de la dette de court terme dans l'ensemble de la dette négociable est de ce fait resté stable (à 11,9 %, soit –0,1 point par rapport à 2012) au lieu de connaître la baisse initialement prévue de 0,5 point.

Par ailleurs, alors que la loi de finances rectificative pour 2013 anticipait une hausse des dépôts des correspondants, ceux-ci ont connu un recul de 5,3 milliards d'euros (pour s'établir à 127,7 milliards d'euros), qui s'explique principalement par la réduction de :

– l'encours des dépôts des collectivités territoriales de 2,4 milliards d'euros du fait de la diminution de leur encaisse de précaution ;

– la part non obligatoire des dépôts des Banque centrales africaines à la suite de la baisse des taux directeurs de la Banque centrale européenne (BCE), à hauteur de 3,2 milliards d'euros.

Enfin, le solde du compte du Trésor a été abaissé à deux reprises pour atteindre 23,7 milliards d'euros, soit 7,9 milliards d'euros de moins qu'anticipé par la LFI 2013. Cette baisse a notamment permis de compenser la baisse des dépôts des collectivités territoriales.

Les ressources de court terme ainsi mobilisées et l'accroissement de l'encours des BTF ont permis de couvrir le besoin de financement supplémentaire lié à l'accroissement du déficit budgétaire et l'augmentation des charges d'amortissement, sans modifier le programme de financement 2013 fixé à 170 milliards d'euros et exécuté en deçà de ce plafond, à 168,8 milliards d'euros.

TABLEAU DE FINANCEMENT EN EXÉCUTION POUR 2013

(en milliards d'euros)

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

Source : Cour des comptes, Agence France Trésor.

c. Une gestion active des ressources de financement

La gestion des ressources de financement de l'État par l'AFT repose sur la maîtrise de la charge annuelle de la dette et sur l'anticipation de ses échéances. Dans ce cadre, deux stratégies se sont principalement développées : le rachat anticipé de titres et la diversification de la gamme de titres proposée aux investisseurs.

Les rachats anticipés de titres devant arriver à échéance au cours des années suivant l'exercice au cours desquels ces rachats sont opérés permettent de lisser les montants à émettre chaque année.

La charge annuelle d'amortissement de 2013 a été réduite du fait de rachats anticipés effectués en 2012, au titre d'emprunts à échéance 2013 à hauteur de 18 milliards d'euros. Ces rachats anticipés en 2012 ont également concerné des emprunts à échéance 2014 à hauteur de 5 milliards d'euros.

Cette démarche a été particulièrement active en 2013 pour anticiper les échéances de 2015 (10 milliards d'euros d'emprunt à maturité 2015 ont ainsi été rachetés), année au cours de laquelle, selon le rapport de la Cour des comptes précité, « *les amortissements de dette atteindront un niveau record* ». À compter de 2014, les dettes de moyen terme contractées pendant la crise en 2009 arrivent en effet progressivement à échéance, ce qui devrait conduire au maintien d'un besoin de financement élevé au cours des prochaines années.

L'encours des emprunts à échéance 2015 s'élève ainsi à 144,5 milliards d'euros, contre 103,8 milliards d'euros en 2014.

Cette stratégie de rachats anticipés est complétée par une diversification de l'offre d'émission consistant à proposer aux investisseurs les maturités qu'ils demandent, par le biais de l'abondement de lignes anciennes. La part de ces émissions *off the run* représente 25 % de l'ensemble des émissions de long et moyen termes. En adaptant ainsi systématiquement l'offre à la demande, l'AFT parvient à réduire substantiellement le coût de financement de l'État.

Toutefois, cette approche conduit à limiter les possibilités de modeler le profil de remboursement de la dette de l'État. La maturité moyenne de la dette négociable de l'État est ainsi passée de 7 ans et 68 jours fin 2010 à 7 ans et 5 jours en 2013. **La Rapporteuse générale souligne à nouveau que cette diminution pose question dans la mesure où les taux historiquement bas devraient permettre de sécuriser un financement de long terme à un coût modéré.**

d. Une baisse de la charge de la dette grâce à des conditions de financement extrêmement favorables

La gestion active de la dette par l'AFT, le maintien de taux d'intérêt historiquement bas et le ralentissement de l'inflation ont permis de limiter fortement l'évolution de la charge de la dette. Ainsi, **en 2013, celle-ci s'est élevée à 44,9 milliards d'euros, soit 2 milliards d'euros de moins que les prévisions de la LFI 2013 (et 1,41 milliard de moins que l'exécution 2012)**, dont :

– 1,3 milliard d'euros au titre de la baisse de la charge d'indexation du capital des titres indexés sur l'inflation ;

– 700 millions d'euros au titre du maintien de taux très bas pour les BTF.

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ensemble de la dette – hors swaps	39 550	44 464	37 625	40 503	46 256	46 303	44 886
Dettes – charge nette	39 631	44 450	37 421	40 234	45 782	45 423	43 977
OAT & BTAN – charge nette d'intérêts *	34 435	34 785	35 128	36 505	39 924	41 339	41 849
OAT & BTAN – provision pour indexation du capital	1 756	4 615	84	2 267	3 967	3 638	1 772
BTF – charge nette d'intérêts **	3 405	4 396	1 682	1 029	1 611	206	158
Dettes reprises – charge nette	16	626	504	412	265	231	180
Dettes non négociable	4	14	2	1	1	1	1
Frais et commissions de gestion de la dette	16	13	20	20	14	9	17
Trésorerie – charge nette (– si produit net)	– 80	+ 14	+ 204	+ 269	+ 474	+ 880	+ 909
Rémunération des fonds non consommables	–	–	–	165	408	645	667
Solde des autres opérations (– si produit net)	– 80	+ 14	+ 204	+ 104	+ 66	+ 234	+ 242
Contrats d'échange de taux (swaps) – gain net	+ 273	+ 156	+ 140	+ 386	+ 322	+ 307	+ 208

* intérêts versés moins recettes de coupons courus à l'émission.

** intérêts versés moins intérêts reçus (cas des émissions à taux négatif).

Source : Engagements financiers de l'État, Rapport annuel de performance, 2013.

Sur plus longue période, si l'encours des emprunts a été multiplié par 2,5 depuis 1999, la charge de la dette n'a augmenté que de 30 %.

3. L'accroissement de la dette des autres sous-secteurs d'administration publique

La dette des organismes divers d'administration centrale (ODAC) au sens de Maastricht s'établit à 12,4 milliards d'euros fin 2013, en diminution (– 1,3 milliard d'euros) par rapport à la fin 2012. Elle représente 0,6 % de la dette publique contre 0,7 % en 2012 et 2011, et 1 % en 2010.

La contribution des administrations publiques locales (APUL) à la dette atteint 182,3 milliards d'euros à la fin 2013 contre 176,1 milliards d'euros fin 2012. Cette hausse de 6,2 milliards d'euros résulte de l'accroissement de leur besoin de financement et de la baisse de leurs dépôts de liquidités sur le compte du Trésor. Le poids de la dette locale dans la dette publique recule néanmoins depuis quelques années puisqu'elle ne représente plus que 9,4 % de la dette publique en 2013 contre 9,5 % en 2012, 9,7 % en 2011 et 11,2 % en 2007.

La contribution des administrations de sécurité sociale (ASSO) à la dette publique augmente enfin de 800 millions d'euros pour s'établir à 211,7 milliards d'euros fin 2013. Le poids de la dette sociale dans la dette publique recule également, passant de 11,4 % fin 2012 à 10,9 % fin 2013.

**ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE NOTIFIÉE
PAR SOUS-SECTEURS D'ADMINISTRATION (HORS ÉTAT)**

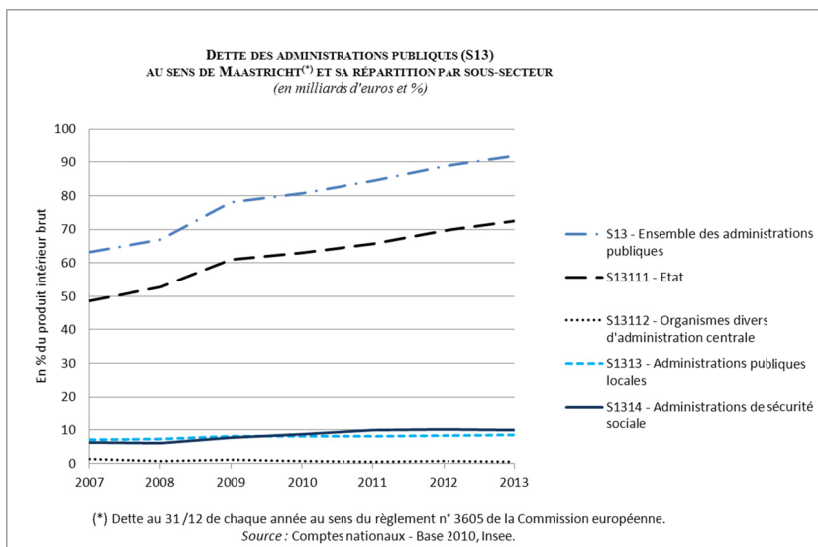
(en milliards d'euros)

	2011	2012	Écart
ODAC	13,7	12,4	- 1,3
APUL	176,1	182,3	+ 6,2
ASSO	210,9	211,7	+ 0,8

**RÉPARTITION DE LA DETTE PUBLIQUE EN % DE PIB
PAR SOUS-SECTEURS D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ensemble des administrations publiques	63,2	67	78	80,8	84,4	88,7	91,8
– État	48,7	52,8	61	63,1	65,7	69,6	72,5
– Organismes divers d'administration centrale	1,3	0,7	1,1	0,8	0,6	0,7	0,6
– Administrations publiques locales	7,1	7,4	8,1	8,2	8,2	8,4	8,6
– Administrations de sécurité sociale	6,2	6	7,8	8,8	9,9	10,1	10

Source : Comptes nationaux – Base 2010, Insee.



En conclusion, la Rapporteuse générale ne peut qu'insister sur le caractère conjoncturel des bons résultats liés à la gestion de la dette publique. Le rythme de la croissance de la dette publique n'a pas diminué au cours des dernières années et emporte un risque important en termes de soutenabilité budgétaire en cas de remontée des taux, qui pourrait accélérer l'effet « boule de neige » par lequel la dette s'auto-alimente.

Par conséquent, seul un véritable effort de maîtrise des déficits permettra de **contrôler l'évolution des besoins de financement et d'utiliser les bons résultats de la gestion de la dette pour stabiliser son encours, puis dans un second temps de le réduire.**

Ainsi, selon les estimations de la Cour, il faudrait améliorer le solde budgétaire primaire – c'est-à-dire hors intérêts – de près de 2 points de PIB (soit de 40 milliards d'euros) pour que le taux d'endettement se stabilise. À défaut, la dette continuerait d'augmenter plus vite que le PIB en valeur.

Ces constats incitent à poursuivre la politique budgétaire engagée par le Gouvernement de manière à redresser le solde budgétaire de l'État et permettre ainsi de commencer à consacrer une partie des efforts réalisés à la réduction de la dette publique.

PARTIE III : LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2013

I. DES RECETTES QUI RETROUVENT LEUR NIVEAU DE 2008

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 milliards d'euros, dont 284 milliards d'euros de recettes nettes, 13,7 milliards d'euros de recettes non fiscales et 3,5 milliards d'euros pour les recettes de fonds de concours.

Elles s'établissent à un niveau substantiellement inférieur à la prévision de 316,1 milliards d'euros faite en loi de finances initiale.

Par rapport à 2012, elles s'accroissent en revanche de 15,2 milliards d'euros en raison des mesures fiscales nouvelles, en dépit d'une évolution spontanée négative. La hausse de 15,2 milliards d'euros comprend par ailleurs une recette exceptionnelle de 2,2 milliards d'euros correspondant à un redressement d'impôt sur les sociétés portant sur une grande entreprise.

À périmètre constant, les recettes de l'État retrouvent leur niveau de 2008. Parallèlement, les mesures nouvelles prises notamment en loi de finances initiales pour 2013 ont eu pour effet de renforcer la progressivité de notre système fiscal en demandant un effort plus important aux ménages aisés et aux grandes entreprises.

LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2013

(en milliards d'euros)

	Exécution 2012	LFI 2013	LFR 2013	Exécution 2013
Recettes totales	286	316,1	304,7	301,2
Recettes fiscales nettes	268,4	298,6	287,5	284
Recettes non fiscales	14,1	14,2	13,9	13,7
Fonds de concours	3,5	3,3	3,3	3,5

Source : Cour des comptes – Direction du budget.

1. Les recettes fiscales nettes en progression du fait des mesures nouvelles

Avec 284 milliards d'euros, les recettes fiscales nettes ont augmenté de 15,6 milliards d'euros par rapport à 2012. Après la chute de l'année 2009 (214,3 milliards d'euros), 2013 est la quatrième année consécutive de hausse des recettes fiscales nettes qui dépassent en 2013 celles de l'année 2008 où elles s'étaient établies à 265,1 milliards d'euros et même du précédent maximum datant de 2005 avec 276,9 milliards d'euros.

Cette croissance résulte d'un montant élevé de mesures nouvelles alors que l'évolution spontanée a été fortement négative. Le tableau suivant illustre les principaux éléments sous-jacents à la prévision et à l'exécution des recettes fiscales nettes en 2013.

LES RECETTES FISCALES NETTES EN 2013

(en milliards d'euros)

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

Source : d'après Cour des comptes et direction du budget.

● L'écart entre la prévision initiale et l'exécution s'explique presque exclusivement par **l'évolution spontanée fortement négative de 4,6 milliards d'euros** alors qu'elle était attendue positive de 7 milliards d'euros, soit un écart de 11,6 milliards d'euros. **Cet écart s'explique principalement par une prévision de croissance spontanée manifestement surévaluée en LFI alors que l'année 2012 avait déjà connu une évolution spontanée des recettes nettes fiscales négative de 500 millions d'euros.**

L'élasticité des recettes fiscales telle que calculée par la Cour des comptes dans son rapport sur le budget 2013 précité, apparaît historiquement faible en 2013, avec un niveau, négatif, de -1,3, jamais atteint jusqu'à présent. L'année 2012 avait connu une élasticité négative, mais faible (-0,2). Les prévisions de recettes pour 2013 ont été construites sur l'hypothèse d'une élasticité unitaire, correspondant non pas à la tendance récente mais à celle de la période de moyen terme passée (2004-2011).

Toutefois, il convient de relever qu'un écart de 1,9 milliard d'euros trouve son explication dans une perte en base 2012. En effet, l'exécution 2012 s'est avérée en retrait par rapport à la prévision retenue lors de l'examen du PLF 2013. Cet écart s'explique notamment par une moins-value de 3,3 milliards d'euros sur la TVA du fait d'un déplacement plus marqué que prévu vers les produits taxés à taux réduit.

De récents travaux de la Cour des comptes (*cf.* encadré ci-après) ont montré la difficulté de réaliser les prévisions des recettes fiscales de l'État, confirmée par l'audition par la Commission le 21 mai dernier, des responsables des différentes administrations concernées (direction du budget, DGFIP, direction générale des douanes, direction générale du Trésor).

**Le référé de la Cour des comptes sur les prévisions de recettes fiscales de l'État :
une critique sévère de la prévision de recettes fiscales ⁽¹⁾**

Les prévisions de recettes fiscales reposent notamment sur la distinction entre l'impact des mesures législatives nouvelles sur ces recettes et leur évolution à législation constante. Celle-ci est prévue pour chaque impôt, sur la base d'un scénario macroéconomique établi par la direction générale du Trésor (DGT), en tenant compte notamment de l'élasticité du produit de cet impôt à son assiette, telle qu'observée dans le passé.

Le référé montre que l'impact budgétaire résultant des écarts entre les élasticités des recettes fiscales au PIB prévues et constatées s'élève, en moyenne annuelle entre 2003 et 2012, à 4,5 milliards d'euros mais varie fortement (de - 21 milliards d'euros en 2009 à + 10 milliards d'euros en 2006). **Ces écarts jouent dans les deux sens : les recettes sont plutôt surestimées lorsque la croissance du PIB est faible, ce qui conduit à prévoir un déficit public minoré et elles sont plutôt sous-estimées lorsque la croissance du PIB est forte, ce qui permet d'éviter d'utiliser le surcroît de recettes pour financer des dépenses nouvelles ou des baisses d'impôts non souhaitées (affaire dite de la « cagnotte » en 2000).**

La prévision de recettes publiques est en partie un outil politique, qui ne résulte pas uniquement d'une méthodologie mathématique, aussi performante soit-elle. Les prévisions à législation constante sont réalisées par la DGFIP (Direction générale des finances publiques) et la DGDDI (Direction générale des douanes et des droits indirects) pour les impôts qu'elles recouvrent mais aussi par la DB (Direction du budget) sur l'ensemble des impôts. La procédure entre les trois directions est coordonnée par la DB. La direction de la législation fiscale (DLF), quant à elle, est responsable du chiffrage des seules mesures nouvelles. *In fine*, **la coordination entre ces directions donne lieu à deux réunions d'arbitrage sous l'autorité du cabinet du ministre du budget.** La Cour des comptes a vigoureusement regretté « *de ne pas avoir eu accès aux dossiers constitués par la DB en vue de ces réunions* »

Dans sa réponse à la Cour des comptes, le ministre de l'Économie et des finances rappelle principalement qu'il est amené à justifier régulièrement les écarts des réalisations par rapport aux prévisions inscrites en LFI, alors que la critique de la Cour des comptes portait sur la méthodologie de la construction de la prévision. Le ministre insiste pour sa part sur les efforts de justifications *ex post* et ne dit rien sur l'effort de transparence *ex ante* à fournir au Parlement et à la Cour des comptes. En définitive, la prévision semble rester une prérogative de l'exécutif et un levier de pilotage des finances publiques que ce dernier ne semble pas prêt à partager.

(1) http://www.ccomptes.fr/content/download/65432/1558597/version/2/file/recettes_fiscales_Etat_refere_68282.pdf

Le décrochage de la croissance spontanée des recettes fiscales en 2013 (–1,7 %) par rapport à 2012 (–0,3 %) ne peut avoir comme unique explication l’absence de croissance économique comme le met en avant le Gouvernement puisque celle-ci a été comparable pour les deux années. La Cour des comptes estime que le ralentissement du PIB en valeur n’est responsable que du quart de la moins-value, soit 3,2 milliards d’euros. Plusieurs autres explications sont avancées par la Cour :

– **des effets de décalage** : le ralentissement des revenus en 2012 a influencé le rendement de l’impôt sur le revenu (IR) en 2013, mais ces effets auraient pu être anticipés ;

– **des effets de structure** : la croissance des revenus est plus forte dans le bas de la distribution que dans le haut avec des incidences sur l’IR mais aussi sur la consommation de produits soumis à TVA réduite. **Ces effets de structure pourraient être la conséquence de la politique économique menée depuis 1994 qui privilégie la compétitivité-coût au détriment de la compétitivité hors-coût à travers des exonérations de cotisations ciblées autour du SMIC.** Ces effets de structure peuvent aussi s’expliquer par un changement de comportement des agents économiques après plus de cinq années de crise économique.

• **Les mesures nouvelles expliquent en conséquence la totalité de l’augmentation des recettes fiscales.** Du fait de l’objectif de solde nominal fixé en 2013, les manques à gagner résultant de la faible croissance ont été majoritairement compensés par des hausses de prélèvement obligatoires. Les mesures nouvelles ont eu un impact proche des prévisions, à raison de 13 milliards d’euros au lieu des 15,8 milliards d’euros attendus, auxquels vient s’ajouter une recette exceptionnelle de 2,2 milliards d’euros.

Les moins-values sur les mesures nouvelles de 2,8 milliards d’euros résultent de plusieurs facteurs : le principal concerne le nouvel acompte d’IR sur les dividendes et revenus de placement à taux fixe (–1,4 milliard d’euros). La réforme du cinquième acompte d’IS a également eu un rendement inférieur de 500 millions d’euros à la prévision.

L’analyse du produit des principaux impôts en 2013, illustrée par le tableau suivant, montre des écarts qui demeurent mal justifiés par rapport à la LFI. Ces moins-values concernent l’ensemble des principaux impôts : taxe sur la valeur ajoutée (TVA), impôt sur les sociétés (IS) mais aussi impôt sur le revenu (IR), à raison de 5 à 6 milliards d’euros chacun.

**RECETTES FISCALES NETTES :
DE L'EXÉCUTION 2012 À L'EXÉCUTION 2013**

(en milliards d'euros)

	Exécution 2012	LFI 2013	LFR 2013	Exécution 2013	Écart Exécution / exécution	Écart Exécution / LFI
Recettes nettes	268,4	298,6	287,5	284	+ 15,6	- 14,8
IR	59,5	71,9	68,8	67	+ 7,5	- 4,9
IS	40,8	53,5	49,7	47,2	+ 6,4	- 6,3
TICPE	13,5	13,7	13,6	13,8	+ 0,3	+ 0,1
TVA	133,4	141,2	135,6	136,3	+3,1	- 4,9
Autres recettes fiscales nettes	21,2	18,3	19,7	19,9	- 1,3	+ 1,6

(en millions d'euros)

Désignation des recettes	Exécution 2012	évolution spontanée	mesures antérieures à la LFI 2013	mesures nouvelles LFI 2013 *	mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2013
Recettes fiscales nettes	268 438	- 5 711	2 931	16 263	2 092	284 014
1. Impôt sur le revenu net	59 480	- 289	3 526	4 716	- 450	66 982
2. Impôt sur les sociétés net	40 832	- 5 386	- 1 116	11 126	1 701	47 157
3. TICPE	13 498	- 112	0	400	- 27	13 759
4. Taxe sur la valeur ajoutée nette	133 403	1 401	90	50	1 313	136 256
5. Autres recettes fiscales nettes	21 224	- 1 323	431	- 28	- 445	19 860
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	<i>11 466</i>	<i>281</i>	<i>279</i>	<i>- 381</i>	<i>0</i>	11 645

* : dans la colonne « mesures nouvelles LFI », ajouter le cas échéant les mesures de la LFR et en préciser le montant en note

* : + 0,2 milliard d'euros d'impact des mesures de la 3^{ème} LFR pour 2012 est pris en compte dans les « mesures nouvelles LFI », dont + 0,4 milliard d'euros sur la TICPE, + 0,1 milliard d'euros sur la TVA et - 0,2 milliard d'euros sur les autres recettes fiscales nettes.

Les « mesures nouvelles LFI » intègrent par ailleurs des éléments intervenus depuis la LFI 2013 : l'impact de la décision relative au contentieux IS (+ 2,2 milliards d'euros), la suppression de la taxe sur les achats de viande (- 0,3 milliard d'euros), l'amendement au PLF 2014 portant sur les PVI (- 0,2 milliard d'euros en 2013) et l'amendement au PLFR 2013 relatif à l'exonération de CFE pour les auto-entrepreneurs (- 0,1 milliard d'euros en 2013).

Par ailleurs, il convient de rappeler l'impact budgétaire des annulations du Conseil constitutionnel sur les mesures de la LFI 2013 :

- censure de la contribution exceptionnelle de solidarité sur les revenus d'activité excédant 1 million d'euros : - 210 millions d'euros sur l'IR ;

- censure de l'aménagement de l'imposition des PVI sur les terrains à bâtir : + 30 millions d'euros sur l'IR ;

– censure de la prorogation du régime fiscal applicable à certaines successions de Corse : + 6 millions d’euros sur les autres recettes fiscales nettes (successions).

En définitive, les **recettes fiscales nettes** ressortent également en baisse de 3,5 milliards d’euros par rapport à la dernière prévision, correspondant à la LFR 2013 déposée en novembre 2013.

Il y a lieu d’observer que, si l’analyse des résultats de l’exécution laisse certes apparaître **plusieurs moins-values de recettes fiscales par référence à la dernière prévision faite en LFR de fin d’année, ce n’est pas toutefois pour autant le cas par rapport à l’exécution 2012**. Il n’y a donc manifestement pas lieu d’évoquer un quelconque « *rendement négatif des hausses d’impôts décidés depuis 2012* ».

• **En premier lieu, les recettes nettes d’impôt sur les sociétés (IS) ressortent en baisse de 2,5 milliards d’euros par rapport à la dernière prévision**, réalisée en LFR 2013. Le Gouvernement explique cet écart par « *une conjoncture défavorable depuis la mi-2011* ». Or la croissance sera probablement conforme à la prévision de la LFR 2013, soit environ + 0,3 %. Il est donc difficile d’évoquer la conjoncture économique comme seul facteur susceptible d’expliquer ce manque à gagner.

À ce stade, aucune analyse satisfaisante n’a été fournie. Il semble toutefois nécessaire d’approfondir la réflexion sur les excès des stratégies d’optimisation fiscale des entreprises.

• S’agissant des **moins-values d’impôt sur le revenu (IR) de 1,8 milliard d’euros** par rapport à la dernière prévision, et compte tenu du calendrier de recouvrement de l’IR régularisé au mois de septembre, il est probable que le Gouvernement disposait, au mois de novembre dernier, des éléments lui permettant d’anticiper, au moins en partie, cette moins-value. Il aurait probablement été en mesure de l’inscrire en loi de finances rectificatives de fin d’année. Le Gouvernement explique cet écart substantiel par un effet lié à la conjoncture non pris en compte, représentant un manque à gagner de 600 millions d’euros, et par un ensemble d’aléas négatifs (tassement de la distribution des revenus, dynamisme de divers crédits d’impôt tels que les crédits d’impôt pour emploi à domicile ou pour frais de garde, prélèvement pour les organismes de sécurité sociale au titre de l’*exit tax*). Après prise en compte de ces différents éléments, **il demeure toutefois un écart dû à des difficultés de recouvrement estimé à 300 millions d’euros**.

Par ailleurs, si une moins-value d’IR par rapport à la LFR de fin d’année est rare, elle n’est pas pour autant exceptionnelle et a notamment eu lieu, certes pour un montant plus faible, en 2010.

**RECETTES D'IR NETTES :
DE LA PRÉVISION EN LFR DE FIN D'ANNÉE À L'EXÉCUTION**

(en milliards d'euros)

2010	- 0,4
2011	+ 0,4
2012	+ 0,5
2013	- 1,8

• En revanche, le produit de la **TVA enregistre une plus-value de 700 millions d'euros** par rapport aux prévisions de la LFR 2013 entièrement due à la dynamique spontanée de l'impôt, en l'absence de mesures nouvelles mais tout de même une moins-value de 4,9 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la LFI.

Après un fort dynamisme en 2011 (+3,6 %), les recettes nettes budgétaires de TVA auraient spontanément peu évolué en 2012 et 2013 : - 1,2 % en 2012 et + 1,0 % en 2013.

La TVA nette au sens budgétaire correspond aux recettes nettes perçues par les services fiscaux au cours de l'année civile, alors que la TVA nette au sens de la comptabilité nationale est égale aux recettes dont le fait générateur est la consommation ou l'investissement au cours de l'année civile – c'est sur ce dernier champ que la prévision de l'assiette de TVA peut s'appuyer sur l'évolution d'indicateurs macroéconomiques. **Sur le champ de la comptabilité nationale, la croissance spontanée des recettes nettes de TVA aurait été de + 2,7 % en 2011, - 0,2 % en 2012 et +0,8 % en 2013.** Cette dynamique demande à être confirmée en 2014 avant d'en tirer un quelconque enseignement en termes de consommation des ménages.

• Enfin, la faiblesse de l'évolution spontanée résulte également de la **dynamique des dépenses fiscales** : la baisse du coût des dépenses fiscales escomptée à 3,6 milliards d'euros n'a finalement été en 2013 que de 533 millions d'euros : la dépense fiscale s'est en effet élevée *in fine* à 72 milliards d'euros. Les mesures de réduction ont été presque entièrement compensées par la dynamique spontanée des dépenses fiscales.

De ce fait, l'article 14 de la LFPF en vigueur, qui fixe le plafond des dépenses fiscales à 70,8 milliards d'euros (hors CICE) semble difficile à atteindre faute d'outils de pilotage performant, ainsi que l'analyse d'ailleurs la Cour des comptes dans son rapport sur le budget 2013.

L'État a tenté, au cours des quatre 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. Toutefois, les nouvelles normes qui vont comptabiliser les crédits d'impôts en dépenses publiques et non plus en moindres recettes – tendance qui s'explique par la tentation de transformer de la dépense budgétaire en dépense fiscale afin d'afficher facialement une maîtrise de la dépense et des prélèvements obligatoires

– vont rendre plus nécessaire que jamais la définition d’un outil de pilotage des dépenses fiscales dans le cadre de la politique publique à laquelle elles se rattachent, sous peine de rendre illusoire toute notion de norme de dépense.

2. Les recettes non fiscales en baisse du fait de la baisse du prélèvement sur la Caisse des dépôts et consignation

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** sont en retrait en 2013 par rapport à l’exécution 2012 (– 400 millions d’euros) et par rapport aux prévisions de la LFI (- 500 millions d’euros), à 13,7 milliards d’euros.

Par rapport à la LFI, les moindres recettes se concentrent pour l’essentiel sur les *dividendes et recettes assimilées*, pour 700 millions d’euros, qui concernent essentiellement les entreprises financières.

La Banque de France a versé 1 381 millions d’euros en 2013, soit une augmentation de 500 millions d’euros par rapport à 2012, mais en retrait de 99 millions d’euros par rapport à la prévision de la LFI.

La moins-value s’explique également en partie par la division par deux des prélèvements opérés par l’État sur la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en 2013 à 510 millions d’euros contre 1,06 milliard d’euros prévus en LFI. L’absence de versement au titre de la fraction de son résultat 2012 estimé à 694 millions d’euros en LFI est la conséquence du résultat négatif de la CDC constaté pour cette même année.

LES RÉSULTATS CONSOLIDÉS DE LA SECTION GÉNÉRALE

(en milliards d’euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1,7	– 2	2	2,2	0,2	– 0,458	2,137

L’exercice 2012 s’est en effet avéré particulièrement difficile, avec une perte de 458 millions d’euros essentiellement due à une provision de 1 milliard d’euros passée sur la participation détenue par le Fonds stratégique d’investissement (FSI), dont le capital appartient à hauteur de 51 % à la CDC et 49 % à l’État, dans France Telecom à la suite de la forte baisse du cours de cette action consécutive à l’entrée de Free sur le marché de la téléphonie mobile ainsi qu’à une provision de 0,45 milliard d’euros passée sur la participation dans Dexia.

En revanche, en 2013, le résultat consolidé du groupe de la Caisse des dépôts et consignations est de nouveau positif et s’établit à 2,137 milliards d’euros au 31 décembre 2013, éléments exceptionnels compris. Ce résultat intègre trois composantes exceptionnelles :

– une plus-value de 1,2 milliard d’euros dégagée lors des apports à Bpifrance ;

– une dépréciation nette de – 0,3 milliard d’euros de la participation dans le groupe La Poste ;

– des pertes de valeur de – 0,1 milliard d’euros chez Transdev Group, imputables notamment à la SNCM.

Les moins-values de 2013 ne devraient donc pas se retrouver en 2014.

II. LES DÉPENSES DE L’ÉTAT

A. UNE CROISSANCE DES DÉPENSES DE L’ÉTAT CONTENUE À UN NIVEAU HISTORIQUE

1. L’évolution de la dépense du budget général en 2013

a. Une baisse historique des dépenses nettes du budget de l’État, y compris des fonds de concours, par rapport à la prévision de la LFI 2013 et à l’exécution 2012

Le montant total des dépenses brutes exécutées sur le budget général (y compris les fonds de concours) s’est élevé, en 2013, à 387,28 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE) et à 384,85 milliards d’euros en crédits de paiement (CP). **Les dépenses nettes du budget général, c’est-à-dire hors remboursements et dégrèvements, ont été de 301,09 milliards d’euros en AE et 298,65 milliards d’euros en CP.**

Par ailleurs, les prélèvements sur recettes se sont élevés à 78,1 milliards d’euros en 2013 contre 74,6 milliards d’euros en 2012.

La consommation de CP en 2013 s’est ainsi avérée inférieure de :

– **890 millions d’euros entre l’exécution 2013 et l’exécution de 2012** (299,54 milliards d’euros) ;

– **3,99 milliards d’euros à la prévision de la LFI 2013** (302,64 milliards d’euros).

Cet effort mérite d’être souligné puisque les dépenses de l’État n’avaient plus reculé d’une année sur l’autre depuis la crise de 2008.

Le Gouvernement et sa majorité ont donc réussi à inverser la tendance en matière d’évolution de la dépense de l’État, effort qui doit cependant être confirmé puisque ces résultats reposent pour partie sur des économies non pérennes.

Ainsi, la baisse du montant de la charge de la dette résulte d'une conjoncture particulièrement favorable au financement de l'État, marquée par une inflation modérée et des taux d'intérêt historiquement bas. Cette baisse, présentée en détail précédemment, a ainsi atteint :

– 1,41 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2012 (46,30 milliards d'euros) ;

– 2,01 milliards d'euros par rapport à la charge prévue par la LFI 2013 (46,90 milliards d'euros).

La contribution au CAS *Pensions* a également fortement ralenti par rapport à son tendancier de croissance (+ 2 milliards d'euros par an). Son exécution a été :

– supérieure de 0,96 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2012 (37,69 milliards d'euros) ;

– inférieure de 1,35 milliard d'euros par rapport aux 40 milliards d'euros prévus par la LFI 2013.

Plusieurs effets expliquent cette baisse :

– la modération de l'inflation (– 0,18 milliard d'euros) ;

– la baisse du nombre de départs en retraite par rapport aux prévisions de la LFI 2013 (– 0,23 milliard d'euros) ;

– la baisse du fonds de roulement du CAS par décision du ministère du Budget (– 1 milliard d'euros).

Au contraire, la dépense de l'État a été impactée à la hausse par des dépenses exceptionnelles à hauteur de 8,14 milliards d'euros, répartis comme suit :

– 6,52 milliards d'euros au titre de la dotation en faveur du Mécanisme européen de stabilité (MES) ;

– 1,62 milliard d'euros au titre de la dotation à la Banque européenne d'investissement (BEI).

LA SOUS-EXÉCUTION DES DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros)

	Exécution 2011	Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013	Variation LFI/exécution 2013	Variation exécution 2012/2013
Dépenses du budget général	291,25	299,54	302,64	298,65	– 3,99	– 0,89
<i>dont charge de la dette</i>	46,26	46,30	46,90	44,89	– 2,01	– 1,41
<i>dont contribution au CAS Pensions de l'État</i>	35,8	37,69	40	38,65	– 1,35	+ 0,96
dont dépenses exceptionnelles		9,11	8,14	8,14	0	– 0,97

Source : Cour des comptes.

b. L'évolution des dépenses nettes du budget général et des prélèvements sur recettes

Si l'on ajoute les prélèvements sur recettes aux dépenses nettes du budget général, celles-ci atteignent 376,7 milliards d'euros en 2013, ce qui représente une hausse de :

- 0,3 % par rapport à la LFI (375,4 milliards d'euros) ;
- 0,7 % par rapport à celles de 2012 (374,2 milliards d'euros).

HISTORIQUE DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL	
<i>(en millions d'euros)</i>	
Dépenses approuvées par le Parlement	
A.– Crédits de paiement du budget général en LFI ⁽¹⁾	299 320
B.– Modifications de crédits de paiement prises en compte dans la LFR ⁽²⁾ :	
– ouvertures	791
– annulations	4 738
– variation nette	– 3 947
<i>Sous-total (A+B) : 295 373</i>	
C.– Prélèvements sur recettes (PSR) en LFI.....	76 128
D.– Modifications des PSR en LFR ⁽²⁾ :	
– ouvertures	1 993
– annulations	0
– variation nette	+ 1 993
<i>Sous-total PSR (C+D) : 78 121</i>	
E.– Prévisions des lois de finances (A + B + C + D)	373 494
Modifications réglementaires des crédits de paiement	
F.– Fonds de concours	3 519
G.– Reports depuis 2012	1 946
H.– Autres modifications réglementaires	– 349
I.– Crédits ouverts (E + F + G+H).....	378 610
J.– Reports vers 2013.....	– 1 438
<i>Sous-total hors PSR : 299 051</i>	
K.– Modifications proposées dans le projet de loi de règlement	
– annulations des crédits de paiement du budget général	– 403
– annulation des PSR.....	– 101
L.– Dépenses nettes totales (I + J + K).....	376 668
M. Dépenses nettes totales, hors PSR : 298 648	
N.– Écart à la LFI (L – A – C)	– 1 220
O.– Taxes affectées (décomptées au sein de la norme de dépense de l'État)	5 056
P.– Dépenses exceptionnelles (MES et BEI)	8 140

(1) Crédits du budget général nets des remboursements et dégrèvements et hors fonds de concours

(2) Loi de finances rectificative pour 2013 et décrets d'avance.

Les dépenses nettes du budget général, y compris les produits des taxes affectées (5 milliards d'euros) et prélèvements sur recettes (78 milliards d'euros), s'établissent, quant à elles, à 381,7 milliards d'euros, soit à un niveau supérieur de :

– 1,2 milliard d'euros à la prévision de la LFI 2013 (380,5 milliards d'euros)

– 2,2 milliards d'euros à l'exécution 2012 (379,5 milliards d'euros).

Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation du PSR en faveur de l'Union européenne. Celui-ci a atteint 22,5 milliards d'euros en 2013 contre :

– 19,6 milliards d'euros prévus en LFI 2013 (soit + 2,9 milliards d'euros en exécution) ;

– 19 milliards d'euros en exécution 2012 (soit + 3,5 milliards d'euros en exécution 2013).

La maîtrise de la dépense sur le budget général peut être regardée comme très rigoureuse, même sur un périmètre élargi aux taxes affectées et aux prélèvements sur recettes, puisque les principaux éléments qui expliquent l'écart constaté par rapport aux prévisions de la LFI ou à l'exécution 2012 ne dépendaient pas de choix budgétaires du Gouvernement (la hausse du PSR en faveur de l'Union européenne est ainsi liée au vote de budgets rectificatifs de l'Union européenne en cours d'année) et ne devraient pas trouver à se reproduire à l'avenir.

Cette exécution rigoureuse repose également sur la maîtrise du produit des taxes affectées aux opérateurs de l'État et aux organismes gérant des missions de service public. À cette fin, un plafonnement de leur montant du produit a été introduit par la loi de finances pour 2012, qui n'a cessé d'être renforcé depuis.

Initialement appliqué à 46 taxes affectées touchant 31 bénéficiaires, et représentant un montant total de 3 milliards d'euros, le plafonnement a été élargi à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2013 à 12 autres taxes affectées, faisant ainsi passer son périmètre de 3 milliards d'euros à 5,1 milliards d'euros en 2013. À cette mesure, s'est ajoutée une nouvelle extension en loi de finances rectificative pour 2013, avec pour conséquence de relever le périmètre des taxes concernées à 5,2 milliards d'euros.

Bien que l'objectif principal de ce plafonnement ne soit pas de générer des recettes pour l'État, mais de limiter les dépenses des opérateurs, l'écrêtement appliqué au profit de l'État a représenté 136 millions d'euros en 2012 et 206 millions d'euros en 2013 selon le tome I de l'Annexe des Voies et Moyens de la loi de finances pour 2014. Ce rendement limité indique toutefois le caractère encore peu contraignant du plafonnement mis en place, les prévisions de recettes de certaines taxes se situant en deçà du plafonnement fixé par la loi.

Par ailleurs, de manière à soumettre les financements par taxes affectées et les financements par subvention budgétaire aux mêmes contraintes, les taxes plafonnées ont été introduites dans la norme de dépense de l'État.

Enfin, s'ajoute à ces mesures d'autres mesures plus ponctuelles de prélèvements sur fonds de roulement (à titre d'exemple, la LFI 2013 prévoyait ainsi un prélèvement de 150 millions d'euros sur le centre national du cinéma et de l'image animée).

Toutefois, la Rapporteuse générale souhaite souligner que ces mesures ne constituent qu'une première étape dans la maîtrise de la fiscalité affectée et qu'il est nécessaire de poursuivre les efforts déjà engagés, comme le recommande la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2013 ⁽¹⁾. Des évolutions pourront être envisagées sur ce sujet dans le cadre du prochain débat d'orientation des finances publiques et de la discussion budgétaire de l'automne prochain.

Malgré des demandes réitérées et l'importance du sujet, la rapporteure générale regrette de ne pas avoir été destinataire d'un bilan précis et détaillé de la mise en œuvre du plafonnement des taxes affectées pour l'exercice 2013.

2. Le respect des normes « zéro valeur » et « zéro volume »

a. Le respect de la double norme de dépense

En 2013, les deux normes fixées par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 pour encadrer l'évolution de la dépense ont été respectées, bien que le niveau de l'exécution 2013 soit supérieur à celui de 2012.

Les normes de dépenses retenues en loi de programmation

L'article 6 de la loi de programmation pour les années 2012 à 2017 limite la progression en valeur des dépenses de l'État au niveau de l'inflation (norme dite « zéro volume ») sur un périmètre comprenant les dépenses nettes du budget général (c'est-à-dire hors mission *Remboursements et Dégrevements*), les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales (hors réforme de la fiscalité territoriale) et les nouvelles affectations de recettes. À périmètre constant, les dépenses de l'État ne devraient ainsi pas dépasser 370,5 milliards d'euros.

Ce même article impose également une règle de stabilisation en euros courants (norme dite « zéro valeur ») des dépenses de ce périmètre, hors charge de la dette et des pensions des fonctionnaires de l'État. À périmètre constant, ce montant ne devrait pas dépasser 279,5 milliards d'euros.

(1) Rapport « *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes* » de juillet 2013, Cour des comptes : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-fiscalite-affectee-constats-enjeux-et-reformes>

- *Le respect de la norme « 0 valeur »*

Les dépenses sur le périmètre « 0 valeur » ont été :

– **supérieures de 1,19 milliard d’euros à l’exécution 2012** (278,06 milliards d’euros) ;

– **inférieures de 144 millions d’euros à la norme fixée en LFI 2013** (soit 279,25 milliards d’euros contre 279,39 milliards d’euros).

L’année 2012 avait en effet été particulièrement rigoureuse à la suite de la réduction de la norme opérée dans le cadre de la première LFR de cette même année, aboutissant à une baisse de 1,75 milliard d’euros entre l’exécution 2012 et l’exécution 2011.

La sous-exécution par rapport à la norme de dépense 2013 est notamment liée à la baisse des dépenses du budget général à hauteur de 1,08 milliard d’euros pour compenser le surcroît de dépense au titre du PSR en faveur de l’Union européenne.

On notera qu’au sein des 2,9 milliards d’euros supplémentaires de PSR par rapport à la prévision de LFI 2013, seuls 1,07 milliard d’euros, dont 837 millions d’euros au titre de deux budgets rectificatifs adoptés en fin d’année 2012, sont pris en compte par la norme de dépense. Selon le Gouvernement, le solde (1,79 milliard d’euros) n’entrerait pas dans le périmètre de la norme, puisqu’il représente une dépense relative au cadre budgétaire 2007-2013, et donc ne devrait pas être directement attaché à l’exercice 2013. Cette analyse a toutefois été contestée par la Cour des comptes qui, de manière générale, défend une application stricte des normes de dépenses.

Par ailleurs, les transferts financiers de l’État aux collectivités territoriales se sont élevés à 99,79 milliards d’euros en 2013, soit une baisse de :

– 1 % par rapport à l’exécution 2012 (100,59 milliards d’euros) ;

– 0,3 % par rapport à la prévision de la LFI 2013 (100,09 milliards d’euros).

Ce montant de 99,79 milliards d’euros comprend non seulement l’ensemble des PSR en faveur des collectivités territoriales (55,57 milliards d’euros) mais également le produit de la fiscalité transférée dans le cadre de la décentralisation (26,34 milliards d’euros) et des dotations budgétaires (17,88 milliards d’euros).

Parmi ces concours financiers, une enveloppe normée a été définie, comprenant les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission *Travail et Emploi*, ainsi que le PSR en faveur des collectivités territoriales hors Fonds de compensation pour la TVA et réforme de la fiscalité

directe locale. La loi de finances initiale prévoyait la stabilisation en valeur de cette enveloppe en 2013, comme en 2012, à 50,495 milliards d'euros. Cet objectif a été atteint puisqu'en exécution, le montant des concours au sein de cette enveloppe normée s'est élevé à 50,468 milliards d'euros (soit 27 millions de différence).

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ont donc été globalement stabilisés (voire même légèrement réduits).

Il en va de même pour les transferts financiers à la sécurité sociale qui s'établissent à 24,46 milliards d'euros en 2013, soit :

– 20 millions de moins que l'exécution 2012 ;

– 356 millions de plus que la prévision de la LFI 2013 (principalement du fait de la hausse de la subvention d'équilibre versée au titre du financement du RSA et des dépenses relatives à l'allocation adulte handicapé).

Toutefois, la dette nette de l'État à l'égard de la sécurité sociale s'est élevée à 249 millions d'euros contre 244,4 millions en 2012, soit une augmentation de 4,6 millions d'euros liée principalement à une estimation trop optimiste de certaines recettes.

- *Le respect de la norme « 0 volume »*

Les dépenses sur le périmètre « 0 volume » ont, quant à elles, été :

– **supérieures de 1,28 milliard d'euros à l'exécution 2012** (contre + 206 millions d'euros entre l'exécution 2012 et l'exécution 2011) ;

– **mais inférieures de 3,45 milliards d'euros à la norme prévue par la LFI 2013.**

Ce résultat est lié au respect de la norme « 0 valeur », à la baisse de la charge de la dette et à la moindre progression du CAS *Pensions* pour les raisons précédemment évoquées.

EXÉCUTION SUR LE PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES

(en milliards d'euros)

	LFI 2012 (format 2013)	Exécution 2012 (format 2013)	Norme 2013	Exécution 2013	Écart à la norme 2013	Écart à l'exécution 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 : Rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État 2013, sur la base d'informations transmises par la direction du budget.

● *Les remarques méthodologiques de la Cour des comptes*

Dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État⁽¹⁾, la Cour des comptes, comme chaque année, relève que « *si l'effort de maîtrise des dépenses est incontestable, le respect des normes a été facilité par diverses mesures parfois discutables* ».

En premier lieu, elle recommande que les dépenses exceptionnelles récurrentes, comme celles liées au Mécanisme européen de stabilité, soient inscrites dans la norme « 0 valeur » afin de ne pas amoindrir la portée de cette norme et de mieux circonscrire la notion de « dépense exceptionnelle ».

En second lieu, elle remarque qu'il serait plus rigoureux de retenir le plafond le plus contraignant entre la norme applicable à périmètre constant (pour la norme « 0 valeur », 279,39 milliards d'euros en 2013) et l'exécution de l'année précédente (278,06 milliards d'euros en 2012) afin d'éviter que la norme « 0 valeur » puisse être respectée alors même que le niveau de la dépense augmente d'une année sur l'autre (+ 1,19 milliard d'euros). Elle souligne ainsi que « *la base de référence retenue par le Gouvernement pour fixer le plafond des dépenses (soit la norme 2013 supérieure de 1,33 milliard d'euros à l'exécution 2012) a eu pour effet de détendre substantiellement l'exercice budgétaire 2013* ».

(1) <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Le-budget-de-l-Etat-en-2013-resultats-et-gestion>

Si les plafonds de normes ont ainsi bien été respectés, ce résultat repose donc pour partie sur la marge dont le Gouvernement a bénéficié du fait d'une gestion très rigoureuse en 2012. La Rapporteuse générale observe que le respect de la norme de dépense en 2014 pourrait ainsi s'avérer plus difficile en l'absence d'une marge équivalente sur les dépenses de 2013.

En troisième lieu et comme chaque année, diverses mesures de périmètre, souvent discutables, ont été prises, conduisant à exclusion de la norme 1,3 milliard d'euros de dépenses.

MESURES AYANT FACILITÉ LE RESPECT DE LA NORME DE DÉPENSE

(en millions d'euros)

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

Source : Cour des comptes.

b. La nécessité d'améliorer le périmètre de la norme

Afin d'assurer la pleine efficacité de la norme de dépense, la Cour des comptes recommande depuis plusieurs années d'élargir le périmètre de la norme aux dépenses de certains comptes d'affectation spéciale dès lors que les dépenses en question servent à financer une politique publique déjà supportée par le budget général, afin de disposer d'un meilleur outil de pilotage de l'ensemble des dépenses de l'État.

Cette recommandation a été reprise par la commission des Finances de l'Assemblée nationale dans ses débats ⁽¹⁾ et la constitution d'un groupe de travail sur le sujet avait été proposée par le précédent Rapporteur général.

En effet, les comptes spéciaux, qui constituent une exception au principe d'universalité budgétaire, garant de la bonne information du Parlement, ne sont pas soumis aux efforts de maîtrise de la dépense. Ainsi, sur un compte d'affectation spéciale (CAS) par exemple, la dépense peut croître au même rythme que la recette qui y est affectée sans que cela n'emporte aucune conséquence sur les autres dépenses de l'État.

Afin d'encadrer cette dépense et de mettre également un terme à des pratiques budgétaires contestables visant à inscrire sur un compte spécial des dépenses qui auraient dû être portées par le budget général, le périmètre de la norme de dépense devrait être élargi aux dépenses de certains comptes d'affectation spéciale, à l'instar des dépenses des CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées du spectre hertzien* et *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

(1) Cf. *audition de M. Bernard Cazeneuve par la commission des Finances le 12 juin 2013*
http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cfiab/12-13/c1213094.asp#P2_91

La Cour souhaiterait également que la variation du CAS *Pensions* soit intégrée à la norme « 0 volume ».

On soulignera, à cet égard, qu'un certain nombre d'avancées ont été adoptées en ce sens dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur, puisque le champ de la norme a été élargi à certaines taxes affectées aux opérateurs.

La Rapporteuse générale fait sienne la proposition qui avait été faite de constituer un groupe de travail afin d'étudier les possibilités de réformer les normes de dépenses de manière à mieux prendre en compte les dépenses contenues sur certains CAS.

Une telle étude permettrait *in fine* de clarifier l'évolution des dépenses pilotables par l'État et de neutraliser les changements de périmètres intervenant entre le budget général, les budgets annexes et les autres comptes spécifiques.

Dans cette perspective, la Cour des comptes présente d'ores et déjà chaque année une estimation de l'évolution des dépenses au regard d'un agrégat élargi aux budgets annexes et à certains comptes spéciaux.

Au titre de l'année 2013, la Rapporteuse générale note avec satisfaction que la dépense a été maîtrisée également sur cet agrégat élargi puisqu'elle est quasiment stable (– 300 millions d'euros entre 2012 et 2013), la plus forte variation enregistrée relevant de l'évolution des CAS (+ 1 milliard entre 2012 et 2013, pour atteindre 14,5 milliards d'euros).

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE SUR L'AGRÉGAT ÉLARGI (2011–13)

(en milliards d'euros)

	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.

3. Un pilotage infra-annuel du budget général participant activement à la maîtrise des dépenses

La qualité de la gestion de la dépense en cours d'année qui garantit le respect des objectifs fixés par le législateur repose principalement sur la constitution d'une réserve de précaution en début d'exercice et sur l'application des principes de gestion fixés par la circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques. Parmi ces principes appliqués discrétionnairement par les responsables des crédits, le plus structurant pour la gestion de la dépense est le principe d'auto-assurance au sein d'un programme, dans la mesure du possible, au sein d'une mission ou entre missions, qui consiste à réserver des crédits en début de gestion pour couvrir d'éventuels aléas budgétaires.

- *Un pilotage de la dépense reposant essentiellement sur la réserve de précaution*

Pour rappel, la réserve de précaution est un dispositif régi par le 4^o de l'article 51 de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001) qui poursuit deux objectifs : d'une part, faire face à des aléas de gestion à travers l'annulation de crédits « gelés », d'autre part, modérer le rythme de progression de la consommation des crédits en cours d'année, en n'autorisant que progressivement la dépense des fonds « gelés ». Jusqu'en 2011, cette dernière fonction l'emportait largement sur la première, les ouvertures de crédits en cours d'année étant très majoritairement gagées par des annulations de crédits « frais » et non sur les crédits mis en réserve.

En application des taux renforcés en 2012⁽¹⁾, la réserve théorique pour 2013 atteignait 6,73 milliards d'euros en AE et 6,53 milliards d'euros en CP (contre 7,30 milliards d'euros en AE et 6,82 milliards d'euros en CP en 2012).

En février 2013, un « surgel » de 2 milliards d'euros a été mis en œuvre très rapidement pour couvrir des dépenses non prévues en LFI (intervention au Mali, mesures en faveur de l'emploi, plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale), ainsi qu'un surcroît de dépenses au titre du PSR en faveur de l'Union européenne à hauteur de 800 millions d'euros.

(1) Lors de l'élaboration du PLF pour 2012, le taux de mise en réserve a été majoré, à la suite de la décision du Premier ministre du 24 août 2012, passant, pour les crédits hors titre 2 (donc hors dépenses de personnels), de 5 % (taux habituellement retenu) à 6 %. Le taux de mise en réserve sur les crédits de titre 2 est quant à lui resté stable, à 0,5 %. Ces taux ont été conservés pour la LFI 2013.

Le tableau ci-dessous récapitule les mouvements intervenus sur la réserve de précaution au cours de l'exercice 2013.

MISE EN RÉSERVE DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

	Titre 2	Hors titre 2		Total	
	AE=CP	AE	CP	AE	CP
Réserve théorique	601	7 470	7 363	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	329	258	332

Source : direction du budget

* FIPH : Fonds État exemplaire et insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

Comme en 2012, le Gouvernement a utilisé la réserve de précaution pour compenser les ouvertures de crédits sur le budget général en 2013, que ce soit en loi de finances rectificative ou par décret d'avance. Le total des crédits de la réserve finalement annulés s'est élevé à 3,15 milliards d'euros en AE et en CP contre 2,7 milliards d'euros en 2012 et 1,2 milliard d'euros en 2011. La plus forte annulation de 2013 s'explique notamment par l'importance des annulations de crédits du titre 2 (270 millions d'euros) liées à la moindre dépense sur le CAS *Pensions*.

Au total, ces annulations représentent 1,05 % des crédits initiaux votés en LFI 2013.

Les crédits « gelés » finalement libérés pour être consommés par les ministères – essentiellement au titre de dépenses inéluctables – se sont élevés à 4,3 milliards d'euros.

Contrairement à l'année dernière, la réserve résiduelle est revenue à un niveau plus habituel (258 millions d'euros en AE et 333 millions d'euros en CP contre 910 millions d'euros en AE et 610 millions d'euros en CP en 2012). Ces crédits, lorsqu'ils sont devenus sans objet, sont annulés, ou reportés.

- *Le bilan de la Cour des comptes sur la gestion de la réserve de précaution*

La Cour des comptes, dans le rapport précité, signale un progrès dans la gestion de la réserve et réitère deux remarques adressées au Gouvernement l'année passée.

Dans un premier temps, la Cour note avec satisfaction que les ministères de l'Enseignement supérieur et de la recherche et de la Culture ont été soumis en 2013 à l'obligation de déduire la réserve de précaution des notifications de subventions faites à leurs opérateurs, conformément à ce que prévoit la circulaire du ministère du budget du 21 juillet 2011.

Dans un second temps, elle souligne que certains ministères disposent encore de marges d'amélioration dans l'application de la réserve. En effet, certains responsables de mission appliquent un gel sur la mise en réserve de crédits correspondant à des dépenses obligatoires, ce qui conduit à minorer le taux effectif de la réserve puisque ces crédits seront inéluctablement dégelés.

D'autre part, il semblerait que certains responsables de programmes anticipent, dès le stade de la programmation budgétaire initiale, un dégel total ou très large des crédits mis en réserve sur leur programme, affaiblissant ainsi l'efficacité de ce dispositif.

Par ailleurs, il semble nécessaire de rappeler que la réserve de précaution ne peut, par construction, qu'améliorer la régulation budgétaire en cours d'année et en aucun cas se substituer à des réformes structurelles pérennes.

- *Le bilan de l'application du principe d'auto-assurance*

Les mouvements constatés entre les différentes missions indiquent que certaines missions ont bénéficié de davantage d'ouvertures de crédits que d'annulations et, qu'au contraire, d'autres ont subi des annulations plus importantes que les ouvertures. Ces mouvements démontrent une application diverse du principe d'auto-assurance selon les missions, soit parce que certaines se distinguent par des contraintes budgétaires très fortes, soit parce qu'elles sont gérées de manière moins rigoureuse que d'autres.

PRINCIPALES OUVERTURES ET ANNULATIONS PAR MISSION

(en millions d'euros)

	Ouvertures		Annulations		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	22,03	22,03	160,77	138,14	- 138,74	- 116,11
Aide publique au développement	0,00	0,00	148,51	154,11	- 148,51	- 154,11
Défense	339,33	758,83	1 754,49	741,29	- 1 415,16	17,54
Écologie, développement et aménagement durables	8,92	8,92	644,60	595,38	- 635,68	- 586,46
Égalité des territoires, logement et ville	462,12	462,12	50,00	78,38	412,12	383,74
Enseignement scolaire	0,02	0,02	631,40	631,40	- 631,38	- 631,38
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	0,00	0,00	340,19	61,20	- 340,19	- 61,20
Justice	0,00	0,00	115,59	121,42	- 115,59	- 121,42
Recherche et enseignement supérieur	0,00	0,00	625,60	405,95	- 625,60	- 405,95
Santé	156,00	156,00	65,17	65,17	90,83	90,83
Travail et emploi	211,66	227,34	64,47	64,47	147,19	162,87

Source : Cour des comptes.

Certaines missions sont « débitrices nettes » à l'instar de la mission *Égalité des territoires, logement et ville* (+ 384 millions d'euros en CP) du fait des ouvertures liées à l'hébergement d'urgence et aux aides personnelles au logement pour lesquelles il est régulièrement procédé à des ouvertures en cours d'année.

D'autres sont « créditrices nettes » de manière récurrente, à l'exemple de la mission *Écologie, développement et aménagements durable* (- 586,46 millions d'euros), ou de manière ponctuelle dans le cas de la mission Enseignement scolaire (- 631,38 millions d'euros) pour laquelle les annulations portent principalement sur les crédits de titre 2 destinés au CAS *Pensions*.

Les mouvements importants de crédits constatés sur la mission *Défense* font quant à eux l'objet d'un développement détaillé dans le cadre des rapports annuels de performance 10 et 11 présentés dans le tome 2 du présent rapport.

4. L'exécution des budgets annexes et des comptes spéciaux

a. L'amélioration du solde des budgets annexes

En 2013, le budget de l'État comptait deux budgets annexes : *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) et *Publications officielles et information administrative* (BAPOIA).

La gestion du BAPOIA est assurée depuis 2010 par la direction de l'information légale et administrative issue de la fusion de la direction des Journaux officiels et la direction de la Documentation française. Le montant des recettes courantes de ce budget annexe s'élève à 201,6 millions d'euros pour une dépense de 166,1 millions d'euros, soit un excédent d'exploitation de 35,5 millions d'euros constaté en fin de gestion. Cet excédent a succédé à un montant de 49 millions d'euros en 2012 du fait d'une diminution du produit des ventes de 4,3 % (soit - 10,1 millions d'euros), les dépenses ayant augmenté quant à elles de 4,1 millions d'euros (+ 2,7 %). Ni la régularité, ni le dispositif de suivi de la performance, ni la soutenabilité budgétaire de ce programme n'appellent d'observation.

S'agissant du BACEA, l'exercice 2013 s'achève également sur un excédent de 11,3 millions d'euros contrairement aux années 2012 et 2011 pour lesquels un déficit de respectivement 30 millions et 12 millions avait été constaté. Cette évolution provient principalement de l'augmentation des recettes de 31,2 millions d'euros (+1,7 %), tandis que les dépenses baissent de 10,1 millions d'euros (- 0,5 %).

Toutefois, la Cour des comptes souligne que le niveau d'endettement de ce budget atteint, en 2013, 1,24 milliard d'euros, soit + 2 % par rapport à 2012.

b. La dégradation du solde des comptes spéciaux

Le solde des comptes spéciaux, hors FMI (Fonds monétaire international), s'établit à + 640 millions d'euros contre :

- + 1 milliard d'euros en 2012 ;

- 4,4 milliards d'euros en loi de finances initiale.

ÉVOLUTION DU SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX

(en milliards d'euros)

Exécution 2012	LFI 2013	Exécution 2013
+ 1	0,30	+ 0,64

L'évolution de l'exécution 2013 des soldes des comptes spéciaux par rapport à la LFI 2013 intègre :

– une dégradation d’ensemble du solde des comptes de concours financiers (en déficit de 200 millions d’euros en 2013 contre un excédent de 1,1 milliard d’euros en 2012), principalement liée au déficit enregistré sur le compte d’avances aux collectivités territoriales (– 400 millions d’euros contre + 1,1 milliard d’euros en 2012) ;

– une amélioration du solde des comptes d’affectation spéciale passé de - 300 millions d’euros à + 600 millions d’euros du fait de la combinaison de l’excédent de 1,2 milliard d’euros constaté sur le CAS *Participations financières de l’État* (contre un déficit de 500 millions d’euros en 2012), notamment du fait de cessions de titres de SAFRAN à hauteur de 900 millions d’euros en 2013 ; de l’excédent de 400 millions d’euros sur le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* (contre un solde nul en 2012) ; ainsi que du déficit de 1,1 milliard d’euros sur le CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l’utilisation du spectre hertzien* du fait du caractère exceptionnel d’une perception de 1,3 milliard d’euros intervenue en 2012 au titre de l’attribution d’autorisations d’utilisation des fréquences dites « 4G ».

Par ailleurs, comme en 2012, les comptes de commerce présentent un solde excédentaire de 100 millions d’euros en 2013 et les comptes d’opérations monétaires sont en déficit de 400 millions d’euros imputables aux opérations réalisées avec le FMI. Hors FMI, ces comptes n’enregistrent aucune évolution significative.

5. La persistance de pratiques de sous-budgétisation

La Rapporteuse générale ne peut que souligner à nouveau le caractère chronique des sous-budgétisations concernant certaines dépenses, même si la Cour des comptes reconnaît que des progrès ont été réalisés au titre de l’exécution 2013.

Si cette pratique ne concerne pas des crédits suffisamment importants pour fausser les grandes lignes du budget, certaines missions ou certains dispositifs sont régulièrement sous-dotés, au premier titre desquels :

– les opérations extérieures du ministère de la défense qui depuis 2011 font l’objet d’une dotation initiale de 630 millions d’euros alors que leur montant atteint en moyenne 850 millions d’euros chaque année. Il devrait d’ailleurs atteindre 1 250 millions d’euros en 2013. Cette sous-budgétisation risque de se reproduire à l’avenir alors que la loi de programmation militaire fixe le niveau de cette dotation initiale seulement à 450 millions d’euros à compter de 2014 ⁽¹⁾ ;

– l’hébergement d’urgence ou la contribution au Fonds national d’aide au logement (FNAL) ;

(1) Article 4 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale

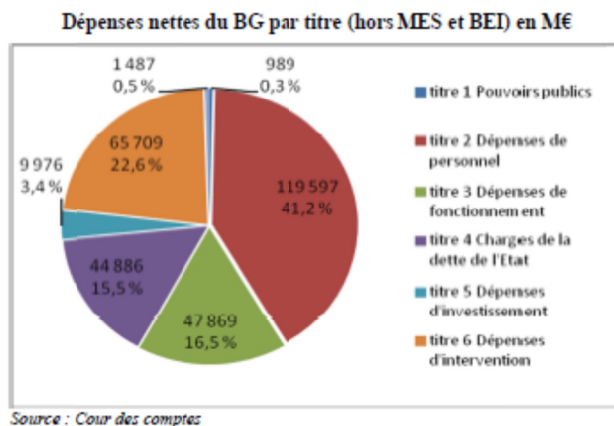
– l'aide médicale de l'État (pour laquelle la prévision budgétaire ne prend pas en compte les reports de charges cumulés depuis 2011) ;

– l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée aux demandeurs d'asile (pour laquelle une fois encore les reports de charge des années passées ne sont pas pris en compte).

III. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT PAR GRANDES COMPOSANTES

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 en vigueur a posé le principe d'une stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs ⁽¹⁾, conduisant à une croissance de la masse salariale limitée à un objectif de + 1 % sur la période de programmation. Par ailleurs, si elle n'a pas fixé d'objectifs d'économies transversales des dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'État, elle a introduit le principe d'une évaluation systématique des projets d'investissement de l'État ⁽²⁾.

La première composante du budget de l'État est constituée des dépenses de personnel à hauteur de 120 milliards d'euros sur un total, hors dépenses exceptionnelles en faveur de la BEI et du MES, de 290,5 milliards d'euros. Les autres composantes sont les dépenses d'intervention (65,7 milliards d'euros), les dépenses de fonctionnement (47,87 milliards d'euros), la charge de la dette (44,89 milliards d'euros) et les dépenses d'investissement (moins de 10 milliards d'euros).

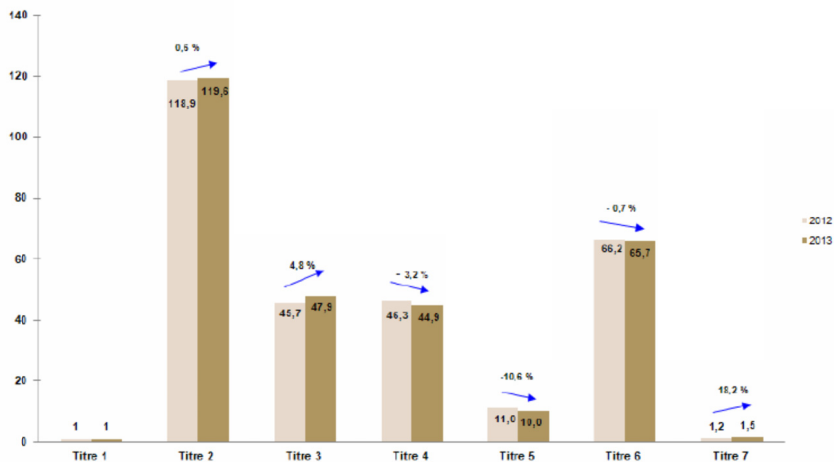


(1) Article 7 : « Le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionnés aux articles 69 et 70 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée, est stabilisé sur la période de la programmation ».

(2) Article 17 de la loi de programmation : « Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable »

DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TITRE
(Y COMPRIS FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS, HORS DEPENSES
EXCEPTIONNELLES ET HORS R&D)

(En milliards €)



Source : projet de loi de règlement pour 2013

Dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2013, la Cour des comptes souligne que ces différentes composantes ont connu des évolutions contrastées depuis 2006. À périmètre courant, ce sont ainsi les dépenses de fonctionnement au sens large qui ont le plus augmenté, tandis que les dépenses d'investissement diminuent.

COMPARAISON DES DÉPENSES PAR TITRE (2006 ET 2013)

(en milliards d'euros)

	2006		2013		
	Dépense	Part respective dans le total	2013 (constant)	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	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	292,5	100,0 %

Source : Cour des comptes

1. Les dépenses de personnel

a. Une diminution des emplois qui traduit cependant des priorités politiques

• *Des plafonds d'emplois respectés*

Les plafonds d'emplois ministériels prévus par les lois de finances ont été respectés. Pour l'ensemble de l'État, la consommation d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) a été de 1 883 713, pour un plafond fixé en LFI à 1 914 921 ETPT (budget général et budgets annexes), soit 31 207 ETPT de moins. L'objectif de réduction des effectifs de l'État de 21 093 ETPT fixé par la LFI a donc été respecté.

Cette consommation est également inférieure de 25 026 ETPT à celle constatée en 2012, dont 24 867 au titre du seul budget général.

En exécution, les résultats obtenus en termes de baisse des effectifs s'expliquent par :

– des diminutions du nombre d'emplois à hauteur de 19 251 ETPT liées à la diminution de 27 182 équivalents temps plein (ETP)⁽¹⁾ en 2012 et de 7 172 ETP en 2013. Pour rappel, le schéma d'emploi prévu par la LFI 2013 qui prévoyait un objectif de – 2 416 ETP a donc été également respecté ;

– la diminution de 8 712 ETPT (contre 10 524 ETPT prévus en LFI 2013) en conséquence de transferts d'emplois et de mesures de périmètre. Ces transferts concernent principalement le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche (– 3 810 ETPT liés à l'accession des universités à l'autonomie) et le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (– 20 176 ETPT liés à la création d'un ministère de l'Égalité des territoires et à un transfert vers l'opérateur Voies navigables de France) ;

– des corrections techniques à hauteur de 2 938 ETPT qui n'ont pas d'impact sur les effectifs.

Contrairement à l'année passée, aucune mission n'a dépassé les plafonds qui lui étaient fixés.

(1) Pour rappel, l'ETPT est l'unité de décompte des plafonds d'emplois qui prend en compte la quotité de travail et la période d'activité sur l'année, tandis que l'ETP est l'unité de décompte des schémas d'emplois et ne tient pas compte de la période d'activité.

Ministères	Consommation des emplois 2012 (i)	Plafond d'autorisation d'emplois LFI 2013 + LFR (ii)	Transferts en gestion 2013 (iii)	Consommation des emplois 2013 (iv)	Écart aux plafonds d'emplois (v)=(iv)-(iii)-(ii)	Variation des emplois 2013/2012 (vi)=(iv)-(i)	Effet des mesures de périmètre, des transferts et des corrections techniques de décompte (vii)	Transferts en gestion 2012 (viii)	Impact des schémas d'emplois en ETP (ix)=[(iv)-(iii)]-[(i)-(viii)]-(vii)	Schémas d'emplois réalisés en 2012 (ETP)	Schémas d'emplois prévus (LFI 2013)	Schémas d'emplois réalisés en 2013 (ETP)
Affaires étrangères	14 552	14 798	0	14 306	-492	-246	-66	0	-180	-122	-184	-186
Affaires sociales et santé	10 895	11 157	-242	10 726	-189	-169	60	-224	-211	-299	-186	-181
Agriculture, agroalimentaire et forêt	31 591	31 007	97	31 085	-19	-506	-129	79	-395	-609	-80	-82
Culture et communication	10 773	10 928	-32	10 758	-138	-15	-10	-43	-16	-93	-15	-55
Défense	287 640	285 253	9	277 943	-7 319	-9 697	-403	5	-9 298	-9 561	-7 234	-7 374
Écologie, développement durable et énergie	58 873	38 198	14 176	51 536	-838	-7 337	-20 002	-17	-1 528	-1 222	-614	-1 371
Économie et finances	149 333	150 238	10	146 794	-3 454	-2 539	380	5	-2 924	-2 996	-2 353	-2 413
Éducation nationale	945 694	955 434	38	944 396	-11 076	-1 298	1 239	37	-2 538	-8 809	8 781	5 159
Égalité des territoires et logement	0	14 194	-14 194	0	0	0	14 194	0	0	0	-662	0
Enseignement supérieur et recherche	12 414	11 253	-12	8 526	-2 715	-3 888	-3 810	1	-65	-85	0	43
Intérieur	274 608	277 008	97	274 671	-2 434	63	2 340	97	-2 277	-3 692	-134	-651
Justice	75 526	77 542	38	75 833	-1 747	307	22	40	287	608	480	120
Outre-mer	4 866	5 086	0	5 086	0	220	0	0	220	0	0	0

Ministères	Consommation des emplois 2012 (i)	Plafond d'autorisation d'emplois LFI 2013 + LFR (ii)	Transferts en gestion 2013 (iii)	Consommation des emplois 2013 (iv)	Écart aux plafonds d'emplois (v)=(iv)-(iii)-(ii)	Variation des emplois 2013/2012 (vi)=(iv)-(i)	Effet des mesures de périmètre, des transferts et des corrections techniques de décompte (vii)	Transferts en gestion 2012 (viii)	Impact des schémas d'emplois en ETP (ix)=(iv)-(iii)-(vii)-(viii)	Schémas d'emplois réalisés en 2012 (ETP)	Schémas d'emplois prévus (LFI 2013)	Schémas d'emplois réalisés en 2013 (ETP)
Redressement productif	1 279	1 253	0	1 202	-51	-77	-61	0	-16	-3	-9	-27
Réforme de l'État, décentralisation et fonction publique	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Services du Premier ministre	9 078	9 640	0	9 272	-368	194	188	20	26	55	34	131
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	9 865	10 072	14	9 986	-100	121	284	0	-177	-173	-141	-178
Total Budget général	1 896 987	1 903 061	-1	1 872 120	-30 940	-24 867	-5 774	0	-19 092	-27 001	-2 317	-7 065
Contrôle et exploitation aériens	10 992	11 025	0	10 858	-167	-134	0	0	-134	-132	-100	-100
Publications officielles	760	835	0	735	-100	-25	0	0	-25	-49	1	-7
Total Budgets annexes	11 752	11 860	0	11 593	-267	-159	0	0	-159	-181	-99	-107
Total	1 908 739	1 914 921	-1	1 883 713	-31 207	-25 026	-5 774	0	-19 251	-27 182	-2 416	-7 172

Cette baisse s'explique pour partie par le nombre de départ en retraite qui est resté stable en 2013 par rapport à l'exécution 2012 (soit 46 963 départs contre 44 323 l'année passée). Pour rappel, au cours des années 2008 à 2010, le nombre de départs en retraite était en moyenne de 65 000 par an.

• Comme le montre le tableau suivant, ce respect global recouvre néanmoins des situations très différentes selon les ministères, du fait du soutien à certaines politiques publiques définies comme prioritaires dans la LFI 2013.

La LFI 2013 prévoyait ainsi une augmentation de 10 011 ETP pour les ministères de l'Éducation nationale, de la Justice et de l'Intérieur, compensée par une baisse de 12 298 ETP sur les autres ministères.

EXEMPLES D'ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DES SCHEMAS 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 : Cour des comptes.

b. La stabilisation de la masse salariale

Les dépenses totales du titre 2 atteignent 119,5 milliards d'euros en 2013 (119 milliards d'euros hors fonds de concours), dont :

- 80,9 milliards d'euros sur les dépenses hors pensions ;
- 38,6 milliards d'euros sur les contributions au CAS *Pensions*.

Par rapport à l'exécution 2012, ce résultat est :

- à périmètre courant, supérieur de 500 millions d'euros hors fonds de concours du fait de la légère progression des contributions aux pensions ;
- en périmètre constant, inférieur de 300 millions d'euros hors contributions au CAS *Pensions*.

Par rapport aux prévisions de la LFI 2013, ce résultat est :

– inférieur de 1,2 milliard d’euros hors fonds de concours, du fait d’une sous-exécution sur les versements du CAS Pensions liée à l’opération de taux réalisée en fin de gestion ;

– supérieur de 200 millions d’euros hors contributions au CAS *Pensions*.

Les versements au CAS Pensions sont donc significativement inférieurs aux prévisions de la LFI. Cela est principalement dû à une baisse du taux de CAS des personnels civils de 30 points intervenue au mois de décembre afin de réduire de 970 millions d’euros la dépense de T2 CAS *Pensions*.

Le tableau ci-après détaille, après prise en compte des mesures de périmètre et des opérations de débasage / rebasage opérées par la direction du budget ⁽¹⁾, les facteurs expliquant cette faible évolution de la masse salariale par rapport à 2012.

Les dépassements constatés sur le titre 2 hors CAS *Pensions* portent principalement sur :

– le ministère de la Défense à hauteur de 300 millions d’euros, notamment au titre du coût des opérations extérieures et des difficultés rencontrées par le logiciel Louvois ;

– le ministère de l’Éducation Nationale pour 100 millions d’euros, du fait d’une surestimation initiale des retenues pour faits de grève.

Il est notable que, pour la première fois cette année, la dépense de personnel hors pensions est en baisse nette par rapport à l’exécution 2012 (- 300 millions d’euros).

Les principaux facteurs d’explication de cette baisse sont les suivants :

– le maintien du gel du point de la fonction publique ;

– des suppressions nettes d’emplois sensiblement supérieures à la LFI (- 7 065 postes contre - 2 317 postes prévus en LFI 2013) liées notamment à des créations moins importantes au ministère de l’Éducation nationale et à des postes non pourvus au ministère de l’Intérieur, pour une économie totale de 575 millions d’euros ;

– des dépenses catégorielles en diminution, passant de 437 millions d’euros en 2012 à près de 245 millions d’euros en exécution ;

(1) Les débasages/rebasages opérés par rapport à l’exécution 2011 portent sur les mesures non reconductibles, les mesures salariales ayant une dynamique spécifique (garantie individuelle du pouvoir d’achat [GIPA], rachat de jours de compte épargne temps [CET], mesures de restructuration, retenues pour faits de grève, rétablissements de crédits), ainsi que les fonds de concours.

– un glissement-vieillesse-technicité (GVT) passant de 295 millions d’euros en 2012 à 291 millions d’euros en 2013.

La quasi stabilisation de la masse salariale repose donc sur des mesures en partie non pérennes comme le gel du point d’indice et de l’effet de mesures antérieures de réduction d’effectifs (les économies du schéma d’emplois de 2012 représentent ainsi à 60 % des économies liées à la suppression d’emplois en 2013).

La Cour des comptes souligne ainsi que « *dans le contexte nouveau de stabilisation des effectifs, les mesures salariales déjà mobilisées pourraient se révéler insuffisantes pour maintenir la stabilisation en valeur de la masse salariale* »⁽¹⁾.

(1) Rapport précité sur l’exécution du budget de l’État pour 2013.

Ministère	Facteurs d'évolution de la masse salariale - titre 2 hors CAS Pensions - ME - hors mission provision										Autres variations des dépenses de personnel (16)	Rebasse de dépenses au profit (hors GPA)				
	Exécution 2012 (1)	Changements de périmètre (2)	Débasage/ rebasage (3)	Solde d'exécution 2012 (4)	Impact du schéma d'emploi 2012 (5)	Impact du schéma d'emploi 2013 (6)	Impact du schéma d'emploi (7) = (5)+(6)	GPA (8)	Mesures bas salariales (9)	Mesures générales (10) = (9)+(8)			GVT positif (12)	GVT négatif (13)	GVT solde (14) = (12)+(13)	Masse salariale exécutée 2013
MEANS diversifiés	6571	24	-12	6353	-2,2	-6,1	0,1	2,9	3,1	2,1	4,7	-4,0	6,7	9,3	-1,1	6425
Affaires sociales et santé	5509	0,8	-7,1	5233	-2,1	-6,1	0,0	0,6	0,6	4,5	7,3	-2,2	5,7	8,7	-4,7	5776
Agriculture, agromécanique et forêt	14164	-6,1	4,1	14144	-7,6	-5,5	-13,1	0,0	0,3	0,3	7,4	19,2	4,0	-6,9	5,1	14111
Culture et communication	4501	-0,8	0,5	4489	2,7	-4,4	-1,1	2,1	0,1	1,2	7,4	-7,0	0,4	2,5	-1,5	4540
Défense	12 358,9	-12,0	-184,0	12 162,9	-114,4	-136,6	-25,0	-4,4	2,2	24,6	35,6	-182,9	5,8	-23,9	161,2	12 115,2
Écologie, développement durable et énergie	2 487,7	-196,5	-202,9	2 088,3	-16,4	-26,9	-45,4	2,2	3,2	5,5	17,5	25,9	14,0	-0,8	190,9	2 270,0
Économie et finances	46 554	4,4	-33,2	46 185,3	-5,7	-10,7	65,7	4,6	2,2	69,4	64,6	80,5	4,0	-14,9	6 795,9	
Éducation nationale	48 551	-2,1	-2,1	48 551	-2,1	-2,1	66,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21,5	26,6	47,9	48 598,9
Enseignement supérieur et recherche	10 820,9	-46,1	-60,6	10 806,3	-40,4	-34,4	-74,8	5,8	22,1	29,0	133,5	-109,6	2,8	48,6	18,9	10 917,7
Intérieur	3 132,9	-1,6	-2,1	3 104,3	20,1	-27,1	3,0	3,6	6,6	6,9	40,3	-36,8	13,5	4,3	10,6	3 172,3
Justice	910	0,0	-1,1	899	0,0	2,5	2,5	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	1,1	93,8
Outre-mer	742	-3,4	-0,4	703	0,0	-1,0	0,1	0,1	0,1	0,1	1,4	-1,0	0,4	0,5	0,4	713
Recherche scientifique et innovation	6274	11,8	-4,2	6345	-2,9	8,8	5,9	0,3	0,4	3,0	7,1	-4,2	3,0	1,8	2,5	651,5
Services du Premier ministre	6274	11,8	-4,2	6345	-2,9	8,8	5,9	0,3	0,4	3,0	7,1	-4,2	3,0	1,8	2,5	651,5
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	81 362,2	-337,6	-677,3	80 461,4	-346,5	-226,9	-676,4	85,2	64,4	146,6	245,0	-892,7	296,6	61,1	327,0	80 949,3
Total BUDGET GENERAL	81 362,2			80 461,4				85,2	64,4	146,6	245,0	-892,7	296,6	61,1	327,0	80 949,3
BUDGETS ANNEXES																
Contrôle et exploitation aériens	656,6	1,6	-10,1	648,1	-2,1	-3,1	-5,2	0,5	0,0	0,5	10,3	-15,3*	-5,0	7,8	11,8	860,2
Publications officielles et information administrative	923,4	1,6	-42,4	916,6	-3,1	-3,0	-4,1	0,0	0,0	0,0	10,5	-45,3*	-4,8	4,1	11,9	977,4
Total des BUDGETS ANNEXES	1 580,0			1 564,7												1 847,6
Total de l'Etat	82 942,2			82 026,1				85,2	64,4	151,1	257,4	-908,1	283,3	67,2	338,8	82 796,9
La dépense de l'Etat du Ministère de la Reforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique (programme 146 "Fonction publique") correspond à la formation interministérielle déconcentrée assurée par des fonctionnaires au profit des agents de l'Etat en poste dans les territoires. Aucun emploi inscrit sur ce programme.																
Mission	Facteurs d'évolution de la masse salariale - titre 2 hors CAS Pensions - ME - hors mission provision										Autres variations des dépenses de personnel (16)	Rebasse de dépenses au profit (hors GPA)				
	Exécution 2012 (1)	Changements de périmètre (2)	Débasage/ rebasage (3)	Solde d'exécution 2012 (4)	Impact du schéma d'emploi 2012 (5)	Impact du schéma d'emploi 2013 (6)	Impact du schéma d'emploi (7) = (5)+(6)	GPA (8)	Mesures bas salariales (9)	Mesures générales (10) = (9)+(8)			GVT positif (12)	GVT négatif (13)	GVT solde (14) = (12)+(13)	Masse salariale exécutée 2013
Action extérieure de l'Etat	755,9	-1,4	-0,4	754,1	-0,7	-4,8	-4,8	0,1	2,8	2,9	3,7	-3,2*	0,6	4,7	-0,5	758,9
Administration générale et territoriale de l'Etat	1 308,6	28,8	-5,4	1 287,0	-4,5	-10,4	-14,9	1,9	7,7	9,5	18,1	-12,0*	6,1	10,4	18,0	1 325,6
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	671,5	-6,6	3,2	668,1	-5,6	-7,3	-12,9	0,0	0,2	0,2	8,7	-8,1*	0,6	-4,2	3,3	687,0
Aide publique au développement	72	0,0	-0,1	69,9	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,9	-0,9*	0,1	0,1	0,1	197,0
Autres missions d'intérêt général et liens avec la nation	51	-0,1	0,0	50,9	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	51,0
Conseil et contrôle de l'Etat	3784	1,2	-2,0	3776	3,0	3,3	0,3	0,1	0,1	0,2	5,6	-3,5*	2,1	2,7	0,5	384,8
Culture	4501	-0,8	0,5	4489	2,7	-4,4	-1,7	1,1	1,1	1,2	7,4	-7,0*	0,4	2,5	-1,5	4540
Défense	12 303,2	-11,2	-183,9	12 108,1	-114,2	-133,6	-247,8	2,4	22,1	24,5	35,2	-182,0*	5,7	-21,9	161,2	12 084,9
Direction de l'action du Gouvernement	2 393	10,5	-2,2	2 477,7	0,1	5,4	5,5	0,2	0,0	0,2	1,6	-0,6*	0,9	-0,6	2,0	287,2
Écologie, développement et aménagement durables	2 487,7	-186,5	-202,9	2 088,3	-16,4	-26,9	-45,4	2,2	3,2	5,5	17,5	-25,9*	4,0	-0,8	190,9	2 270,0
Éducation nationale	41 170,7	-29	-37,8	41 130,0	-440,1	-53,1	-497,0	60,5	37,8	69,8	653,8	-435,9*	28,1	22,8	-108,4	41 314,0
Enseignement supérieur	6 150,4	33,5	-50,3	6 133,7	-35,3	-60,3	-95,6	6,5	2,2	8,7	26,1	-74,2*	0,4	-0,9	40,9	6 113,3
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	281	-28,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Immigration, asile et migration	3 132,9	-1,6	-27,1	3 104,3	20,1	-29,9	-26,0	3,6	3,0	6,6	40,3	-26,5*	9,5	4,3	10,6	3 172,3
Justice	910	0,0	-1,1	899	0,0	2,5	2,5	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	1,1	93,8
Outre-mer	742	-3,4	-0,4	703	0,0	-1,0	-1,0	0,1	0,1	0,1	1,4	-1,0	0,4	0,5	0,4	713
Recherche scientifique et innovation	6274	11,8	-4,2	6345	-2,9	8,8	5,9	0,3	0,4	3,0	7,1	-4,2	3,0	1,8	2,5	651,5
Services du Premier ministre	6274	11,8	-4,2	6345	-2,9	8,8	5,9	0,3	0,4	3,0	7,1	-4,2	3,0	1,8	2,5	651,5
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	81 362,2	-337,6	-677,3	80 461,4	-346,5	-226,9	-676,4	85,2	64,4	146,6	245,0	-892,7	296,6	61,1	327,0	80 949,3
Total BUDGET GENERAL	81 362,2			80 461,4				85,2	64,4	146,6	245,0	-892,7	296,6	61,1	327,0	80 949,3
BUDGETS ANNEXES																
Contrôle et exploitation aériens	656,6	1,6	-10,1	648,1	-2,1	-3,1	-5,2	0,5	0,0	0,5	10,3	-15,3*	-5,0	7,8	11,8	860,2
Publications officielles et information administrative	923,4	1,6	-42,4	916,6	-3,1	-3,0	-4,1	0,0	0,0	0,0	10,5	-45,3*	-4,8	4,1	11,9	977,4
Total des BUDGETS ANNEXES	1 580,0			1 564,7												1 847,6
Total de l'Etat	82 942,2			82 026,1				85,2	64,4	151,1	257,4	-908,1	283,3	67,2	338,8	82 796,9
Source : Direction du Budget																

2. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement sont comptabilisées sur le titre 3 du budget général et réparties en deux catégories : les dépenses de fonctionnement de l'État (catégorie 31) et les subventions pour charge de service public versées aux opérateurs (catégorie 32).

a. La légère hausse des dépenses de fonctionnement des ministères

La Cour des comptes s'est livrée à un travail d'analyse de l'évolution des dépenses de fonctionnement. Elle constate qu'après avoir progressé de 0,5 milliard d'euros entre 2010 et 2011, puis baissé de 0,6 milliard d'euros entre 2011 et 2012, ces dépenses ont à nouveau augmenté de 1 milliard d'euros. Cette hausse s'explique principalement par le dynamisme des dépenses des ministères de la Défense (+ 1 milliard d'euros) et de la Justice (+ 100 millions d'euros) et ce, malgré des économies réalisées grâce aux démarches de dématérialisation ou d'optimisation des procédures d'achats.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (CAT. 31)

(en milliards d'euros)

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.

b. Un pilotage budgétaire des dépenses de fonctionnement des opérateurs insuffisant

Pour accomplir ses missions, l'État s'est appuyé en 2013 sur 556 opérateurs employant 421 792 équivalents temps plein (ETP), dont 370 487 ETP placés sous plafond d'emplois.

En 2013, ils ont perçu 26,2 milliards d'euros de subventions pour charge de service public (catégorie 32), 13,3 milliards d'euros de dépenses de transfert leur permettant par ailleurs de financer, pour le compte de l'État, des dépenses d'intervention (titre 6), et ils ont reçu 9,58 milliards d'euros de produit d'impositions ou taxes affectées.

Le budget triennal 2011-2013 a imposé aux opérateurs de consentir un effort collectif, analogue à celui de l'État, de baisse de 10 % de leurs dépenses de fonctionnement entre 2010 et 2013 (5 % en 2011, 2,5 % en 2012 et en 2013), sans que pour autant l'assiette de ces dépenses n'ait été précisément définie.

La Cour observe toutefois que, malgré des progrès en termes d'encadrement de la dépense initiés en 2012 (il est notamment demandé aux opérateurs d'élaborer des documents prévisionnels de gestion des emplois et des

crédits de personnel (DPG), afin de disposer en prévision, en exécution et en cours d'année, de données complètes relatives aux emplois ⁽¹⁾, **aucun progrès significatif n'a été réalisé en 2013**. Par ailleurs, de nombreuses informations sont indisponibles à l'instar du montant des recettes fiscales affectées en 2013 aux opérateurs. Par conséquent, la Cour souligne « *la portée insuffisante des mesures d'encadrement des ressources et des dépenses des opérateurs* ».

LE FINANCEMENT DES OPÉRATEURS PAR L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	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.

À périmètre courant, entre 2012 et 2013, les dotations budgétaires ont progressé de 0,8 milliard d'euros, dont 0,5 milliard d'euros résultent d'un transfert de masse salariale de l'État aux universités. Cette progression nette de transferts de 0,3 milliard d'euros est à mettre en regard avec la baisse des dépenses du budget général de l'État d'un même montant entre 2012 et 2013.

La Rapporteuse générale souhaite souligner que des informations ont été demandées au Gouvernement sur l'évolution des ressources des opérateurs qui n'ont pas été transmises à la date de publication de ce rapport, alors même que l'analyse de la Cour justifie un renforcement des règles existantes pour maîtriser leurs dépenses.

3. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention ont baissé de 0,7 % par rapport à 2012, pour s'élever à 65,71 milliards d'euros. Ce résultat confirme la tendance baissière observée depuis 2011, bien que celle-ci repose en partie sur des changements de périmètre.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU TITRE 6 À CHAMP COURANT

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Titre 6	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.

(1) Circulaire du 10 mai 2011 puis décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Ces dépenses font l'objet d'un classement en trois catégories par la direction du budget, en fonction de leur caractère plus ou moins pilotable ou rigide :

– les dépenses dites « de guichet », d'un montant de 38,3 milliards d'euros en exécution 2013, recouvrent des dépenses peu pilotables, versées automatiquement dès lors que leurs bénéficiaires répondent aux conditions définies par des textes législatifs ou réglementaires encadrant ces dispositifs ;

– les dépenses dites « discrétionnaires », d'un montant de 18,3 milliards d'euros en loi de finances initiale, correspondent aux subventions, accordées par décision unilatérale d'attribution ou par convention ;

– les dépenses dites « peu modulables », d'un montant de 9,39 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2012, sont par exemple des dotations aux collectivités locales ou des dépenses contractualisées.

VENTILATION DES DÉPENSES D'INTERVENTION EN FONCTION DE LEUR RIGIDITÉ

(en milliards d'euros)

	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'intervention	67,54	66,27	65,36	65,99

Source : Direction du budget.

4. Les dépenses d'investissement

Par rapport à la loi de finances initiale, les dépenses d'investissement de l'État, retracées sur le titre 5 du budget général, sont en baisse de 2 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2012. Elles ont ainsi atteint 9,52 milliards d'euros en AE et 9,98 milliards d'euros en CP, auxquels peut être ajouté un milliard d'euros au titre des dépenses des comptes spéciaux et des budgets annexes.

Ces crédits sont principalement consommés par la Défense (6,87 milliards d'euros en AE et 7,46 milliards d'euros en CP).

Toutefois, comme le fait remarquer la Cour, il faut ajouter à ces crédits les subventions d'investissement versées aux opérateurs (662 millions d'euros) et certains transferts en faveur des opérateurs de la mission Écologie, développement et aménagement durables (4,5 milliards d'euros en AE et 3 milliards d'euros en CP), ainsi que les dépenses d'investissement d'avenir qui se sont élevées à 2 milliards d'euros en 2013. Pour rappel, depuis 2010, 6,12 milliards d'euros ont été décaissés au titre de ces investissements.

De manière générale, ces dépenses d'investissement sont devenues la première variable d'ajustement budgétaire. Comme le souligne à juste titre la Cour des comptes, l'essentiel de ces ajustements ont porté sur les missions porteuses d'investissements lourds, au premier titre desquelles, la Défense.

IV. LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES EN COURS D'ANNÉE

Contrairement aux années précédentes qui s'étaient distinguées par l'adoption d'un nombre important de lois de finances rectificative (trois en 2012 et quatre en 2010 et 2011), l'année 2013 a été marquée par une plus grande stabilité de la législation budgétaire. Ainsi, seule une loi de finances rectificative ⁽¹⁾ a été adoptée en fin d'exercice aux fins de couvrir les variations de recettes par rapport à la prévision et les besoins de financement apparus en cours de gestion, dans le respect de l'objectif de dépense de l'État fixé en loi de finances initiale, et de ratifier les trois décrets d'avance pris en cours d'année.

En complément de cette modification des crédits de nature législative, un certain nombre de mouvements de crédits ont été opérés par voie réglementaire affectant soit leur répartition, soit leur montant.

Enfin, le présent projet de loi comporte également diverses mesures d'ouvertures et d'annulations de crédits.

1. Les modifications de crédits soumises à l'approbation du Parlement

Les ouvertures de crédits soumises à l'approbation du Parlement, par la loi de finances rectificative et les trois décrets d'avance pris et ratifiés en 2013, ont abouti à augmenter les crédits nets du budget général (hors mission *Remboursements et Dégrèvements*) de 788 millions d'euros (contre 22,7 milliards d'euros d'AE et de 11,8 milliards d'euros de CP en 2012).

L'année 2013 se caractérise ainsi par le niveau très faible des ouvertures de crédits réalisées en cours d'année, alors que l'année 2012 avait au contraire été marquée par des ouvertures de crédits massives au titre de dépenses exceptionnelles (dont 16,3 milliards d'euros d'AE et 6,5 milliards d'euros de CP pour participation de la France au MES, et 2,5 milliards d'euros d'AE et de CP pour la recapitalisation de Dexia).

Les annulations de crédits nettes du budget général opérées en 2013 confirment l'effort de réduction des dépenses du budget général engagé au cours des dernières années. Les annulations de crédits ont ainsi atteint 6,35 milliards d'euros en AE (sur 11,2 milliards d'euros annulés au titre de l'ensemble des autorisations d'engagements) et 4,7 milliards d'euros en CP (sur 9,5 milliards d'euros annulés au titre de l'ensemble des crédits de paiement).

(1) Loi n°2013-1279 de finances rectificative du 29 décembre 2013.

Ces annulations ont été imputées à près de 90 % sur la réserve de précaution.

Au total, le solde des ouvertures et annulations de crédits nets réalisés en gestion en 2013 est de $-7,7$ milliards d'euros d'AE et de $-6,6$ milliards d'euros de CP (à comparer à $+11,5$ milliards d'euros en AE et $+5,3$ milliards d'euros en CP en 2012).

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

	Loi de finances initiale n° 2012-1509 du 29 décembre 2012	Loi de finances rectificative n° 2013-1279 du 29 décembre 2013		Total des prévisions pour 2013
		Ouvertures	Annulations	
BUDGET GÉNÉRAL				
Dépenses brutes	391 037	1 747	15 526	- 13 779
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	96 164	959	9 176	- 8 217
Dépenses nettes	294 873	788	6 350	- 5 562
Fonds de concours	2 861			2 861
Total des dépenses du budget général	297 734	788	6 350	- 5 562
BUDGETS ANNEXES				
Total des dépenses des budgets annexes	2 305	6		6
COMPTES SPECIAUX				
Comptes d'affectation spéciale	74 545	2 517	4 517	- 2 000
Comptes de concours financiers	114 976	136	294	- 158
Total des dépenses des comptes spéciaux	189 521	2 653	4 811	- 2 158
TOTAL GÉNÉRAL DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	489 560	3 447	11 161	- 7 714

CRÉDITS DE PAIEMENT

BUDGET GÉNÉRAL				
Dépenses brutes	395 484	1 750	13 914	- 12 164
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	96 164	959	9 176	- 8 217
Dépenses nettes	299 320	791	4 738	- 3 947
Fonds de concours	3 320			0
Total des dépenses du budget général	302 640	791	4 738	- 3 947
BUDGETS ANNEXES				
Total des dépenses des budgets annexes, y compris fonds de concours	2 324			
COMPTES SPECIAUX				
Comptes d'affectation spéciale	74 525	2 100	4 517	- 2 417
Comptes de concours financiers	114 926	66	294	- 228
Comptes de commerce (solde)	- 99			0
Comptes d'opérations monétaires (solde)	- 73			0
Total des dépenses des comptes spéciaux	189 279	2 166	4 811	- 2 645
TOTAL GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT	494 243	2 957	9 549	- 6 592

Source : projet de loi de règlement pour 2013.

2. Les modifications réglementaires de crédits

Les autorisations budgétaires résultant d'un vote du Parlement sont affectées, en cours d'année, par des mouvements réglementaires qui modifient :

– soit le montant des crédits ouverts (fonds de concours, attributions de produits, reports de la gestion précédente ou à la gestion suivante, annulations non associées à un décret d'avance ou à une loi de finances rectificative, majoration de crédits à concurrence de ressources nouvelles) ;

– soit la répartition des crédits ouverts (transferts, virements, répartitions des crédits de la mission *Provisions*), comme le récapitule le tableau ci-après.

MODIFICATIONS APPORTÉES AUX LOIS DE FINANCES INITIALE ET RECTIFICATIVE PAR LES MESURES RÉGLEMENTAIRES ET LA LOI DE RÉGLEMENT
(en millions d'euros)

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Prévisions des lois de finances initiale et rectificatives	Report de la gestion précédente		Virements		Transferts		Répartitions		Fonds de concours	Modifications de crédits liées à des plus-values de recettes	Autres modifications réglementaires	Crédits ouverts	Reports à la gestion suivante	Situation avant l'inter-vention du projet de loi de règlement		Projet de loi de règlement	
	Ouvr-tures	Annula-tions	Ouvr-tures	Annula-tions	Ouvr-tures	Annula-tions	Ouvr-tures	Annula-tions						Consom-mation	Ajuste-ments de crédits		
BUDGET GÉNÉRAL																	
Dépenses brutes	377 258	31 290	91	- 91	1 122	- 1 122	10	- 10	3 832		- 349	412 031	- 16 334	395 697	387 277		- 8 420
<i>À déduire :</i>																	
<i>Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	87 947											87 947		87 947	86 179		- 1 768
Total des dépenses du budget général	289 311	31 290	91	- 91	1 122	- 1 122	10	- 10	3 832		- 349	324 084	- 16 334	307 750	301 098		- 6 652
BUDGETS ANNEXES																	
Total des dépenses des budgets annexes	2 311	125							18		- 8	2 446	- 106	2 340	2 209		- 131
COMPTES SPÉCIAUX																	
Comptes d'affectation spéciale	72 545	3 661							9	460		76 675	- 4 756	71 919	70 977		- 942
Comptes de concours financiers	114 818	76										114 894	- 83	114 811	111 239		- 3 572
Total des dépenses des comptes spéciaux	187 363	3 737	0	0					9	460		191 569	- 4 839	186 730	182 216		- 4 514
TOTAL GÉNÉRAL DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	478 985	35 152	91	- 91	1 122	- 1 122	10	- 10	3 859	460	- 357	518 099	- 21 279	496 820	485 523		- 11 297

CRÉDITS DE PAIEMENT

Prévisions des lois de finances initiale et rectificatives	Reports de la gestion précédente	Virements		Transferts		Répartitions		Fonds de concours	Modifications de crédits liées à des plus-values de recettes	Autres modifications réglementaires	Crédits ouverts	Reports à la gestion suivante	Situation avant l'inter-vention du projet de loi de règlement		
		Ouv-rtures	Annula-tions	Ouv-rtures	Annula-tions	Ouv-rtures	Annula-tions						Consom-mation	Ajuste-ments de crédits	
BUDGET GÉNÉRAL															
Dépenses brutes	1 946	111	- 111	1 103	- 1 103	10	- 10	3 519		- 349	388 436	- 1 438	386 998	384 863	- 2 135
<i>A déduire :</i>															
<i>Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	87 947										87 947		87 947	86 215	- 1 732
Total des dépenses du budget général	1 946	111	- 111	1 103	- 1 103	10	- 10	3 519	0	- 349	300 489	- 1 438	299 051	298 648	- 403
BUDGETS ANNEXES															
Total des dépenses des budgets annexes	2 308							18			2 330	- 15	2 315	2 296	- 19
COMPTES SPECIAUX															
Comptes d'affectation spéciale	72 108							9	460		76 696	- 5 261	71 435	70 887	- 548
Comptes de concours financiers	114 698										114 798	- 92	114 706	110 942	- 3 764
Comptes de commerce (solde)	- 99										- 99		- 99	- 137	
Comptes d'opérations monétaires (solde)	- 73										- 73		- 73	- 49	
Total des dépenses des comptes spéciaux	186 634	0	0	0	0			9	460		191 322	- 5 353	185 969	181 643	- 4 312
TOTAL GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT	484 315	111	- 111	1 103	- 1 103	10	- 10	3 546	460	- 357	494 141	- 6 806	487 335	482 587	- 4 734

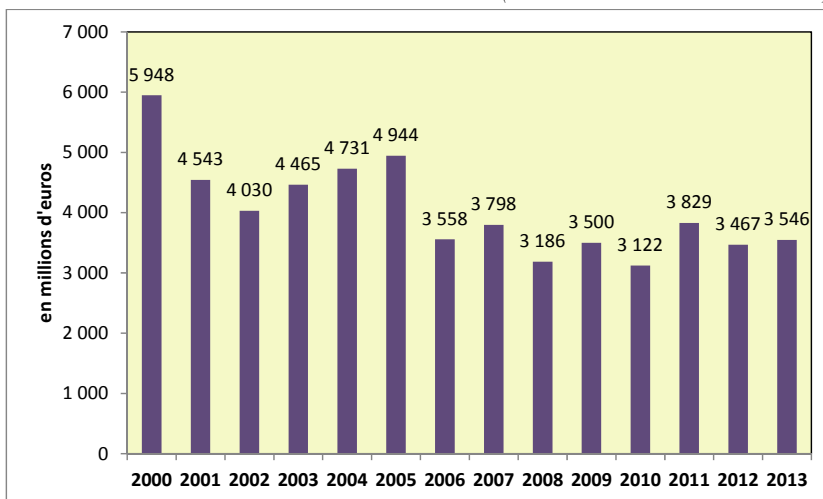
Source : Direction du Trésor.

- *Fonds de concours et attribution de produits*

Les crédits ouverts par voie de fonds de concours et d’attribution de produits en 2013 sont stables par rapport à 2012. Ils atteignent 3 546 millions d’euros (dont 3 519 millions d’euros sur le budget général) contre 3 499 millions d’euros en 2012 (dont 3 467 millions d’euros sur le budget général). Ceci représente une augmentation de 47 millions d’euros entre 2012 et 2013, et de 52 millions d’euros pour le budget général.

**CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS PAR VOIE DE FONDS DE CONCOURS
SUR LE BUDGET GÉNÉRAL**

(nets des annulations sur exercice antérieur)



Source : commission des Finances.

- *Les reports :*

La pratique des reports de crédits, par arrêté du ministre en charge du budget, de l’année N sur l’année N+1, doit être appréciée « en glissement » car si la pression budgétaire qui pèse sur l’année N est allégée par les reports sortants sur l’année N+1, elle est accrue par les reports entrants de N- 1 vers N.

Les reports de crédits « entrants » (2012 vers 2013) s’élèvent, en CP, à 6,2 milliards d’euros contre 7,7 milliards d’euros en 2012, dont 1,9 milliard d’euros sur les seules missions du budget général, comme en 2012, et 4,2 milliards d’euros sur les missions des comptes spéciaux (contre 5,7 milliards d’euros l’an passé).

Les reports de crédits « sortants » (2013 vers 2014), s’élèvent, en CP, à 6,8 milliards d’euros (contre 6,2 milliards d’euros l’an passé), dont 1,4 milliard d’euros sur les seules missions du budget général (contre 1,9 milliard d’euros en 2012) et 5,4 milliards d’euros sur les comptes spéciaux (contre 4,2 milliards d’euros l’an passé).

Comme l'année dernière, cette évolution globale montre que la pratique des reports en CP est quasiment neutre en 2013 sur l'évolution des dépenses de l'État. La faible augmentation des reports de crédits « sortant », si elle ne remet pas en question les efforts des responsables de programme pour limiter cette pratique, conduit à insister à nouveau sur la nécessité de réduire progressivement le niveau de ces reports sur l'année suivante, conformément aux exigences de l'article 15 de la LOLF.

La situation se dégrade en revanche fortement en AE puisque les reports entrants (2012 vers 2013) se sont élevés à 35,2 milliards d'euros (contre 24,5 milliards d'euros en 2012 et 14,7 milliards d'euros en 2011), dont 31,3 milliards d'euros sur les missions du budget général (contre 19 milliards d'euros en 2012 et 8,2 milliards d'euros en 2011). Les reports entrants en AE ont donc globalement progressé de 44 % depuis 2012 et de 140 % depuis 2011.

Cette progression porte principalement sur le budget général (+ 65 % en 2013 par rapport à 2012), les montants reportés au titre des comptes spéciaux et budgets annexes ayant au contraire diminué (- 29 %).

On soulignera l'effort important réalisé pour que cette augmentation ne se traduise pas par une augmentation corrélative des reports sortants (2013 vers 2014) : ceux-ci se sont en effet limités à 21,3 milliards d'euros contre 35,1 milliards d'euros en 2012 (- 39 %) et à 16,3 milliards d'euros contre 31,3 milliards d'euros pour les seules missions du budget général (- 48 %) alors que les reports sortants en AE sur les comptes spéciaux ont cependant augmenté de 21 % par rapport à l'an passé.

L'importance de ces reports atteste de la difficulté de l'État à acquitter ses dettes ou à engager certains projets de long terme. Cette difficulté se traduit par la modification du cadencement du financement de certaines opérations, des reports de charge sur les exercices suivant ou la constitution d'une dette envers certains organismes. La Rapporteur générale souligne donc l'importance que revêt l'évolution du montant des reports « sortant » pour évaluer les tensions budgétaires auxquelles est confronté l'État en fin d'exercice.

- *Les autres mouvements réglementaires affectant les crédits :*

- les *transferts*, ont été multipliés par trois par rapport à l'exercice 2012 (+ 222 %) pour s'élever à 1,1 milliard d'euros en 2013 (contre 342 millions d'euros en 2012) ;

- les *virements*, qui peuvent modifier la destination de la dépense à condition d'être effectués entre programmes d'un même ministère, sont restés stables en 2013. Limités à 2 % des crédits ouverts par programme (I de l'article 12 de la LOLF), ils ont porté sur 111 millions d'euros ;

– les *répartitions* des dotations de la mission *Provisions* (article 11 de la LOLF), s’élèvent à 10 millions d’euros en 2013, soit à un montant stable également par rapport à 2012 (11 millions d’euros).

3. Modifications de crédits proposées par le présent projet de loi de règlement

Le présent projet de loi de règlement tend à ouvrir des crédits complémentaires et à annuler des crédits non consommés en 2013. Le 2° du IV de l’article 37 de la LOLF dispose en effet que la loi de règlement « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concernée, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés* ».

- *Sur le budget général (article 4 du présent projet de loi de règlement), aucune ouverture de crédits supplémentaire n’est prévue.*

Les annulations de crédits non consommés et non reportés atteignent quant à elles 8,42 milliards d’euros en AE (dont 1,77 milliard au titre de la mission *Remboursements et dégrèvements*) et 2,13 milliards d’euros en CP (dont 1,73 milliard d’euros au titre de la même mission).

Hors *Remboursements et dégrèvements*, les annulations d’AE atteignent 6,65 milliards d’euros. À la différence des autorisations de programme en vigueur sous l’ordonnance organique du 2 janvier 1959, les AE non engagées et non reportées « tombent » en fin d’année, ce que la loi de règlement se borne à constater.

Les annulations d’AE les plus notables portent sur :

– la mission *Défense* dont les AE non engagées et non reportées atteignent 3 milliards d’euros (contre 1,63 milliard d’euros en 2012 et 890 millions d’euros en 2011), soit 8 % des AE consommées ;

– la mission *Égalité des territoires, logement et ville* dont les AE non consommées et non reportées s’établissent à 1,78 milliards d’euros, soit 30 % des crédits consommés, dont 1,6 milliard d’euros au titre du programme *Politique de la ville* et 352 millions d’euros au titre du programme *Prévention de l’exclusion et insertion des personnes vulnérables* ;

– la mission *Provisions* pour 324 millions d’euros sur le programme *Dépenses accidentelles et imprévisibles* ;

– la mission *Sécurité* pour 224 millions d’euros, dont 185 millions au titre du programme *Gendarmerie nationale* ;

– la mission *Engagements financiers de l'État* (171 millions d'euros), du fait d'économies constatées sur la charge de la dette (77 millions d'euros), d'appels en garantie de l'État inférieurs aux prévisions (93 millions d'euros) et d'une moindre dotation au Mécanisme européen de stabilité (1,3 million d'euros) ;

– la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* pour 115 millions d'euros, dont 65,9 millions d'euros sur le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

Hors *Remboursements et dégrèvements*, les annulations de CP non consommés ont atteint, quant à elles, 400 millions d'euros, soit un montant sensiblement supérieur à celui de 2012 (259 millions d'euros) mais équivalent à 2011 (409 millions d'euros). Les annulations les plus importantes concernent par ordre d'importance décroissante :

– la mission *Engagements financiers de l'État* (171 millions d'euros soit près de 43 % des annulations de crédits) pour les raisons évoquées précédemment ;

– la mission *Enseignement scolaire* (38 millions d'euros) principalement au titre du programme *Enseignement scolaire public du second degré* ;

– la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* pour 31,3 millions d'euros, dont 16,2 millions d'euros sur le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

– la mission *Action extérieure de l'État* (27,6 millions d'euros) principalement sur le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* (22,9 millions d'euros) ;

– la mission *Provisions* (24,2 millions d'euros), en totalité au titre du programme *Dépenses accidentelles et imprévisibles*.

- *Hors budget général, les mouvements de crédits proposés aux articles 5 et 6 du présent projet de loi de règlement pour 2013 consistent en :*

– l'ouverture de 26,7 millions d'euros supplémentaire au titre du fonds de roulement du budget annexe des *Publications officielles et information administrative* et l'annulation de 26,7 millions d'euros de crédits non consommés et non reportés ;

– l'ouverture de 56,4 millions d'euros supplémentaires au titre du fonds de roulement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* et l'annulation de 65,7 millions d'euros de crédits non consommés et non reportés ;

– sur les comptes d’affectation spéciale, l’annulation de 943 millions d’euros en AE (dont 365 millions au titre du compte *Gestion et valorisation des ressources tirées de l’utilisation du spectre hertzien*) et 548,9 millions d’euros en CP (dont 207 millions d’euros au titre du compte *Gestion du patrimoine immobilier de l’État*) ;

– sur les comptes de concours financiers, l’annulation de 3,6 milliards d’euros en AE et 3,8 milliards d’euros en CP (dont 2,3 milliards sur le compte d’*Avances aux collectivités territoriales* en AE et en CP) ;

– une autorisation de découvert complémentaire de 8,47 milliards d’euros demandée sur le compte d’opération monétaire *Opération avec le Fonds monétaire international*.

● *Solde des comptes spéciaux :*

Le présent projet de loi de règlement tend, conformément au 4° de l’article 37 de la LOLF, à arrêter les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l’exercice 2013. Le solde débiteur non reporté des concours financiers s’élève ainsi à 429 millions d’euros du fait :

– comme de coutume, du non report en 2013 d’une partie du solde du compte de *Prêts à des États étrangers*, du fait de remises de dettes en faveur des pays les moins avancés (soit 126,9 millions d’euros) ;

– de l’abandon de créance détenue sur la Nouvelle-Calédonie autorisé par l’article 91 de la loi de finances rectificative pour 2013 (– 289 millions d’euros sur le compte d’*Avances aux collectivités territoriales*) ;

– de mesures diverses réduisant *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* de 12,7 millions d’euros.

De même, le compte *Pertes et bénéfices de change*, qui est soldé chaque année, présente un solde débiteur de 8,3 millions d’euros en 2013.

Le compte spécial relatif aux opérations avec le FMI voit son découvert majoré de 8,47 milliards d’euros, correspondant à la totalité de son solde débiteur de l’exercice 2013. Cette majoration en loi de règlement est habituelle, les opérations avec le FMI étant entachées d’incertitudes interdisant de formuler une prévision au stade de la loi de finances initiale.

La Cour des comptes souligne que ces mouvements de crédits, qui participent à la régulation budgétaire en cours d’année, ont principalement conduit à annuler des moindres dépenses constatées par rapport à la prévision de la LFI 2013, qui « *ne résultent pas de la mise en œuvre délibérée d’un plan d’économie* ». Ces économies sont donc pour la plupart non pérennes (à l’instar des économies constatées sur la charge de la dette et sur le CAS *Pensions*). Elles représentent plus de la moitié du total des annulations, les autres économies reposant sur des annulations de crédits portant sur les dépenses d’investissement et sur diverses autres mesures (baisse de dispositifs d’aide, réduction de subvention, etc.).

PARTIE IV : LA SITUATION PATRIMONIALE DE L'ÉTAT EN 2013

Parallèlement à la classique comptabilité budgétaire, la LOLF a instauré une véritable comptabilité générale de l'État, fondée « *sur le principe de la constatation des droits et obligations* » (article 30). Par opposition au système de la gestion, il s'agit d'une comptabilité d'exercice, dans laquelle les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment du moment du paiement ou de l'encaissement : y sont par exemple recensés les produits constatés d'avance et les charges à payer. Cette comptabilité recouvre un champ plus large que celui de la comptabilité budgétaire : au-delà des dépenses et recettes, elle appréhende d'autres produits et charges qui ne donnent pas lieu à des flux de trésorerie, comme les dotations aux amortissements et aux provisions. En outre, elle retrace les opérations de nature patrimoniale rattachées au bilan (immobilisations, créances, dettes etc.), qui ne sont pas décrites en loi de finances. Il s'agit ainsi de rendre compte de l'ensemble de la situation financière et patrimoniale de l'État.

Les apports du volet « comptable » de la LOLF apparaissent d'autant plus appréciables en cette période de crise que plusieurs mesures de soutien à la zone euro ou à l'économie, parfois dénuées d'impact budgétaire, pèsent sur le bilan ou sur le « hors bilan » des administrations publiques, comme par exemple les octrois de la garantie étatique.

En outre, le troisième alinéa de l'article 27 de la LOLF prévoit que « *les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ». Plus largement, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose : « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Afin de s'assurer de la fiabilité des informations comptables, le législateur organique a confié à la Cour des comptes la mission de certifier les comptes de l'État (5° de l'article 58 de la LOLF).

Cette partie analyse donc les résultats comptables de l'État et les progrès réalisés dans le cadre de la certification des comptes par la Cour des comptes avant de présenter la nature des engagements hors bilan de l'État, au titre des garanties octroyées à des entités publiques ou privées.

I. LES RÉSULTATS COMPTABLES ET LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT

Pour la huitième année consécutive, le présent projet de loi de règlement est accompagné du Compte général de l'État (CGE) prévu à l'article 54 de la LOLF, qui comporte le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et une annexe. Ces données comptables ont une portée normative : l'article 3 du présent projet de loi tend à approuver le compte de résultat de l'exercice 2012, « *établi à partir des ressources et des charges constatées selon la comptabilité générale de l'État* » (III de l'article 37 de la LOLF), à affecter ce résultat comptable au bilan, puis à approuver le bilan après affectation du résultat, ainsi que son annexe.

En 2013, les comptes de l'État ont été principalement marqués par la mise en œuvre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, les débuts d'activité de la Banque publique d'investissement (BPI), devenue opérationnelle le 12 juillet 2013 (après des opérations d'apport de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations – CDC, qui ont permis de constituer des fonds propres d'un montant de 21 milliards d'euros, détenus à 50 % par l'État), ainsi que par l'octroi de garanties au Crédit immobilier de France (CIF), à l'Unedic et à la banque du groupe PSA pour leur permettre de se refinancer sur les marchés.

Par ailleurs, au niveau européen, la France a respecté le calendrier de versement des troisième et quatrième tranches de versement au Mécanisme européen de stabilité (MES) pour un montant total de 6,5 milliards d'euros, tandis que la garantie apportée au Fonds européen de stabilité financière (FESF) est passée de 58,1 milliards d'euros en 2012 à 70,4 milliards d'euros.

L'analyse du contenu des comptes permet de présenter leur évolution générale et l'effet de ces différents événements.

A. DES RÉSULTATS COMPTABLES EN DÉGRADATION

1. Une dégradation de 46 milliards d'euros de la situation nette de l'État

Le bilan de l'État recense et valorise son actif et son passif, desquels découle sa situation nette. En 2013, l'actif du bilan s'est enrichi de plus de 21 milliards d'euros (contre 28 milliards d'euros en 2012 et 2011), mais le passif s'est creusé de 67 milliards d'euros (contre 85 milliards d'euros en 2012). Au final, la situation nette de l'État s'est dégradée de 46 milliards d'euros pour s'établir à - 937,715 milliards d'euros.

Le rythme de cette dégradation est inférieur de près de moitié à l'année passée (+ 5 % en 2013 contre + 9,6 % en 2012).

Rappelons que la situation nette de l'État n'est toutefois pas comparable à celle d'une entreprise, l'État ne disposant pas de capital social ou d'équivalent. En outre, l'État dispose d'un actif incorporel particulier, qui n'est pas valorisé dans ses comptes : sa souveraineté et sa capacité à lever l'impôt. Enfin, l'État comptabilise des charges qui pourraient être considérées comme des investissements pour la collectivité (ex : dépenses de recherche et d'enseignement supérieur).

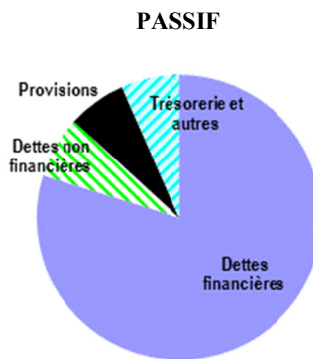
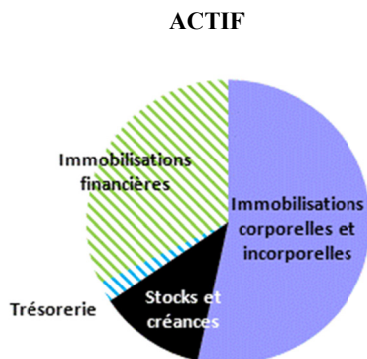
LE BILAN DE L'ÉTAT EN 2013

(au 31 décembre 2013, en millions d'euros)

	2011	2012	2013	Évolution 2013/2012	
				en M€	en %
Actif immobilisé	767 849	793 997	821 924	27 927	3,52 %
<i>dont immobilisations incorporelles</i>	29 959	28 645	27 729	- 916	- 3,20%
<i>dont immobilisations corporelles</i>	451 363	464 492	471 897	7 405	1,59 %
<i>dont immobilisations financières</i>	286 526	300 860	322 298	21 438	7,13 %
Actif circulant (hors trésorerie)	111 739	112 434	113 999	1 565	1,39 %
Trésorerie active	28 322	30 553	21 805	- 8 748	- 28,63%
Comptes de régularisation	12 409	11 189	11 348	159	1,42 %
TOTAL ACTIF (I)	920 319	948 174	969 075	20 901	2,20 %
Dettes financières	1 339 346	1 412 256	1 481 338	69 082	4,89 %
Dettes non financières	111 634	127 980	130 758	2 778	2,17 %
Provisions pour risques et charges	119 482	126 380	123 026	- 3 354	- 2,65%
Autres passifs	28 897	27 306	26 698	- 608	- 2,23%
Trésorerie passive	86 179	99 583	95 368	- 4 215	- 4,23%
Comptes de régularisation	41 030	46 261	49 601	3 340	7,22 %
TOTAL PASSIF (II)	1 726 568	1 839 766	1 906 790	67 024	3,64 %
SITUATION NETTE (I - II)	806 249	891 592	937 715	46 123	5,17 %

Source : CGE 2013.

STRUCTURE DE L'ACTIF ET DU PASSIF DE L'ÉTAT EN 2013



- L'évolution de l'*actif net* (+ 20 milliards d'euros) s'explique par les faits suivants :

- une baisse de 916 millions d'euros (– 3,2 %) des immobilisations incorporelles de l'État qui représentent 27,7 milliards d'euros, dédiés essentiellement aux projets de développement liés au programme d'équipement des forces de la mission *Défense* (71 %) ;

- une baisse de la trésorerie active de 8,7 milliards d'euros (– 28,6%), principalement due à la reprise de la dette de l'EPFR et à un besoin de trésorerie à la suite de versements réalisés au profit d'entités gestionnaires des investissements d'avenir.

Ces baisses sont cependant compensées par :

- une augmentation de 7,4 milliards d'euros des immobilisations corporelles (+ 1,6 %), dont 4,6 milliards d'euros au titre de mises en service (principalement autoroutières) et de la réévaluation de concessions, et de 3,5 milliards d'euros d'immobilisations corporelles en cours (relatives principalement à du matériel militaire). Rappelons que les immobilisations corporelles représentent l'élément majeur du patrimoine de l'État à raison de 471,9 milliards d'euros en valeur nette (49 %) et concernent essentiellement les missions *Écologie, développement et aménagement durable* (73 %) et *Défense* (17 %) ;

- une augmentation des immobilisations financières de 21,4 milliards d'euros (+ 6,7 % par rapport à 2012) pour atteindre 322 milliards d'euros. Cette amélioration résulte de la hausse de la valeur brute des participations de l'État dans 1 854 entités (+ 10,2 milliards d'euros principalement au titre de la souscription au capital du MES, aux apports en fonds propres de l'État à la Banque européenne d'investissement (BEI) pour 1,6 milliard d'euros et à l'Association internationale de développement (AID) pour un milliard d'euros), compensée par la légère diminution des créances rattachées (– 585 millions d'euros). Par ailleurs, les dépréciations reculent de 11,7 milliards d'euros. Les prêts et avances non rattachés à des participations présentent un niveau stable à 24,7 milliards d'euros.

- L'évolution du *passif net* de l'État (+ 46 milliards d'euros) s'explique essentiellement par les faits suivants :

- une augmentation de la **dette financière** à hauteur de 69,1 milliards d'euros (+ 4,6 %), en léger recul par rapport à 2012, et qui atteint ainsi 1 481 milliards d'euros, soit 22 506 euros par habitant (+ 4 % par rapport à 2012). Le montant de la dette négociable à moyen et long terme est quant à lui de 1 302 milliards d'euros (+ 4,8 % par rapport à 2012) ;

– une baisse des **autres passifs** de 2 milliards d’euros par rapport à 2012, pour atteindre 425,5 milliards d’euros, principalement due à l’impact de la baisse des dépôts des correspondants du Trésor sur la trésorerie passive (c’est-à-dire les dépôts des correspondants du Trésor et assimilés) et à la baisse des provisions pour risques et charges.

Parmi ces divers passifs, les dettes non financières (130,7 milliards d’euros) augmentent de 2,8 milliards d’euros par rapport à 2012, les dettes de fonctionnement restant quasiment stables à 6,7 milliards d’euros et les dettes d’intervention augmentant de 830 millions d’euros pour atteindre 8,4 milliards d’euros.

Si ces résultats sont satisfaisants, **les charges à payer (CAP) par l’État** ⁽¹⁾ continuent de progresser à un rythme soutenu, comme au cours des dernières années : selon les données issues du compte général de l’État, **elles s’élèveraient (hors charge à payer sur intérêts courus, charge de la dette de l’État – titre 4 – et obligations fiscales de produits régaliens) à 11 milliards d’euros en 2013** contre 9,9 milliards d’euros fin 2012 (soit une progression de 10 %), 9,3 milliards d’euros fin 2011 et 8,9 milliards d’euros fin 2010.

Ce résultat comptable est à comparer avec les données du tableau des *Engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n’est pas intervenu*, figurant en annexe du compte général de l’État. Ce tableau montre qu’au 31 décembre 2013, les restes à payer sur les missions du budget général s’élevaient à 87 milliards d’euros dont 4,6 milliards d’euros de charges à payer ⁽²⁾. Sur l’ensemble des missions du budget de l’État (budget général, budgets annexes, et comptes spéciaux), le montant des restes à payer s’élevait à fin 2012 à 97,4 milliards d’euros dont 4,6 milliards de charges à payer. Cinq missions rassemblent à elles seules plus de 80 % des charges à payer ainsi recensées, soit 3,7 milliards d’euros sur 4,6 milliards d’euros, comme le présente le tableau ci-dessous.

LES CINQ PREMIÈRES MISSIONS PORTEUSES DE CHARGES À PAYER EN 2013

(en millions d’euros)

Programmes	Charges à payer
Défense	1 685
Recherche	1 100
Écologie, développement et aménagements durables	445
Justice	258
Égalité des territoires, logement et villes	203
TOTAL	3 691

Source : CGE 2013.

(1) Les charges à payer constituent une catégorie particulière de dettes : elles sont nées l’année de référence (selon le critère du service fait) mais le paiement n’a pu avoir lieu, par exemple faute de crédits disponibles ou de réception de la facture ou bien pour des raisons liées au contrôle du comptable. À la différence d’une provision pour charges, l’obligation de l’État est certaine à la clôture de l’exercice, mais une incertitude – faible – demeure sur son montant ou son échéance.

(2) Compte général de l’État 2013, p. 222. La notion de « restes à payer » est plus large que celle de charges à payer du fait de la prise en compte des engagements des années antérieures.

Parmi les passifs, les provisions pour risques et charges ont diminué de 3,3 milliards d'euros entre 2013 et 2012 pour s'établir à 123 milliards d'euros (soit -2,6 % contre + 5 % en 2012) : ces provisions correspondent à des passifs dont l'échéance ou le montant n'est pas fixé mais qui sont certains ou probables dans leur principe. Relativement négligé avant 2006, leur montant reflète cependant l'étendue des risques et des obligations qui pèsent sur l'État.

S'agissant des provisions pour risques, la légère augmentation constatée en 2013 (+ 3,5 milliards d'euros) concerne principalement les provisions pour litiges en raison d'un élargissement du périmètre de recensement qui inclut désormais les procédures européennes ouvertes contre la France pour faire exécuter un arrêt en manquement sans phase d'avis motivé ou pour un manquement résultant d'un retard de notification des mesures de transposition de directives.

Les provisions pour autres risques augmentent également de 1,5 milliard d'euros pour atteindre 2,4 milliards d'euros principalement du fait d'une dotation supplémentaire au titre de l'économie et du développement durable de l'agriculture et des territoires.

S'agissant des provisions pour charges, une diminution de 6,9 milliards d'euros est constatée par rapport à 2012, principalement du fait de la baisse des provisions pour transfert et parmi elles, de celles relatives aux pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre (- 3,2 milliards d'euros) et aux indemnités versées par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM).

L'ensemble de ces évolutions est retracé dans le tableau ci-après.

PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES AU 31 DÉCEMBRE 2013

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	écart 2012-2013	en %
1. Provisions pour risques					
pour engagements	1 710	1 953	1 268	- 685	- 35,1%
pour litiges	10 846	13 593	16 243	2 650	19,5 %
pour autres risques	1 061	857	2 433	1 576	183,9 %
Total provisions pour risques	13 617	16 403	19 945	3 542	21,6 %
2. Provisions pour charges					
pour charges liées à l'impôt	358	600	290	- 310	- 51,7%
pour charges de personnel	7 854	8 678	8 859	181	2,1 %
pour transferts	87 660	88 997	82 491	- 6 506	- 7,3%
pour remises en état	9 060	11 011	11 371	360	3,3 %
autres	934	690	70	- 620	- 89,9%
Total provisions pour charges	105 865	109 977	103 082	- 6 895	- 6,3%
Total provisions	119 482	126 380	123 027	- 3 353	- 2,60%

N.B. : Les données 2012 sont retraitées au format 2013.

Source : CGE 2013.

2. Une détérioration du résultat patrimonial mieux contenue qu'au cours des années précédentes

Le compte de résultat comprend trois tableaux. Le premier tableau décrit les charges brutes et les produits d'activité correspondants. Le deuxième tableau présente les produits régaliens nets. Le troisième tableau rapproche les charges et les produits et fait apparaître le solde des opérations de l'exercice, lequel est déficitaire de 59,5 milliards d'euros en 2013 contre 94,5 milliards d'euros en 2012 (soit une baisse de 37 %). Les deux premiers tableaux sont synthétisés dans le tableau suivant.

LE RÉSULTAT PATRIMONIAL DE L'ÉTAT

	2011	2012	2013
Charges de fonctionnement nettes (V)	166 783	173 022	176 678
Charges d'intervention nettes (VIII)	136 369	146 296	138 605
Charges financières nettes (XI)	46 240	43 888	24 416
CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)	349 392	363 206	339 699
Produits fiscaux nets (XIII)	276 820	282 084	295 545
Autres produits régaliens nets (XIV)	6 961	6 371	6 464
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le revenu national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	- 18 051	- 19 797	- 21 874
PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV + XV)	265 730	268 658	280 135
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI-XII)	- 83 662	- 94 547	- 59 564

N.B. : Les données 2011 et 2012 sont retraitées au format 2013.

Source : CGE 2013.

Il ressort de ce tableau que l'amélioration du résultat patrimonial de l'État s'explique par la hausse modérée des charges de fonctionnement (+ 2 % par rapport à 2012) et la baisse plus marquée des charges d'intervention (- 5,3 %) et des charges financières (- 44,4 %) nettes de l'État.

Le total des produits régaliens nets atteint 280,1 milliards d'euros⁽¹⁾, soit une augmentation de 11,5 milliards d'euros par rapport à 2012, insuffisante pour couvrir l'augmentation des charges nettes de l'État. Parmi les évolutions les plus importantes, on note :

- l'augmentation du produit net de l'impôt sur le revenu qui passe de 60,3 milliards d'euros en 2012 à 65,8 milliards d'euros en 2013 (+ 8,4 % contre + 17 % entre 2012 et 2011), du fait principalement de la mise en œuvre de diverses mesures fiscales en 2013 ;

(1) Après déduction des ressources propres du budget de l'Union européenne basées sur le produit national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (21,9 milliards contre 19,8 milliards d'euros en 2012).

– l’augmentation limitée du produit net de la TVA, qui passe de 136,5 milliards d’euros en 2011 à 138,1 milliards d’euros (soit + 1,2 %) du fait de la baisse des remboursements et restitutions de TVA ;

– après une baisse inquiétante en 2012 (– 7,2 %), l’augmentation du produit net de l’impôt sur les sociétés qui atteint 42 milliards d’euros contre 37,7 milliards d’euros en 2012 (+ 10,2 %) ;

En conclusion, le résultat patrimonial de l’État s’améliore de 35 milliards d’euros pour atteindre – 59,6 milliards d’euros, en 2013 alors que le solde budgétaire s’élève à – 75,3 milliards d’euros.

Passage du solde budgétaire au résultat patrimonial de l’État

Le passage du résultat en comptabilité générale (– 59,6 milliards d’euros, y compris FMI) au résultat en comptabilité budgétaire (– 75,3 milliards d’euros) résulte de différences tenant :

– au décalage entre la constatation de la recette budgétaire et la constatation du produit (– 2,4 milliards d’euros) ;

– aux dépenses et recettes budgétaires se traduisant par une inscription au bilan de l’État (+ 20,8 milliards d’euros), sans impact sur le résultat patrimonial, telles que les opérations d’investissement ;

– aux opérations d’inventaire avec impact sur le résultat patrimonial (+ 0,9 milliard d’euros) ;

– aux autres éléments d’articulation (– 3,5 milliards d’euros).

Dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l’État, la Cour des comptes a audité le passage du solde budgétaire au résultat en comptabilité générale présenté dans le tableau ci-après, et n’a constaté aucune anomalie significative en 2013.

CLÉ DE PASSAGE DU SOLDE BUDGÉTAIRE AU RÉSULTAT PATRIMONIAL

(en milliards d’euros)

Solde d’exécution 2013	– 75,3
Restes à recouvrer sur les produits de l’année courante	+ 15,4
Recettes sur les produits des années antérieures	– 12,2
Impact du rattachement des acomptes d’impôt sur les sociétés et d’impôt sur le revenu	– 5,6
Dépenses et recettes budgétaires inscrites à des postes de bilan	+ 20,8
Opérations à impact patrimonial uniquement	+ 0,9
Autres éléments d’articulation	– 3,5
Résultat patrimonial 2013	– 59,6

Source : CGE 2013.

Relevons enfin que le tableau des flux de trésorerie, qui rend compte des entrées et sorties en trésorerie, en distinguant les flux liés à l'activité de l'État (encaissements et décaissements), à ses opérations d'investissement (acquisitions et cessions d'immobilisations) et à ses opérations de financement (émissions et remboursements d'emprunts), présente un solde de – 73,6 milliards d'euros en 2013 (après – 69 milliards d'euros en 2012). Ce solde correspond à la différence, au sein du bilan de l'État, entre trésorerie active (comptes courants du Trésor) et trésorerie passive (dépôts des correspondants du Trésor et assimilés).

TABLEAU DES FLUX DE TRÉSORERIE

		2013	2012 retraité	2011 retraité
FLUX DE TRÉSORERIE LIÉS À L'ACTIVITÉ	ENCAISSEMENTS	492 454	470 295	454 612
	Ventes de produits et prestations de service encaissées	1 388	1 143	793
	Autres recettes de fonctionnement	5 579	8 065	4 896
	Impôts et taxes encaissés	358 475	346 903	330 698
	Autres recettes régaliennes	5 496	5 577	5 646
	Recettes d'intervention	3 237	3 115	916
	Intérêts et dividendes reçus	8 484	8 056	12 272
	Autres encaissements	109 793	97 436	99 390
	DÉCAISSEMENTS	548 154	534 685	530 595
	Dépenses de personnel	133 811	132 910	131 440
	Achats et prestations externes payés	20 551	19 801	20 332
	Remboursements et restitutions sur impôts et taxes	63 132	68 768	65 941
	Autres dépenses de fonctionnement	3 283	3 292	3 391
	Subventions pour charges de service public versées	26 254	25 289	24 787
	Dépenses d'intervention	147 937	144 736	146 218
	Versements résultant de la mise en jeu de la garantie de l'État	115	122	601
	Intérêts payés	44 425	44 933	45 550
Autres décaissements	108 646	94 835	92 334	
FLUX DE TRÉSORERIE NETS LIÉS À L'ACTIVITÉ (I)		– 55 700	– 64 390	– 75 983
FLUX DE TRÉSORERIE LIÉS AUX OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT	ACQUISITIONS D'IMMOBILISATIONS	30 293	32 317	30 303
	Immobilisations corporelles et incorporelles	9 567	10 433	10 466
	Immobilisations financières	20 726	21 884	19 837
	CESSIONS D'IMMOBILISATIONS	12 405	10 062	17 225
	Immobilisations corporelles et incorporelles	440	564	638
Immobilisations financières	11 965	9 498	16 588	

FLUX DE TRÉSORERIE LIÉS AUX OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT (II)		- 17 888	- 22 255	- 13 077
FLUX DE TRÉSORERIE LIÉS AUX OPÉRATIONS DE FINANCEMENT	ÉMISSIONS D'EMPRUNTS	205 838	200 342	201 307
	OAT	187 510	129 259	128 065
	BTAN	11 086	82 280	82 584
	Solde des BTF	7 243	- 11 196	- 9 342
	REMBOURSEMENTS DES EMPRUNTS (hors BTF)	136 725	123 698	120 549
	<i>Dette négociable</i>	130 613	<i>122 426</i>	<i>119 966</i>
	OAT	66 003	63 320	58 454
	BTAN	64 610	59 106	61 513
	<i>Dette non négociable</i>	6 112	1 272	583
	FLUX LIÉS AUX INSTRUMENTS FINANCIERS À TERME	- 203	- 168	- 95
FLUX DE TRÉSORERIE LIÉS AUX OPÉRATIONS DE FINANCEMENT (III)		68 911	76 477	80 663
Flux de trésorerie nets non ventilés (IV)		143	- 1 005	- 1 913
VARIATION DE TRÉSORERIE (V = I + II + III + IV = VII - VI)		- 4 534	- 11 173	- 10 311
TRÉSORERIE EN DÉBUT DE PÉRIODE (VI)		- 69 030	- 57 857	- 47 546
TRÉSORERIE EN FIN DE PÉRIODE (VII)		- 73 564	- 69 030	- 57 857

N.B. : Les états financiers sont définis par la norme 1 du recueil des normes applicables à l'État. Ils comprennent exclusivement : le bilan, le compte de résultat, le tableau de flux de trésorerie et l'annexe.

Néanmoins, afin de retracer les engagements les plus significatifs, un tableau de synthèse des engagements figure au début de la partie « 6 – Engagements de l'État et autres informations ».

Source : CGE 2013.

B. LA POURSUITE DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE CERTIFICATION DES COMPTES

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, la tenue de la comptabilité générale en droits constatés s'est progressivement améliorée, de sorte que la Cour a levé, au cours des sept dernières années, treize réserves. Par ailleurs, la publication du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, dont la plupart des dispositions sont entrées en vigueur en 2013, a permis de consolider le cadre normatif en vigueur et devrait contribuer à l'amélioration des pratiques comptables.

Au titre de la certification des comptes de l'État de 2013, la Cour a levé seize parties relatives à cinq des sept réserves formulées en 2012, ce qui a permis de lever définitivement les deux réserves non substantielles qu'avait émises la Cour en 2012.

1. La levée de seize parties relatives à six réserves formulées en 2012 permet de retirer deux réserves non substantielles de 2012

Au 31 décembre 2013, les parties suivantes de six réserves sur les comptes de l'État de 2012 avaient été satisfaites :

– au titre de la réserve sur les *dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne*, une partie concernant la trésorerie des collectivités et établissements publics territoriaux ;

– au titre de la réserve sur les *produits régaliens*, une partie concernant l'information relative aux impôts et taxes affectés ;

– au titre de la réserve sur les *actifs et passifs du ministère de la défense*, trois parties concernant les immobilisations et les stocks mis à la disposition de partenaires industriels, les informations relatives à certaines immobilisations et la comptabilisation du programme d'armement Félin ;

– au titre de la réserve sur les *participations et les autres immobilisations financières*, cinq parties concernant la méthode comptable des composants et les biens historiques et culturels, la réconciliation des dettes et créances entre l'État et les entités qu'il contrôle, l'information concernant certaines participations non contrôlées et la comptabilisation des droits détenus par l'État sur certains fonds sans personnalité morale ;

– au titre de la réserve sur le *patrimoine immobilier*, trois parties concernant le contrôle par l'État des biens immobiliers inscrits à l'actif de son bilan, la remise en état ou aux normes de certains d'entre eux et les coefficients des prix utilisés pour les évaluer ;

– au titre de la réserve sur les *passifs non financiers*, trois parties concernant l'incidence comptable des dispositifs d'intervention de l'État, les contentieux fiscaux de série et les passifs non financiers résultant d'accords bien définis.

Ainsi, les réserves non substantielles qui demeuraient relatives au patrimoine immobilier et aux passifs non financiers, ont pu être levées, ce qui permet de réduire à cinq le nombre de réserve maintenues au titre de 2013.

2. Le maintien de cinq réserves substantielles sur les comptes de l'État de 2013

Les réserves maintenues par la Cour soulignent la nécessité :

– d'adapter davantage le système d'information financière de l'État à la tenue de sa comptabilité générale et aux vérifications du certificateur ;

– de renforcer les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne ;

– d’améliorer la comptabilisation des produits régaliens et des créances et des dettes qui s’y rattachent ;

– d’assurer le recensement et l’évaluation des stocks et des immobilisations du ministère de la défense, ainsi que des passifs qui s’y attachent ;

– de fiabiliser l’évaluation des immobilisations financières de l’État.

LA POSITION DE LA COUR SUR LES COMPTES DES TROIS DERNIERS EXERCICES

N°	Intitulé des réserves sur les comptes de 2011	Intitulé des réserves sur les comptes de 2012	Intitulé des réserves sur les comptes de 2013	
1	Les systèmes d’information financière et comptable	Le système d’information financière	Le système d’information financière	RÉSERVES SUBSTANTIELLES
2	Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d’audit interne	Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d’audit interne	Le contrôle interne et l’audit interne ministériels	
3	Les produits régaliens	Les produits régaliens	Les produits régaliens	
4	Les passifs d’intervention et autres passifs non financiers	Les actifs et les passifs du ministère de la défense	Les actifs et les passifs du ministère de la défense	
5	Les actifs et les passifs du ministère de la défense	Les participations et les autres immobilisations financières	Les immobilisations financières	
6	Les participations et les autres immobilisations financières	Le patrimoine immobilier	–	AUTRES RÉSERVES
7	Le patrimoine immobilier	Les passifs non financiers	–	

Source : Rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l’État, exercice 2013.

II. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L’ÉTAT AU TITRE DES GARANTIES OCTROYÉES

Les engagements hors bilan de l’État sont constitués de l’ensemble des obligations potentielles qui, sans réunir les critères d’inscription au bilan, s’imposent à l’État et sont susceptibles d’avoir un impact significatif sur sa situation financière.

Leur montant agrégé s’élevait en effet à la fin 2013 à 2 838 milliards d’euros, dont 1 460 milliards d’euros pour les engagements de retraite.

Il existe quatre catégories d’engagements hors bilan :

– ceux découlant de la mission de régulateur économique et social de l’État pour les engagements de transferts qui seront opérés dans le futur ;

– les engagements de retraite de l’État, au titre des fonctionnaires ou assimilés ;

– les engagements qui découlent de la mise en jeu de la responsabilité de l'État (démantèlement des matériels militaires, engagements de nature fiscale, etc.) qui ne peuvent être évalués ;

– et ceux pris dans le cadre d'accords bien définis, par exemple les garanties liées à des missions d'intérêt général (mécanismes d'assurance, garanties de protection des épargnants, etc.) ou la dette garantie.

Nécessitant une autorisation en loi de finances, ces interventions ont pu faire l'objet de lois de finances rectificatives *ad hoc*, en particulier lors des interventions menées en urgence pour stabiliser le système financier et la zone euro. La plupart des garanties sont toutefois généralement prévues par les lois de finances de fin d'année, intégrées dès le stade du projet de loi ou introduites par amendement du Gouvernement déposé tardivement, conduisant l'Assemblée nationale à examiner la disposition dans des conditions rarement satisfaisantes.

La Rapporteuse générale souligne que l'octroi de garanties est devenu, depuis quelques années, une modalité importante d'intervention de l'État dans la sphère économique, qui se traduit notamment par une exposition accrue de l'État à certains risques financiers. La Cour des comptes détaille dans un rapport sur le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'État de mai 2013 ⁽¹⁾ les conséquences potentielles qu'emporte cette exposition.

1. Les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État

Les engagements pris par l'État dans le cadre de sa mission de régulateur économique et social sont composés essentiellement de subventions d'équilibre aux régimes spéciaux de retraites de certaines entités (SNCF, RATP, ENI Marine, CANSS Mines, Seita) à hauteur de 200 milliards d'euros, des aides au logement personnelles ou sociales (APL et ALS) pour 106 milliards d'euros et de l'allocation pour adultes handicapés (AAH) pour 21 milliards d'euros.

(1) <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Le-recensement-et-la-comptabilisation-des-engagements-hors-bilan-de-l-Etat>

ENGAGEMENTS DÉCOULANT DE LA MISSION DE RÉGULATEUR ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Engagements donnés	2013	2012	2011
Subventions aux régimes de retraite et subventions d'équilibre aux régimes spéciaux	200	293	195
<i>dont : SNCF</i>	102	166	125
<i>ENIM</i>	38	50	25
<i>RATP</i>	36	49	21
<i>CANSSM</i>	25	28	24
Aides au logement (APL et ALS) – Contribution de l'État au financement du fonds national d'aide au logement (FNAL)	106	106	93
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	21	23	24
Revenu de solidarité active (RSA)	4	3	3
Garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH)	3	4	3
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	3	3	3
Aides à la pierre	3	3	2
Insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés (Emplois d'avenir, CUI, CIE, CAE)	2	1	1
Subvention RFF	2	2	2
Régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac (RAVGDT)	2	2	2
Bourses d'enseignement	2	2	2
<i>dont : Bourses sur critères sociaux</i>	1	1	1
Fonds de compétitivité des entreprises (FCE)	1	1	1
Amélioration de l'accès à la qualification	1	1	1
Actions d'assistance éducative et d'inclusion scolaire	1	1	1

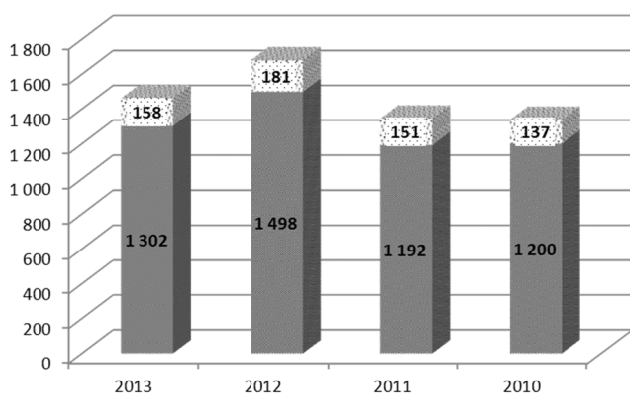
Source : CGE 2013.

2. Les engagements de retraites de l'État et assimilés

Les engagements de l'État au titre du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires sont estimés à 1 302 milliards d'euros, soit 63 % du PIB. Ce montant est à comparer à celui de 2012 qui s'établissait à 1 498 milliards d'euros.

67 % des fonctionnaires concernés étaient en retraite en 2013.

S'ajoutent à ces engagements ceux pris au titre des fonctionnaires de La Poste (110 milliards d'euros) et des établissements industriels de l'État (35 milliards d'euros) ainsi que des fonctionnaires des collectivités territoriales (13 milliards d'euros).



⊗ Engagement du régime de retraite des assimilés fonctionnaires (La Poste, FSPOEIE)
 ■ Engagement du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat

N.B. : FSPOEIE : régime de retraite obligatoire de base des ouvriers des établissements industriels de l'État

Source : CGE 2013.

ENGAGEMENTS DE RETRAITE ET ASSIMILÉS DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Engagements donnés	2013	2012	2011
Fonctionnaires civils de l'État et militaires	1 302	1 498	1 192
Fonctionnaires de La Poste	110	129	108
FSPOEIE	35	39	33
Neutralisation financière de l'acte II de la décentralisation	13	13	10

Source : CGE 2013.

3. Les engagements pris dans le cadre d'accords

Ces engagements sont principalement composés de garanties liées à des missions d'intérêt général, à l'instar de la garantie des fonds d'épargne (par exemple, les contrats et plans épargne logement) à hauteur de 416 milliards d'euros.

Ils concernent également l'ensemble des garanties apportées à des tiers à hauteur de 203 milliards d'euros, soit à un niveau de 40 milliards d'euros supérieur à celui de 2012.

Cette hausse est notamment liée aux garanties en faveur :

- du Crédit immobilier de France ;
- du Fonds européen de stabilité financière (FESF) ;
- de Dexia ;
- de l'Unedic.

PRINCIPAUX ENGAGEMENTS ET AUTRES INFORMATIONS

(en milliards d'euros)

Engagements donnés	2013	2012	2011
Engagements pris dans le cadre d'accords bien définis			
Dette garantie par l'État	203	164	124
Garanties liées à des missions d'intérêt général			
Mécanismes d'assurance			
Engagement au titre de l'assurance-crédit COFACE	81	82	83
Garantie du risque exportateur COFACE	2	2	2
Engagement au titre de la procédure de stabilisation de taux d'intérêts (Natixis)	10	9	8
Engagement au titre des contrats de couverture (Natixis)	8	6	6
Garanties de protection des épargnants			
Livrets d'épargne réglementés	416	394	339
Garanties de passif			
Engagements vis-à-vis des banques multilatérales de développement (capital callable)	53	51	54
Engagement au titre de la quote-part française au capital callable du MES	126	126	-
Engagements financiers de l'État			
Contrats de cofinancement			
Contrats pluriannuels AFITF	8	8	7
Contrat de projet État- Région (CPER)	3	2	2
ESA (ASE)	2	3	1
Engagements de l'État à l'égard du projet ITER	1	1	1
Aides au développement			
Prêts à des États étrangers – Réserve pays émergents	2	2	2
Contrats de désendettement et de développement (C2D)	2	1	-
Valeur nominale des instruments financiers à terme	10	13	16
Autres engagements financiers			
Engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu	93	92	93
Engagements de prêts donnés par l'État au FMI et non tirés par celui-ci	50	50	20
Engagements liés à la rétrocession des intérêts sur les titres obligataires grecs	2	1	-
Engagements relatifs au secteur aéronautique	1	1	2

Source : CGE 2013.

4. Les autres types d'engagement

Ces autres engagements concernent principalement les engagements fiscaux de l'État qui comprennent notamment les estimations portant sur les déficits d'impôt (à titre d'exemple, au 31 décembre 2013, les déficits reportables en avant d'impôt sur les sociétés s'élevaient à 361 milliards d'euros) et les loyers futurs dans le cadre des partenariats publics-privés (PPP).

PRINCIPAUX ENGAGEMENTS ET AUTRES INFORMATIONS

(en milliards d'euros)

Engagements donnés	2013	2012	2011
Autres informations			
Engagements donnés sur les opérations menées en partenariat (PPP)	10	14	10
CSPE	5	5	–
Engagements fiscaux			
Déficits reportables en avant - Impôt sur les sociétés	55	51	47
Déficits reportables en avant - Impôt sur le revenu	2	2	2
Réductions d'impôt reportables et non restituables - Impôt sur le revenu	1	1	1
Plus-value en report et sursis d'imposition	12	11	11

Source : CGE 2013.

AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, EN TANT QUE PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, PUIS PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Au cours de sa séance du 28 mai 2014, la Commission a entendu, en audition ouverte à la presse, M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État – exercice 2013 – et sur le rapport relatif aux résultats à la gestion budgétaire de l'exercice 2013.

M. Pierre-Alain Muet, président. Après avoir auditionné M. Didier Migaud le 13 mai en tant que président du Conseil des prélèvements obligatoires pour son rapport « Fiscalité locale et entreprises », nous accueillons aujourd'hui successivement en sa personne deux autres autorités distinctes : le Premier président de la Cour des comptes, puis le président du Haut Conseil des finances publiques.

Au titre de vos premières fonctions, vous ouvrirez nos travaux, monsieur le Premier président, sur le projet de loi de règlement pour 2013 adopté ce matin en Conseil des ministres, en nous présentant l'acte de certification des comptes de l'État ainsi que votre rapport sur les résultats de la gestion budgétaire, adoptés tous deux le 20 mai dernier. Dans un second temps, vous nous exposerez l'avis, délibéré par le Haut Conseil le 23 mai, relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013.

Notre Commission vous invite d'ailleurs très régulièrement à ce deuxième titre puisque le 23 avril dernier, vous nous avez exposé l'avis du Haut Conseil relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité 2014-2017. J'insiste toutefois sur l'importance de l'avis que vous nous présenterez tout à l'heure. En effet, en vertu de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, c'est à cette occasion que le Haut Conseil est amené à constater un éventuel « écart important » entre le solde structurel et les orientations pluriannuelles fixées par la loi de programmation des finances publiques. Je rappelle que si un tel écart apparaît, la loi organique prévoit que le Gouvernement doit en tenir compte dans les prochaines lois de finances et de financement de l'année – mais il peut évidemment aussi proposer de modifier la programmation pluriannuelle.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Je suis heureux d'être auditionné par votre commission sur les travaux que la Cour produit chaque année pour le Parlement en application de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF –, à l'occasion de la discussion sur le projet de loi de règlement : l'acte de certification des comptes de l'État et le rapport sur le budget de l'État en 2013. Ces deux documents portent sur une partie seulement des administrations publiques – l'État et ses opérateurs –, ainsi que sur le dernier

exercice clos, c'est-à-dire celui de 2013. Cette année, vous disposerez dès le milieu du mois de juin du rapport annuel de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui comprendra des informations actualisées et prospectives sur les finances publiques dans leur ensemble. Dans l'immédiat, vous trouverez dans les rapports qui vous sont présentés ce matin une matière riche qui vous permettra d'analyser les comptes et le budget de l'État. Ces rapports ont été préparés par la formation interchambres que préside Raoul Briet, présent à mes côtés. Les travaux sur lesquels s'appuient ces documents ont été réalisés par des équipes animées respectivement par Dominique Pannier, conseiller maître, Lionel Vareille, conseiller référendaire, et Laurent Zérah, expert, pour l'acte de certification, et par Catherine Périn, conseiller maître, Fabrice Malcor et Louis-Paul Pelé, rapporteurs, pour le rapport sur le budget de l'État en 2013. Les contre-rapporteurs étaient respectivement Jean-Pierre Laboureux et Christian Charpy.

J'aborderai successivement et de façon aussi concise que possible le contenu de ces deux documents, qui synthétisent chacun un travail dense, avant de répondre à vos questions.

Depuis huit ans déjà, la Cour transmet au Parlement son opinion sur les comptes de l'État, tels qu'ils sont arrêtés par le ministre des Finances pour être intégrés au projet de loi de règlement qui vous sera soumis dans quelques jours. La certification a pour objet d'apporter une assurance raisonnable sur la régularité, la fidélité et la sincérité des états financiers formant le compte général de l'État. Instituée depuis 2006 en application de la LOLF, la comptabilité de l'État s'inspire autant que possible des principes de la comptabilité privée tout en s'adaptant aux spécificités de l'action publique. Elle livre de riches informations que n'apporte pas la comptabilité budgétaire, créée il y a plus de deux siècles pour suivre le respect de l'autorisation parlementaire. La certification est l'instrument donnant aux parlementaires, aux citoyens et aux investisseurs en titres de dette la garantie que les comptes publics sont transparents et procurent une image fidèle du patrimoine national. Cette comptabilité de nature patrimoniale permet d'apprécier, au-delà des flux de l'année, les actifs détenus, les passifs recensés et les engagements hors bilan, et ainsi d'évaluer de manière complète la situation financière de l'État, son patrimoine, ses créances et ses dettes. La transparence qu'induit une telle comptabilité permet aussi d'identifier tant les dépenses futures résultant de décisions passées que les risques avérés ou potentiels pour les exercices suivants.

Au titre de l'exercice 2013, la Cour certifie que les comptes de l'État donnent une image fidèle de sa situation financière et de son patrimoine, sous cinq réserves substantielles.

Avant d'exposer celles-ci, je veux souligner que, cette année, deux réserves non substantielles ont pu être levées, des progrès ayant été enregistrés dans deux domaines.

Le premier est celui du recensement et de l'évaluation du parc immobilier de l'État, préalable indispensable à la bonne gestion de ce patrimoine. La valeur des immeubles dits « banalisés » – les bureaux, les locaux industriels ou commerciaux ou encore les logements de fonction – est, au 31 décembre 2013, de 48 milliards d'euros. Les inventaires et estimations réalisés ont conduit les services de l'État à mener un nombre croissant d'opérations afin d'optimiser la gestion de ce parc. Les ventes de biens immobiliers ont rapporté à l'État 588 millions d'euros de produits en 2013, dont 391 millions ont été encaissés. S'il fallait se convaincre que la certification n'est pas qu'un acte de pure technique comptable, mais qu'elle permet d'identifier chaque année des enjeux liés à la gestion de l'État, voilà un exemple qui me semble parlant. Et c'est parce que la direction générale des finances publiques a consenti pendant plusieurs années des efforts importants que nous avons levé cette réserve. La Cour veillera à ce que ces progrès soient préservés grâce à une actualisation régulière du recensement et de la valorisation des biens immobiliers de l'État, notamment de ceux situés à l'étranger.

Le second domaine dans lequel la Cour a constaté des progrès est celui du recensement et de l'évaluation des passifs non financiers de l'État, qui comprennent notamment les engagements pris par l'État à l'égard des ménages, des entreprises, des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales, au travers de plus de 1 300 dispositifs d'aide. Cette évaluation a permis de comptabiliser 20 milliards d'euros de provisions supplémentaires.

Je souhaiterais également vous présenter l'information dite « sectorielle », qu'a certifiée la Cour pour la première fois cette année : il s'agit d'une répartition des informations comptables – actifs, passifs, charges, produits, engagements hors bilan – sur sept secteurs d'activité de l'État regroupant plusieurs missions budgétaires. Cela permet de constater que pour les trois quarts les charges de personnel de l'État sont portées par deux secteurs : celui des finances, pour 60 milliards d'euros, incluant les pensions de retraite des fonctionnaires, et celui de l'éducation et de la culture, pour 42 milliards d'euros. On remarque également que 83 % des actifs corporels de l'État relèvent du secteur « Développement durable », avec les concessions autoroutières, les barrages hydroélectriques et les routes. Ces informations comptables apportent un éclairage nouveau sur le poids respectif des activités de l'État et fournissent un complément utile à l'approche budgétaire.

Les travaux d'amélioration de la qualité des comptes de l'État doivent désormais se concentrer sur les cinq réserves qui demeurent, encore qualifiées par la Cour de « substantielles », étant rappelé qu'au début de la certification des comptes, elles étaient treize.

La première concerne Chorus, le système d'information financière de l'État, qui reste insuffisamment adapté à la tenue de sa comptabilité générale et aux vérifications du certificateur.

La deuxième porte sur les dispositifs ministériels de contrôle et d'audit internes, qui restent trop peu effectifs et efficaces, alors même que le développement de ces fonctions répond aux besoins de chaque gestionnaire, dans la mesure où elles leur permettent d'analyser efficacement les principaux risques qui pèsent sur leur action. La Cour a comparé pour la première fois cette année la performance de onze ministères en matière d'utilisation des outils et méthodes du contrôle et de l'audit internes.

Troisième réserve substantielle : la comptabilisation des produits régaliens, c'est-à-dire du produit des impôts et des créances et dettes qui s'y rattachent, reste affectée par des incertitudes et des limitations significatives. Les systèmes d'information fiscale n'ont pas été conçus pour retracer de manière automatisée les créances et les engagements fiscaux de l'État vis-à-vis des redevables. Pourtant, une automatisation plus poussée renforcerait la fiabilité des prévisions de recettes fiscales car elle permettrait de suivre en temps réel l'évolution des créances et des dettes fiscales sans qu'il faille attendre les lourdes opérations d'inventaire à la clôture. Le pilotage des finances publiques en serait facilité. Lorsque je vous présenterai dans quelques instants le rapport sur l'exécution budgétaire, j'aurai l'occasion d'insister sur l'importance de mieux prévoir, suivre et anticiper le produit des recettes de l'État – ce à quoi peut contribuer la certification dans la mesure où elle nous apporte plus rapidement une connaissance affinée de ces recettes.

Des incertitudes importantes continuent à peser sur le recensement et l'évaluation des stocks et immobilisations du ministère de la Défense ainsi que des passifs qui s'y attachent, et c'est l'objet de la quatrième réserve substantielle de la Cour. À titre d'illustration, les provisions pour démantèlement des réacteurs de sous-marins nucléaires – démantèlement déjà en cours en ce qui concerne les réacteurs de première génération – sont calculées selon des modalités peu satisfaisantes, puisqu'elles n'intègrent pas la totalité du processus, allant jusqu'au traitement complet des matériels, comme le font celles des opérateurs de la filière nucléaire civile, tels qu'EDF. La France n'est d'ailleurs pas le seul État à avoir des difficultés à recenser les passifs associés aux équipements militaires : le certificateur américain a ainsi, pour la quatorzième année consécutive, refusé de certifier les comptes du département de la Défense. Quant à nos homologues britanniques, ils ont formulé une réserve d'ampleur sur les comptes de leur ministère de la Défense. En France, si ce recensement représente un travail de longue haleine, il doit cependant être impérativement poursuivi par le ministère concerné.

La dernière réserve substantielle de la Cour a trait à l'évaluation des immobilisations financières de l'État, qui comprend notamment les 1 854 participations financières de l'État, d'une valeur nette de 255 milliards d'euros. Cette évaluation reste affectée par plusieurs incertitudes significatives. Des progrès ont cependant pu être observés, grâce à un recours de plus en plus systématique à la certification des comptes des diverses entités contrôlées par l'État – 92 des 100 premières sont désormais concernées.

Pour la première fois en octobre 2013, la Cour des comptes a établi, en vertu d'une disposition législative introduite en 2011, un rapport annuel sur la qualité comptable des administrations publiques soumises à l'obligation de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes : elle y relève que le champ des administrations soumises à cette obligation manque quelque peu de cohérence, mais y apprécie positivement la qualité comptable de ces administrations publiques prises dans leur globalité, tout en exprimant des nuances. Je vous invite à vous intéresser à ce rapport dans lequel la Cour formule des recommandations afin d'améliorer la qualité comptable de cet ensemble d'organismes publics, tout en précisant que le prochain rapport vous sera livré à l'automne.

Pour en revenir à l'État, il appartient à l'administration de consolider dans la durée les progrès accomplis en 2013, d'exploiter davantage les possibilités qu'offre désormais le système d'information financière et de poursuivre la rationalisation de ce dernier afin de mieux répondre aux besoins des utilisateurs de la comptabilité. L'exploitation de l'information livrée par les comptes de même que l'effort fourni sous l'aiguillon du certificateur pour les rendre plus fiables me paraissent utiles à la gestion quotidienne. L'Assemblée nationale et le Sénat ayant eux-mêmes choisi de faire certifier leurs comptes par la Cour pour la première année en 2013, celle-ci s'est acquittée de cette mission et les a certifiés sans réserve.

En conclusion, la Cour reconnaît que l'effort engagé depuis 2012 a été poursuivi, après un certain essoufflement en 2011. En levant deux réserves, elle met en valeur, en tant que certificateur, les résultats positifs d'une implication accrue de l'administration en la matière. Je suis convaincu que la qualité des comptes constitue un facteur puissant de modernisation de l'action publique : elle conduit en effet l'État et les entités qu'il contrôle à mieux évaluer et à mieux suivre leur patrimoine et leurs risques. Dans le contexte actuel, le jugement des observateurs sur la soutenabilité des finances publiques françaises est aussi influencé par la qualité des comptes qui leur sont présentés.

J'en viens à présent au rapport sur le budget de l'État en 2013, dans lequel la Cour des comptes analyse l'exécution budgétaire, tant au vu de l'exécution de l'année précédente que des prévisions figurant dans les lois de finances de l'année. Ce document a pour objet d'éclairer le débat sur le projet de loi de règlement et d'aider à préparer la discussion du prochain projet de loi de finances. La Cour a d'ailleurs fourni cette année un effort de clarification et de précision puisque ce rapport contient notamment un chapitre plus détaillé sur la gestion de la dette.

Les 63 notes d'analyse de l'exécution budgétaire qui ont nourri ce rapport recèlent, sur chaque programme budgétaire ainsi qu'en matière de recettes fiscales et non fiscales, une mine d'informations et de constats qui vous sont particulièrement destinés. Ces notes contiennent au total 198 recommandations qui viennent s'ajouter aux 11 recommandations figurant dans le rapport lui-même. La Cour mobilise ses rapporteurs et ses chambres de façon intensive en début d'année pour produire ces quelque 2 000 pages de travaux sur l'action de l'État, afin que le Parlement dispose d'une information indépendante et détaillée sur l'exécution des dépenses et des recettes ainsi que sur la performance publique.

Le rapport sur le budget de l'État en 2013 peut se résumer à quatre constats. Tout d'abord, le déficit budgétaire s'est réduit, mais moins que prévu. Il se maintient à un niveau encore très élevé et la dette continue de croître, de sorte que la situation de l'État demeure dangereuse. Deuxièmement, le produit des recettes fiscales a fortement augmenté par rapport à l'année 2012, mais est en net retrait sur les prévisions, qui ont manqué de prudence. L'existence d'écarts importants entre recettes prévues et recettes constatées, qui a fragilisé l'exécution budgétaire, soulève la question de la qualité et de la sincérité des prévisions. Troisième constat, les dépenses de l'État ont été maîtrisées en 2013, davantage que lors des exercices précédents : elles ont en effet légèrement reculé par rapport à 2012. De bonnes surprises y ont contribué, notamment la moindre charge de la dette. Cette maîtrise des dépenses résulte d'ailleurs davantage des effets de la régulation budgétaire – notamment des annulations de crédits – que de l'adoption de réformes structurelles ciblant les politiques publiques les moins efficaces. Enfin, dernier constat, des progrès sont possibles pour remédier à certaines irrégularités et mettre fin à des sous-budgétisations récurrentes.

J'en reviens au premier constat : le déficit budgétaire s'est réduit entre 2012 et 2013 de 12,3 milliards d'euros, soit davantage que l'année précédente où la réduction n'avait été que de 3,6 milliards d'euros. Cela étant, ce constat positif mérite d'être doublement tempéré.

D'une part, le déficit, qui s'élève à 74,9 milliards d'euros, soit à 3,6 % du PIB, demeure à un niveau encore bien supérieur aux déficits constatés avant la crise : il représente le quart des dépenses de l'État et le tiers de ses recettes nettes et est supérieur au produit de l'impôt sur le revenu, qui est de 67 milliards d'euros. Quant à l'encours de la dette de l'État, il a augmenté pour atteindre 1 457 milliards d'euros en 2013 et représente les trois quarts de la dette publique, qui approche les 2 000 milliards d'euros. La dette de l'État a ainsi été multipliée par 2,5 depuis 1999. Si nous n'avons pas subi toutes les conséquences de cette hausse, c'est que sur la même période, la charge d'intérêts n'a progressé que de 30 %, en raison de la baisse des taux d'intérêt. Cet effet « anesthésiant » s'est même amplifié puisque, malgré la hausse de la dette, la charge d'intérêts a diminué de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2012. Mais compte tenu du montant atteint par la dette et de l'inévitable remontée, à terme, des taux d'intérêt, l'État s'expose toujours davantage au risque d'une augmentation vive de sa charge d'intérêts. Il faut donc tirer parti de ce répit provisoire pour stabiliser au plus vite, puis réduire le montant de la dette avant que la remontée des taux ne produise ses effets.

D'autre part, l'amélioration du solde, de 12,3 milliards d'euros, est en net retrait par rapport à la loi de finances initiale, qui prévoyait une réduction deux fois plus importante. Si les prévisions de dépenses ont bien été respectées, le produit des recettes s'est en effet révélé fortement inférieur aux prévisions.

C'est justement là le deuxième constat de la Cour : si le produit des recettes fiscales a fortement augmenté par rapport à l'année 2012, il demeure bien en-deçà des prévisions. Il n'a crû, en effet, que de 15,6 milliards d'euros au lieu

des 30 milliards attendus. Ce résultat est d'autant plus médiocre que ces 15,6 milliards comprennent près de 6 milliards de recettes supplémentaires exceptionnelles et imprévues.

Si les mesures nouvelles votées ont généré un produit de 20,2 milliards d'euros, chiffre presque conforme aux attentes, l'évolution spontanée des recettes, c'est-à-dire à législation constante, a été très décevante : elle a même été négative de 4,6 milliards d'euros, alors que 7 milliards d'euros étaient escomptés. Un quart seulement de cette différence est lié à la révision à la baisse de la prévision de croissance, intervenue en avril à l'occasion du programme de stabilité sans être intégrée à une loi de finances rectificative. Les trois quarts restants – soit 8,2 milliards d'euros de moindres recettes – tiennent à la révision à la baisse de l'hypothèse d'élasticité des recettes fiscales, c'est-à-dire de la manière dont le produit des recettes réagit à l'augmentation du produit intérieur brut. Cette élasticité avait été fixée à 1 en loi de finances initiale, niveau jugé optimiste par la Cour dès janvier 2013. En effet, pour de nombreux impôts, le produit attendu n'était pas réaliste : par exemple, comment anticiper une progression de l'impôt sur les sociétés de 5,9 % alors que les résultats des entreprises non financières pour 2012 apparaissaient en recul ? Et bien que les révisions en cours d'année de cette hypothèse imprudente aient été nombreuses, elles ont été insuffisantes : l'élasticité s'est finalement établie à $-1,3$, soit à un niveau exceptionnellement faible et en grande partie inexplicé. Vous avez d'ailleurs tenu une séance de travail avec les directions du Trésor et du budget sur cette question, après la remise par la Cour des comptes d'un référé sur le sujet.

Bien que le collectif budgétaire de fin d'année ait fortement dégradé le produit des recettes attendues, un écart de 3,5 milliards d'euros a encore été constaté entre ces prévisions et l'exécution – ce qui soulève la question de la qualité, de la prudence et de la sincérité des prévisions de recettes fiscales. Ainsi la constatation en décembre d'une moins-value de 1,8 milliard d'euros sur le produit de l'impôt sur le revenu ne peut que surprendre dans la mesure où ce produit est en principe connu dès septembre. Une telle situation met en évidence à quel point il est difficile de conduire et de piloter un redressement des comptes publics à l'aide d'augmentations de recettes, qui font peser un aléa permanent sur l'évolution du solde budgétaire.

La Cour a déjà souligné dans son référé daté du 16 décembre 2013 et rendu public le 25 février 2014 – celui sur lequel vous avez auditionné la semaine dernière certains responsables du ministère des Finances – à quel point la qualité des prévisions de recettes de l'État était insuffisante, et le présent rapport confirme cette analyse. C'est pourquoi nous y formulons des recommandations afin d'améliorer la transparence des méthodes de calcul des prévisions de recettes et nous y demandons que les écarts constatés par rapport à ces prévisions soient analysés *a posteriori*.

Si le montant des dépenses fiscales semble stabilisé à 70,7 milliards d'euros, conformément au plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017, il ne s'agit là que d'estimations provisoires. En effet, des mesures d'économies avaient été votées pour 3,6 milliards d'euros, mais l'évolution spontanée du coût des niches fiscales ayant été plus dynamique que prévu, l'économie nette réalisée ne serait que de 500 millions d'euros. Quant à l'obligation d'évaluer les dépenses fiscales imposée par la loi de programmation, elle n'a été que partiellement respectée alors qu'il s'agit là d'un enjeu d'importance, tant pour les finances publiques que pour l'efficacité de l'action publique.

Troisième constat de la Cour : les dépenses de l'État ont été maîtrisées en 2013 : inférieures de près de 4 milliards d'euros aux crédits ouverts, les dépenses nettes du budget général ont légèrement diminué, de 900 millions d'euros, par rapport à l'exécution 2012 – un recul qui ne s'était pas observé depuis les débuts de la crise économique en 2008 et qu'a facilité la diminution déjà évoquée de la charge de la dette de 1,4 milliard d'euros. De même, la contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions* a pu être réduite de 1 milliard d'euros en raison de la moindre inflation et de départs à la retraite moins importants que prévu. Quant à la contribution au Fonds national d'aide au logement, elle n'a été réduite de 600 millions d'euros que parce que des recettes fiscales lui ont été affectées. Il s'agit donc là d'une économie purement faciale. Les différentes normes de dépenses du budget de l'État ont toutefois été tenues.

Cette année encore, la régulation budgétaire infra-annuelle a joué un rôle déterminant dans la tenue des dépenses : le total des annulations brutes s'élève à 6,2 milliards d'euros, montant comparable à celui de 2012. Or, un recours aussi massif et croissant à des annulations touchant tous les services et tous les dispositifs indépendamment de leur efficacité et de leur efficience – ce qu'on appelle le « rabout » – pose question. La Cour a en effet constaté que de plus en plus de services de l'État n'étaient pas en mesure de remplir les missions que la loi leur impose, dans des domaines parfois aussi essentiels que la sécurité sanitaire des aliments ou l'entretien des établissements pénitentiaires. Elle appelle donc les décideurs à faire reposer la réduction de la dépense sur des choix explicites en termes de priorités et de ciblage.

La discussion du projet de loi de règlement constitue une occasion privilégiée pour le Parlement d'exercer sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement. Les auteurs de la LOLF avaient en effet pour ambition de revaloriser ce débat et d'en faire un moment d'examen par le Parlement de la performance de l'action publique et de comparaison entre les moyens déployés et les résultats obtenus, de manière à en tirer les conséquences au moment du vote des crédits à l'automne. Pourtant, comme la Cour l'a constaté dans son rapport de 2011 sur le bilan de la loi organique, cette évolution ne s'est pas produite. La LOLF visait également à responsabiliser les gestionnaires publics, mais la réalité me paraît très éloignée de l'esprit du texte. Je profite d'ailleurs de cette audition pour vous rappeler que, si vous disposez de la riche matière que vous livre la Cour, nombre

d'évaluations des politiques publiques sont elles aussi sur la table. Il me paraît important que vous vous en saisissiez car je suis persuadé que le Parlement peut aider notre pays à rompre avec l'indifférence qui accompagne malheureusement le constat de la faible performance de certaines politiques publiques.

Parallèlement à l'établissement de ces constats, la Cour a analysé les efforts de maîtrise des dépenses, selon leur nature.

Les dépenses de personnel représentent 41,2 % du budget général. La masse salariale hors pensions enregistre un léger recul à périmètre constant, stabilisation qui s'explique par plusieurs facteurs, parmi lesquels le gel du point d'indice ou les moindres revalorisations des grilles indiciaires comme des enveloppes de primes. Si les réductions d'effectifs au cours de l'année 2012 ont continué à produire leurs effets en 2013, pour 351 millions d'euros, ce ne sera plus le cas en revanche à partir de 2014, compte tenu de la stabilisation globale des effectifs. D'autres leviers d'action devront donc être mobilisés pour poursuivre la stabilisation de la masse salariale au cours des prochaines années.

Les dépenses de fonctionnement, qui représentent 16,5 % des dépenses, ont augmenté de 1,1 milliard d'euros, alors qu'elles avaient diminué en 2012 et au cours des années précédentes. De fait, les économies réalisées grâce à la poursuite des chantiers de modernisation n'ont pas été suffisantes pour contrebalancer la hausse de 1 milliard d'euros des dépenses de fonctionnement de la mission *Défense*, sur laquelle ont notamment pesé les opérations extérieures.

Les dépenses d'intervention, qui représentent 22,6 % des dépenses, sont en léger recul, du fait de plusieurs changements de périmètre, après avoir été réduites de 2,5 % en 2012. Celles des trois principaux dispositifs – l'allocation aux adultes handicapés, les aides personnalisées au logement et les contrats aidés – continuant de s'accroître sensiblement, la Cour propose sur ces postes de nombreuses pistes d'économies, qui visent le plus souvent à un meilleur ciblage de l'action de l'État, s'agissant notamment du logement, de la formation professionnelle, des aides à la presse, des subventions aux fédérations sportives et des aides aux entreprises et aux débiteurs de tabac.

Enfin, les dépenses d'investissement, qui ne représentent que 3,4 % du budget général, ont constitué comme à l'accoutumée une variable d'ajustement, avec des crédits réduits de 1,4 milliard d'euros en cours de gestion.

Je voudrais insister sur les dépenses de l'État en faveur de ses opérateurs. Ceux-ci disposent en effet de ressources propres, d'environ 10 milliards d'euros de fiscalité affectée, dont une partie seulement fait l'objet d'un plafonnement, mais aussi de 40 milliards d'euros de subventions issues du budget de l'État. Longtemps laissés à l'écart des efforts de maîtrise de la dépense imposés aux services de l'État, ces opérateurs y sont désormais associés. Cependant, les instruments de pilotage et de suivi demeurent très insuffisants, la Cour n'ayant guère constaté de progrès à cet égard – alors même qu'elle signale ce problème

depuis longtemps – à de rares exceptions près comme le suivi des universités retracé dans l’analyse de l’exécution du programme *Recherche et enseignement supérieur*. Analysées sur plusieurs années, les dépenses de fonctionnement des opérateurs ont progressé et leurs effectifs n’ont globalement pas diminué. Il convient donc que l’État renforce ses exigences à leur égard et que soit assuré un meilleur suivi de l’effectivité des efforts qui leur sont demandés.

J’en viens à mon dernier constat : des progrès sont possibles pour remédier à certaines irrégularités et mettre fin aux sous-budgétisations récurrentes. Ainsi certains comptes de concours financiers ne retracent pas de véritables avances et des dépenses relevant du budget général sont encore imputées sur des comptes d’affectation spéciale, ou encore sur des comptes de commerce ne correspondant pas à la définition fixée par la LOLF. La Cour relève une nouvelle fois des sous-budgétisations sur certains postes, tels que l’hébergement d’urgence, l’aide médicale de l’État et la contribution au FNAL – sous-budgétisations qui, même si elles sont moins nombreuses et de moindre ampleur que les années précédentes, n’en constituent pas moins des remises en cause ponctuelles de la sincérité de la programmation budgétaire. D’autres exemples montrent que des progrès pour mieux budgétiser certaines dépenses sont possibles : la Cour l’a notamment constaté cette année pour les bourses étudiantes.

La Cour a identifié des points de vigilance pour l’année en cours, s’agissant notamment de la mission *Défense*, étant donné nos opérations extérieures, et de la mission *Écologie*, compte tenu de l’incertitude pesant sur l’entrée en vigueur de la taxe poids lourds. Les dépenses de pensions et les prélèvements sur recettes au profit de l’Union européenne pourraient aussi être plus élevés que prévu. La Cour reviendra sur ces points de façon plus détaillée dans son rapport de juin, dans lequel elle s’efforcera d’apprécier les risques pesant sur la réalisation des objectifs de finances publiques pour 2014.

Je conclurai cette présentation en évoquant le compte rendu du suivi des recommandations contenues dans les précédents rapports sur le budget de l’État, qui fait l’objet d’un développement détaillé à la fin du rapport et qui atteste d’un progrès : en effet, 59 % des recommandations formulées dans le rapport sur le budget 2011 ont été mises en œuvre lors du suivi 2013, partiellement ou en totalité, alors que cette proportion n’était que de 41 % lors du suivi 2012. La moitié des recommandations formulées l’an dernier ont d’ailleurs déjà été appliquées. Au-delà de ce suivi quantitatif, les échanges que nous entretenons avec les administrations débouchent eux aussi souvent sur des progrès : ainsi celle de nos recommandations de cette année qui tend à l’enrichissement de l’information figurant dans l’exposé des motifs de l’article liminaire présentant les soldes effectifs et structurels devrait être suivie dès cette année.

En juin, la Cour vous livrera deux autres rapports, l’un sur la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, avant la publication en septembre du rapport sur l’exécution des lois de financement de la sécurité sociale, l’autre sur la situation et les perspectives des finances publiques. Si nous

avons avancé la remise de ce second document par rapport à l'an dernier, c'est afin que vous puissiez en disposer au moment où vous examinerez les projets de loi de finances rectificative et de loi de financement de la sécurité sociale rectificative que le Gouvernement a prévu de déposer les 11 et 18 juin prochains.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Je vous remercie, monsieur le Premier président, pour cet exposé clair et précis. J'aurai quatre questions à vous poser.

Vous avez tout d'abord relevé que les dépenses de l'État avaient baissé de 890 millions d'euros et insisté sur l'intérêt d'un élargissement du périmètre des normes de dépenses aux comptes d'affectation spéciale : avez-vous évalué l'impact qu'aurait un tel élargissement – au moins en ce qui concerne les comptes dont la nature n'est guère différente de celles du budget général ?

Dans votre recommandation n° 6, vous préconisez l'évaluation des dépenses fiscales, comme le prévoit l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques en vigueur : cela signifie-t-il qu'aucune évaluation n'a été réalisée ? Vous soulignez aussi dans votre rapport que le calcul de la dynamique de ces dépenses ne tient pas compte, parmi ses hypothèses, des pourcentages de croissance constatés dans le passé.

En ce qui concerne les recettes, vous souhaitez dans votre recommandation n° 4 l'établissement et la publication d'un « *document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts* » : que souhaiteriez-vous voir figurer dans ce document ?

Enfin, à propos de la certification des comptes de l'État, tout en relevant certaines améliorations, vous avez maintenu plusieurs réserves : pourriez-vous préciser celle qui concerne le système d'information financière ?

M. Pierre-Alain Muet, président. Je prolongerai les questions de la rapporteure générale sur deux points.

Vous soulignez, monsieur le Premier président, que les dépenses de l'État sont inférieures de 4 milliards d'euros aux crédits ouverts et que les dépenses nettes sont en diminution de près de 900 millions. Pourriez-vous nous fournir une évaluation de cette diminution des dépenses par rapport à la tendance ? Notre Commission a en effet souvent débattu de cette question.

Quant à l'écart de 14 milliards d'euros en recettes, il s'explique en partie par une croissance plus faible que prévu, mais surtout par une élasticité négative de ces recettes : pourriez-vous nous fournir plus de détails à ce sujet ? Notre Commission s'est en effet beaucoup interrogée sur le fait que, lorsqu'une récession dure depuis plusieurs années, les pertes de profits enregistrées par les entreprises risquent de se reporter sur l'impôt des années suivantes, et par conséquent d'en amoindrir le rendement.

M. Dominique Lefebvre. Je formulerai tout d'abord une observation de méthode : je comprends les raisons pour lesquelles nous ne disposons des épais documents que vous venez de nous présenter qu'au moment de votre audition, mais vous conviendrez que cela nous empêche de vous poser toutes les questions nécessaires. Je ferai la même remarque s'agissant de l'avis du Haut Conseil des finances publiques qui nous sera présenté tout à l'heure et que nous découvrons à l'instant : une telle méthode de travail est quelque peu frustrante, à moins d'avoir le don d'omniscience !

Cela étant dit, je salue la qualité des travaux de la Cour des comptes, tant en ce qui concerne la certification des comptes de l'État que l'exécution budgétaire. Sur la certification, le travail réalisé depuis huit ans porte manifestement ses fruits, compte tenu du nombre important de réserves qui ont pu être levées, en totalité ou en partie, au cours de cette période. À un moment où la confiance se perd et où les débats publics s'intensifient, cet effort, d'ailleurs à poursuivre, contribue à la modernisation de l'État. Mais une fois les comptes de l'État certifiés sincères et fiables, et une fois notre administration modernisée, en quoi la certification permet-elle d'améliorer le pilotage des finances publiques ? Quels progrès conviendrait-il d'accomplir, non pas tant pour mieux tenir ces comptes que pour mieux les gérer ? Sachant que notre Commission a un devoir de vigilance absolue à l'égard de la situation de nos finances publiques, ceux qui s'interrogent sur le rôle du Parlement doivent sans doute se dire qu'il a failli dans sa mission de contrôle, étant donné la dérive constatée depuis dix ans en la matière.

Pour terminer, je formulerai plusieurs constats. Tout d'abord, le redressement de nos finances publiques est réel puisque nous avons réussi en deux ans à effacer la dégradation du déficit structurel générée par le précédent Gouvernement – et non par la seule crise financière – pour ramener ce déficit à un niveau proche de celui de 2002. Ensuite, c'est la première fois que l'on enregistre un niveau aussi faible d'évolution des dépenses de l'État, de sorte que c'est plutôt le financement de la protection sociale qui pose aujourd'hui problème. La Cour des comptes semblant cependant indiquer, s'agissant du budget de l'État, que l'effort structurel demeure insuffisant, reste à savoir quel est le bon rythme de réduction de la dépense publique. Sans doute pourriez-vous nous répondre sur ce point, compte tenu du précédent avis du Haut Conseil des finances publiques sur lequel d'aucuns s'étaient appuyés pour insister sur l'effet récessif qu'aurait une maîtrise trop vigoureuse des dépenses publiques – à quoi vous aviez rétorqué que, sans aucune maîtrise, la situation serait pire encore. À cet égard, il conviendrait sans doute de mieux appréhender l'évolution des recettes à moyen terme : en effet, lorsque vous constatez que seulement 15 des 30 milliards d'euros de recettes supplémentaires prévues ont été perçus, cela accrédite l'idée que « trop d'impôt tue l'impôt ». Comment analyser un tel écart en termes de réalités macroéconomiques – c'est-à-dire d'évolution des revenus, de résultat des entreprises et de consommation ? Il apparaît en tout cas certain que l'ajustement ne peut plus, ne doit plus se faire par les recettes. Or, si l'on peut se satisfaire des bons résultats de l'exécution 2013 par rapport à celles des années précédentes, la maîtrise des dépenses publiques y demeure fragile dans la mesure où elle repose

sur deux facteurs conjoncturels : une moindre inflation, d'une part, et une moindre charge d'intérêts, d'autre part. Un effort accru s'impose donc en ce domaine lors des prochaines lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

M. Olivier Carré. Le déficit budgétaire s'est réduit, mais dans une mesure moindre que ne le prévoyait la loi de finances initiale. Il résulte de recettes qui se situent également en net retrait par rapport aux prévisions cependant que, sans l'ajustement en cours d'exercice de la réserve de précaution, les dépenses auraient progressé malgré l'application de la norme « zéro valeur ». Leur légère diminution peut paraître positive, mais la Cour souligne à juste titre que les effets structurels de la baisse de la dépense publique n'ont pas été au rendez-vous. Monsieur le Premier président, dans ces conditions, que pensez-vous de la modernisation de l'action publique – MAP – qui, depuis deux ans, a pris la suite de la révision générale des politiques publiques – RGPP ? En la matière, sur quels secteurs nos efforts devraient-ils porter ?

Les services du ministère des Finances nous ont dit en substance, la semaine dernière, que l'aléa conjoncturel expliquait l'essentiel des variations de prévisions en matière de recettes fiscales. Pour ma part, dès lors qu'on a choisi de réduire le déficit public par une hausse de la fiscalité, j'estime qu'il n'est pas satisfaisant de raisonner comme si toutes choses étaient égales par ailleurs, c'est-à-dire comme si cela n'influait pas sur le comportement des ménages, en vertu de l'« effet Laffer ». Que pense la Cour des comptes de la position de Bercy ? L'appréciation des recettes fiscales est-elle vouée à demeurer toujours aussi lâche et incertaine, au risque de perturber l'exécution budgétaire ?

La Cour a constaté un phénomène de « raccourcissement » des échéances de la dette. Les nombreuses émissions en bons du Trésor, au-delà de ce qui était prévu, auront-elles des conséquences négatives à terme, ou relèvent-elles d'une gestion intelligente en période de taux courts très favorables ? Que pensez-vous de cette stratégie ? Ne va-t-elle pas obliger à emprunter beaucoup dans les années qui viennent ?

M. Charles de Courson. Dans la réserve n° 4 de sa synthèse de l'acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2013, la Cour signale de graves défaillances concernant les provisions relatives aux biens gérés par le ministère de la Défense. De quel ordre de grandeur seraient ces provisions ? Les passifs environnementaux ne sont pas comptabilisés alors que les terrains militaires sont pollués. Les provisions pour le démantèlement des installations nucléaires militaires sont sous-évaluées. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur ces sujets ? Accessoirement, puis-je vous demander si vous avez vérifié l'existence physique des munitions, notamment nucléaires ? Je sais que, par le passé, les bombes utilisées lors des essais nucléaires n'étaient pas toujours retirées des stocks au motif que ces essais valorisaient le système d'armes !

La réserve n° 5 de la Cour porte sur les immobilisations financières mais, s'il y est question de la SNCF, rien n'est dit de Réseau ferré de France, dont la dette s'élève à 33 milliards d'euros, somme que cet établissement est dans l'incapacité totale de rembourser à plus de 50 %. Demandez-vous qu'une provision pour garantie soit passée à hauteur minimale de 15 à 16 milliards ? De la même façon, des provisions ont-elles été passées pour les risques liés aux prêts et garanties que notre pays a accordés à la Grèce, mais aussi à l'Espagne, au Portugal ou à Chypre ?

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2013, la Cour constate l'existence d'un écart de 12 milliards d'euros entre les prévisions et les réalisations en matière de recettes. Pour moins du quart, cet écart s'explique, selon elle, par le différentiel de croissance entre prévisions et réalité. Pour le reste, soit 8,2 milliards, elle invoque une élasticité qui, pour moi, n'est que la traduction de notre ignorance, en particulier, des modifications du comportement des agents économiques. Il est clair, par exemple, que l'optimisation fiscale pratiquée par les entreprises explique la chute des recettes de l'impôt sur les sociétés – au rythme actuel, il aura bientôt disparu ! – mais le même constat peut être fait en ce qui concerne les particuliers et l'impôt sur le revenu. Quant au dérapage des dépenses fiscales constaté par la Cour – depuis cinq ans, elles sont sous-évaluées chaque année en moyenne à hauteur de 3 milliards d'euros –, résulte-t-il selon vous d'une présentation délibérément faussée de la part des administrations, désireuses de ne pas faire apparaître le montant réel de ces dépenses, ou n'est-ce pas également l'effet de l'évolution du comportement des agents économiques concernés, évolution d'ailleurs recherchée par ces moyens ?

M. Éric Alauzet. Monsieur le Premier président, je commencerai par une observation d'ordre terminologique : la dénomination « développement durable » donnée à un ensemble d'actifs corporels de l'État comprenant les concessions autoroutières ne me paraît pas pertinente, ne serait-ce que d'un point de vue pédagogique.

Entre 2012 et 2013, le déficit est passé de 87 milliards d'euros à 75 milliards d'euros, soit de 4,9 à 4,3 % du PIB. Quel est selon vous le niveau réel de déficit, bien inférieur à 3 % du PIB, qui permet de stabiliser le ratio dette/PIB ?

Au-delà de la faiblesse de la croissance, un phénomène d'« élasticité » expliquerait l'écart entre prévisions et recettes. N'est-ce pas un concept fourre-tout ? Les changements de comportements n'ont-ils pas été oubliés et, question qui importe politiquement, la formule « trop d'impôt tue l'impôt » ne se vérifie-t-elle pas là ?

Quel est l'impact sur les comptes de l'augmentation de la dépense pour le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE ?

Vous avez parlé de baisse purement faciale à propos de la réduction de 600 millions d'euros de la contribution de l'État au FNAL. Pouvez-vous expliciter ce jugement ? Mais, de façon générale, qu'il s'agisse de dépenses sociales ou des missions régaliennes de l'État, toute sous-dotations ne peut que nous inquiéter.

M. le Premier président de la Cour des comptes. La Cour a fait un certain nombre de propositions concernant l'élargissement des normes de dépenses. Ce sujet fait l'objet de notre part d'une vigilance permanente, même s'il n'est pas au centre de nos préoccupations en ce qui concerne 2013, et, en tout état de cause, il n'y a rien là de nature à fausser notre diagnostic d'ensemble sur l'évolution de la dépense l'an passé.

Les dépenses fiscales doivent être appréciées en dynamique, et non de façon statique. En 2013, les économies sur ce chapitre, de l'ordre de 500 millions d'euros, ont été bien peu de chose au regard des 3,6 milliards attendus. Même si Bercy et la Cour ont commencé d'évaluer certaines de ces dépenses, le travail est loin d'être achevé, ce qui contribue à les maintenir à un niveau élevé.

Les prévisions de recettes pour 2013 ont manqué de prudence : la croissance molle des années précédentes ne pouvait manquer de retentir sur les rentrées fiscales et la Cour avait d'ailleurs signalé en amont le risque d'un décalage entre estimations et recettes. L'exercice n'est certes pas facile et, sur la longue période, les estimations de Bercy s'approchent de la réalité, mais nous recommandons, d'une part, la publication d'un document de référence qui précise les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts et, d'autre part, des analyses approfondies des écarts entre prévisions et exécution, à faire figurer dans l'annexe « Évaluation des voies et moyens » du projet de loi de finances : en bref, une transparence accrue en amont comme en aval, notamment à l'égard des commissions des Finances du Parlement.

La certification peut constituer un outil d'amélioration de la gestion publique. S'agissant de la première réserve de la Cour, le système d'information financière Chorus a permis un certain progrès, mais l'outil reste insuffisamment adapté à la tenue de la comptabilité générale de l'État et au travail du vérificateur. Du chemin reste donc à parcourir. De la même façon, la Cour déplore que les dispositifs ministériels d'audit et de contrôle internes soient encore trop peu développés.

Certes, le Haut Conseil des finances publiques, la Cour des comptes et de nombreux économistes s'accordent pour constater que la réduction de la dépense a des effets négatifs sur la croissance, mais toute la question est de savoir si les effets d'une dégradation des comptes ne seraient pas plus négatifs encore. Tout est évidemment fonction aussi des points sur lesquels on fait porter l'effort, sachant que certaines dépenses sont plus productives que d'autres. À cet égard, la technique du « rabout » ne nous a pas convaincus. Elle peut être utile et donner des résultats, mais elle a aussi des effets pervers. Elle traduit en effet une absence de

priorités, un non-choix, alors que la noblesse du politique consiste précisément à faire des choix et à procéder à des arbitrages. S'il se refuse à choisir, l'État risque de se retrouver dans l'incapacité de remplir certaines de ses missions régaliennes.

Le travail d'évaluation des dépenses a montré l'existence de marges de progrès certaines en termes d'efficacité et d'efficience : ainsi en matière de politiques d'intervention. La défense du service public n'implique pas une sanctuarisation absolue du niveau de la dépense. Il est parfaitement légitime de s'interroger sur l'efficacité des montants consacrés à une politique et sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés par la représentation nationale – qu'il s'agisse d'éducation, de logement, de formation professionnelle ou d'aides économiques, l'écart est grand entre les uns et les autres et il est paradoxal, par exemple, que la formation professionnelle bénéficie le moins à ceux qui sont le plus éloignés de l'emploi ou que, malgré tous les crédits que vous lui accordez, notre système éducatif se range parmi les plus inégalitaires quand on le compare à celui de pays semblables au nôtre.

Le contrôle de l'efficacité de la dépense publique est par conséquent essentiel, aussi appelons-nous les parlementaires à s'intéresser plus longuement à l'exécution budgétaire qu'à la loi de finances initiale. Nous sommes probablement le seul pays dans lequel le Parlement consacre autant de temps à l'examen et au vote de cette dernière alors que l'exécution budgétaire reflète mieux la réalité d'une politique budgétaire et se révèle bien plus utile pour agir.

Le rapport que la Cour remettra en juin prochain sur la situation et les perspectives des finances publiques reviendra sur ces questions ainsi que sur la MAP. Les documents que nous élaborons sont complets, donc copieux, mais nous produisons des synthèses – et même des résumés des synthèses ! – pour faciliter la lecture de nos rapports. Le temps qui s'écoulera d'ici aux prochaines réunions de commission et à la séance publique consacrées au projet de loi de règlement devrait vous permettre de prendre connaissance d'informations que nous avons voulu vous transmettre de façon précoce.

Monsieur Éric Alauzet, la Cour ne fait que reprendre la terminologie existante. Le tableau de la page 49 du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État indique que le solde budgétaire primaire stabilisant aurait été en 2013 de 0,3 % du PIB alors que le solde effectif se situait à -1,4 %, ce qui représente un écart d'1,7 point, soit de près de 40 milliards d'euros. Au contraire de nombreux pays voisins, notre solde primaire reste négatif.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. La progression de la dette à court terme en 2013 reste peu significative et ne constitue pas, du point de vue de la Cour, un motif de préoccupation particulière.

La Cour examine tous les ans de façon attentive les questions relatives aux prêts consentis à la Grèce. Le directeur général du Trésor a expliqué, dans un courrier argumenté que nous avons reçu au début de ce mois, les raisons pour lesquelles il considère qu'il n'y a pas matière aujourd'hui à provisionner ces prêts, compte tenu de la dépréciation déjà enregistrée. À ma connaissance d'ailleurs, aucun autre État ayant consenti des prêts bilatéraux à ce pays ne les a provisionnés.

L'entité RFF est certifiée sans réserve par son commissaire au compte. Le rapport de la Cour sur la certification des comptes de l'État ne portant pas sur la gestion de RFF, il ne lui appartient pas d'aller plus loin.

Les inventaires de munitions nucléaires sont vérifiés par la Cour, qui n'a pas constaté d'écarts significatifs. Nous vérifions la justification des dépenses prévues par le ministère de la Défense pour les démantèlements et pour le traitement de la pollution d'environ 5 000 terrains. Nous considérons que ces dépenses sont sous-évaluées mais, si nous exigeons du ministère qu'il s'engage résolument dans la constitution de provisions, nous ne pouvons pas avancer un chiffre à sa place.

S'agissant des dépenses fiscales, nous avons constaté sur longue période un retour à une élasticité égale à 1, mais le problème est que les prévisions se font année après année et que des écarts importants peuvent être constatés à la fin d'un exercice. L'élasticité n'est pas une donnée mystérieuse et volatile. C'est la représentation statistique de la somme des prévisions de recettes impôt par impôt, comparée à l'évolution du PIB en valeur. Elle résulte donc de prévisions de recettes *ex ante* représentées *ex post* grâce à un coefficient dit d'élasticité. Que ce soit dans le rapport public annuel et l'insertion sur les finances publiques de janvier 2013 ou dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013, la Cour avait identifié des éléments de fragilité des prévisions relatives à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur le revenu.

La prévision est un art difficile. En la matière, nous prônons la transparence. Le meilleur moyen de rendre les prévisions incontestables serait de présenter *ex ante* le processus et les méthodes retenus, en les comparant aux pratiques des pays étrangers, puis d'expliquer les écarts constatés *ex post* dans l'annexe « Évaluation des voies et moyens ». Les performances des systèmes d'information conditionnent aussi la qualité des prévisions. Ils doivent permettre une analyse mensuelle fiable au fur et à mesure des rentrées fiscales. Enfin, il faut savoir que la multiplication des modifications de la législation fiscale fait perdre les repères, rendant difficile toute prévision du rendement des impôts.

Le CICE et le crédit d'impôt recherche sont des formes particulières de dépenses fiscales qui se pilotent plus facilement que les dépenses fiscales classiques. À partir de 2014, ces crédits d'impôt seront traités en comptabilité nationale comme des dépenses et non plus comme des moindres recettes. Cela fournira un cadre plus propice à la régulation de ces dépenses – et, en tout cas, à leur évaluation.

M. Pierre-Alain Muet, président. Cette évolution aura tout de même un impact considérable, en particulier du point de vue de la politique économique.

M. Laurent Grandguillaume. La Cour relève que le format dit « compte rendu d'événement » – CRE – « *qui devait initialement être utilisé pour gérer l'interfaçage avec Chorus des dix-neuf applications remettantes n'est utilisé, fin 2013, que par trois d'entre elles* ». Il aurait été intéressant de disposer d'éléments sur les conséquences budgétaires de dysfonctionnements dont vous écrivez qu'ils font « *durablement peser un risque sur la qualité des comptes de l'État* ». Je rappelle que Chorus aura coûté 1,5 milliard d'euros entre 2006 et 2015, et que 220 millions d'euros ont été prévus *a posteriori* pour l'adaptation des systèmes d'information et 280 millions pour l'environnement du logiciel. Comment ces dérapages financiers sont-ils pris en compte dans les marchés passés par l'État ?

Comment l'État anticipe-t-il dans ses comptes l'échéance en 2015 de 144,5 milliards d'euros d'emprunts ?

La Cour note que « *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* » et que « *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* ». Pouvez-vous nous communiquer des éléments chiffrés susceptibles d'étayer ces affirmations ?

Selon la Cour, les contrats de partenariat public-privé – PPP – « *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, expliquez-vous, les dépenses de fonctionnement, pourtant « *prévisibles et inéluctables* », ne donnent pas lieu comme elles le devraient à la comptabilisation d'engagements dès la conclusion du contrat. La Cour a-t-elle procédé à une estimation du volume global des engagements en cause ?

À l'annexe 4 du rapport sur le budget de l'État en 2013, le tableau consacré à l'évolution entre le 31 décembre 2012 et le 31 décembre 2013 des dettes et des créances de l'État à l'égard de la sécurité sociale montre un sextuplement de la dette relative aux travailleurs indépendants dans les DOM. Comment s'explique cette évolution ?

M. François Cornut-Gentille. Je remercie la Cour de nous avoir transmis ces rapports plus tôt que les années précédentes ; cela nous donnera une quinzaine de jours supplémentaires pour les étudier d'ici à l'examen du projet de loi de règlement. Vous nous avez, à juste titre, invités à travailler de façon plus approfondie sur celle-ci. Alors que nous déplorons tous une maîtrise des comptes passablement aléatoire ou le recul progressif des investissements de l'État, il nous

revient de nous interroger sur la qualité et l'efficacité de la dépense publique. Ce travail, d'accessoire et marginal aujourd'hui, doit devenir prioritaire pour nous. J'ai conscience que nos pratiques ne seront pas bouleversées en quelques semaines, mais notre Commission devrait avoir pour objectif d'étoffer cet examen du projet de loi de règlement et, plus généralement, ses travaux de contrôle. Cela aurait à coup sûr, à terme, des effets positifs sur la discussion du projet de loi de finances initiale.

Dans cet esprit, monsieur le Premier président, parmi les 63 notes d'analyse de l'exécution budgétaire rédigées par la Cour, pourriez-vous nous signaler celles dont nous pourrions tirer le plus grand profit ?

M. Pascal Cherki. Nous avons entendu les conseils de méthodologie parlementaire prodigués par le Premier président de la Cour des comptes, mais nous lui rappelons que si les parlementaires pèsent aujourd'hui si peu sur l'élaboration du projet de loi de finances, cela s'explique par la création progressive de mécanismes institutionnels destinés à limiter leur rôle. L'utilisation de l'article 40 de la Constitution comme une mesure couperet en constitue une illustration. Quant à l'élaboration de la loi de finances initiale telle qu'elle résulte de la LOLF dont vous avez été un des maîtres d'œuvre, elle rend encore plus difficile l'intervention des parlementaires...

M. le Premier président de la Cour des comptes. Je ne crois pas !

M. Pascal Cherki. Ajoutons que les majorités parlementaires successives, quelles qu'elles soient, ont jusqu'ici considéré qu'elles ne devaient agir sur le budget qu'à la marge ! Peut-être la situation va-t-elle changer, mais c'est un autre débat.

Pour que les parlementaires s'impliquent davantage dans le contrôle de l'exécution budgétaire, encore faudrait-il qu'ils en aient les moyens. Ce n'est qu'un exemple, mais comment voulez-vous que nous puissions travailler quand nous vous auditionnons ce matin sur la base de 400 pages de documents dont nous ne prenons connaissance qu'au moment où vous prenez la parole ? Certes, vous nous en fournissez une synthèse de qualité, mais j'aurais souhaité avoir le temps de lire la totalité des rapports. Faute de l'avoir pu, je n'entrerai pas dans le débat sur la certification.

Je vous ai néanmoins écouté, monsieur le Premier président, ce qui m'amène à vous poser une question. Vous expliquez la progression modérée de la charge de la dette par la faiblesse actuelle de taux d'intérêt qui convergent avec ceux de l'Allemagne, et vous suggérez de mettre à profit cette conjoncture pour consolider notre situation budgétaire avant que les taux ne remontent. Autrement dit, quand les taux sont élevés, il faut consolider pour faire baisser les taux, et quand ils sont faibles, il faut aussi consolider de peur qu'ils ne remontent ! Mais quand sortirons-nous de ce système infernal et quand donc pourrions-nous nous préoccuper d'une véritable politique de croissance susceptible de faire baisser le chômage dans notre pays ?

M. Pierre-Alain Muet, président. La commission des Finances entend systématiquement le Premier président le plus en amont possible, sachant qu'elle dispose d'un mois pour travailler sur les documents fournis par la Cour avant l'examen du projet de loi de règlement.

M. Pascal Cherki. Quand je participe à une audition sur un document volumineux, je préfère tout de même avoir eu le temps de le lire !

Mme Marie-Christine Dalloz. Nous devrions nous réjouir que cette réunion de présentation ait lieu plus précocement que ces dernières années, plutôt que nous en plaindre !

La dette continue d'augmenter dangereusement, mais le faible niveau des taux d'intérêt masque en partie les risques que fait courir cette dérive. La Cour est-elle en mesure de nous indiquer le niveau de taux à partir duquel la situation budgétaire de la France deviendrait ingérable ?

Selon votre rapport sur le budget de l'État en 2013, « *la comptabilité analytique reste à construire* ». C'est sans doute bien dommage pour la MAP, qu'on met beaucoup en avant sans que rien vienne jamais en attester l'efficacité. Si vous avez des éléments démontrant qu'elle a eu des effets, je serais évidemment très intéressée de les connaître.

M. Jean Launay. En ma qualité de rapporteur spécial du budget opérationnel de la défense, j'ai pris connaissance avec une attention toute particulière des motivations de la quatrième réserve substantielle de la Cour, tenant aux incertitudes qui continuent de peser sur le recensement et l'évaluation des stocks et des immobilisations du ministère de la Défense, ainsi que des passifs qui s'y rattachent. Vous avez étayé cette réserve en prenant l'exemple de l'absence de provisions pour le démantèlement des matériels à caractère nucléaire, en particulier des réacteurs des sous-marins nucléaires, et en établissant à cet égard une comparaison avec les opérateurs de la filière nucléaire civile, qui intègrent, eux, dans leurs provisions le niveau 3 de démantèlement, c'est-à-dire la destruction complète des réacteurs nucléaires.

Permettez-moi de trouver cette critique sévère. Elle est certes fondée au regard des normes comptables applicables à l'État, mais il conviendrait de tenir compte du caractère stratégique du secteur ; le parallèle que vous faites avec les États-Unis corrobore d'ailleurs le caractère sensible de ces données, dont pourrait être déduit le calendrier de renouvellement des matériels. Cela étant, le ministère de la Défense s'est engagé à rendre possible cette information à la fin de 2014.

La Cour prend acte de l'interfaçage des systèmes d'information logistique avec Chorus et salue la tenue d'inventaires physiques, le recensement des biens mis à disposition des industriels et la fiabilisation de l'évaluation des stocks dans les structures intégrées de maintien en condition opérationnelle, que ce soit pour les matériels aéronautiques de la défense ou pour les matériels terrestres. Pour avoir auditionné les responsables de ces structures dans le cadre de mon rapport spécial, je peux témoigner de leur volonté de mieux articuler l'inventaire physique et l'inventaire comptable des immobilisations du ministère.

En tout état de cause, votre rapport me servira de guide pour mes investigations à venir !

Mme Karine Berger. Madame Dalloz, le taux d'intérêt appliqué à la dette française n'a rien d'exogène : il est directement lié à la crédibilité de la politique économique de notre pays !

Mme Marie-Christine Dalloz. Précisément !

Mme Karine Berger. Sa baisse résulte tout simplement de notre crédibilité en matière de maîtrise de la dette et de réduction des déficits publics. Votre question est inutilement polémique et ne sert qu'à rappeler qu'il y a deux ans, ce taux d'intérêt était bel et bien supérieur.

Mme Marie-Christine Dalloz. J'attends une réponse de la part du Premier président, et non de Mme Berger !

Mme Karine Berger. Monsieur le Premier président, vous avez lourdement insisté sur l'évolution des dépenses fiscales, qui devait générer une « économie » de 3,6 milliards d'euros. Pourriez-vous nous indiquer la part respective des principales d'entre elles dans ce total, en particulier celle du crédit d'impôt recherche et autres dégrèvements d'impôt sur les sociétés ?

L'INSEE a annoncé pour 2014 une révision du système de comptabilité nationale qui conduira à reclasser les recettes négatives, dont les dépenses fiscales, parmi les dépenses. Avez-vous estimé les conséquences qu'une telle opération aurait eues sur les comptes de l'année 2013 ? Comment prendrez-vous en compte ce changement dans vos travaux ? Allez-vous recalculer les dépenses et recettes des années passées de manière à constituer une série historique continue, ou l'année 2014 marquera-t-elle le début d'une nouvelle série statistique ?

Une remarque technique pour finir. Vous avez rappelé qu'il était impossible d'évaluer *ex ante* l'élasticité des recettes fiscales ; dans ce cas, pourquoi avancer dans votre rapport un chiffre – – 1,3 – qui est une évaluation hors effets conjoncturels des mesures nouvelles, autrement dit une évaluation *ex ante* ? La réalité, c'est que les recettes fiscales évoluent positivement. Votre méthode de calcul est très surprenante !

M. Dominique Baert. Vous avez souligné que la faiblesse de la charge d'intérêts de la dette avait contribué à la modération des dépenses en 2013. Or, la dette est soit indexée sur les prix, soit soumise à des taux d'intérêt variables. Quelle est l'appréciation de la Cour sur l'élasticité de la charge de la dette par rapport à ces deux éléments ? Il importe que notre Commission puisse appréhender l'incidence que pourrait avoir un relèvement de ces deux facteurs d'aggravation de nos dépenses.

M. Alain Fauré. Lorsque vous aviez présenté, l'année dernière, votre rapport sur l'exercice 2012, vous aviez évoqué le risque d'une augmentation de la masse salariale. Or, on constate que l'évolution de celle-ci a encore été maîtrisée en 2013. Comment l'expliquez-vous ?

M. le Premier président de la Cour des comptes. Monsieur Grandguillaume, Chorus fonctionne convenablement. Il reste toutefois certaines difficultés à régler, pour le gestionnaire comme pour le certificateur, ce qui justifie le maintien d'une réserve substantielle. Quant aux « dérapages financiers » que vous évoquez, ce n'est pas un sujet qui relève de la certification. Pour l'essentiel, ces dépenses appartiennent au passé ; nous avons d'ailleurs procédé à leur contrôle en 2010 et 2011. Les marchés plus récents ont été de moindre ampleur, et ils n'ont pas fait l'objet d'un audit de la part de la Cour. Mais c'est un sujet sur lequel nous aurons l'occasion de revenir.

Nous reviendrons également ultérieurement sur le problème posé par l'échéance des emprunts, puisque nous consacrerons une partie de notre rapport de juin aux différentes hypothèses d'évolution de la dette française. Mais croyez bien que ceux qui en ont la responsabilité cherchent à la gérer de la manière la plus efficace possible.

Le défaut d'utilisation des indicateurs pose la question de la démarche de performance, telle qu'elle a été prévue par la LOLF. Il existe vraisemblablement des marges de progrès. Les indicateurs sont globalement trop nombreux – nous l'avions déjà dit lorsque nous avons dressé un premier bilan de la LOLF il y a deux ans – et tous ne sont pas renseignés ; d'autre part, les indicateurs qualitatifs sont en nombre insuffisant par rapport aux indicateurs quantitatifs. Il serait nécessaire de faire le point sur le sujet, mais il n'est pas anormal que des outils tels que ceux-ci soient à ajuster au bout de quelques années. Des pays qui se sont engagés depuis longtemps dans la démarche de performance, comme le Canada ou l'Australie, continuent à s'interroger sur la pertinence de tel ou tel indicateur.

Cette question recoupe celle de la politique de modernisation de l'action publique. Si nous pouvons contribuer, par nos compétences d'évaluation et d'appréciation, à améliorer la démarche de performance, nous le ferons bien volontiers. À cet égard, les 63 notes que nous vous avons remises ne procèdent pas seulement d'une analyse de l'exécution budgétaire : elles comportent aussi une appréciation de la performance.

En ce qui concerne l'outre-mer, nous constatons en effet une sous-estimation récurrente des crédits destinés à compenser les exonérations de charges sociales ; cela concerne notamment le régime social des travailleurs indépendants. Je ne suis pas en mesure de vous en dire davantage aujourd'hui, mais je le ferai éventuellement par écrit.

Les dépenses d'investissement ont été, une fois encore, la variable d'ajustement. Notre dette résulte, hélas, de dépenses courantes de fonctionnement, et non pas de dépenses d'avenir. S'il en allait autrement, le problème se poserait en d'autres termes – quoique tout investissement ne soit pas pertinent. Cela montre qu'il est essentiel de maîtriser les dépenses de fonctionnement afin d'augmenter la part des dépenses d'investissement.

Monsieur Cherki, il ne s'agit de notre part que d'une invitation que nous vous lançons à consacrer davantage de temps au contrôle de l'exécution budgétaire. Je connais les contraintes de la Constitution de 1958 et de son article 40, mais je ne suis pas sûr que ce soit le problème principal. Quant à la LOLF, je crains que vous ne l'interprétiez à contresens. Elle a renforcé les pouvoirs budgétaires du Parlement et elle a tempéré la rigueur de l'article 40, puisque la dépense s'apprécie à l'intérieur d'une même mission et que l'on peut procéder à des transferts de crédits d'un programme à l'autre. Je suis prêt à en discuter dans le détail avec vous – même si j'admets bien volontiers que, dans l'application, je ne reconnais pas toujours le texte que j'ai contribué à faire voter. L'objectif de consacrer davantage d'attention à l'exécution du budget n'est pas encore atteint, tant s'en faut ; quant à responsabiliser les gestionnaires publics, je ne suis pas convaincu que les procédures actuelles tendent à le faire. On obtiendrait pourtant de bien meilleurs résultats si on les associait à la recherche de plus d'efficacité dans l'action publique, à quoi ils auraient tout à gagner.

L'acte de certification compte, non pas 400, mais 80 pages. Je reconnais qu'elles ne sont pas d'une lecture facile, mais il vous reste quelques semaines pour en prendre connaissance et nous pourrions éventuellement revenir, si vous le souhaitez. C'est maintenant à vous de travailler, à partir des éléments que nous vous avons apportés. Permettez à l'ancien parlementaire que je suis de préciser que c'est une question non pas de moyens, mais de volonté. Vous avez à votre disposition tout ce qu'il faut pour contrôler l'action du Gouvernement si vous le souhaitez – l'exécutif y a d'ailleurs intérêt.

Pour renforcer l'efficacité et l'efficience de l'action publique, il ne suffit pas toujours d'augmenter les moyens. On le vérifie à propos d'un certain nombre de politiques publiques : les moyens ont été accrus, mais pour des résultats inférieurs à ce qu'ils étaient dans le passé.

Les conséquences sur la charge de la dette d'une augmentation des taux d'intérêt sont indiquées dans le rapport : une hausse de 1 point entraînerait une dépense supplémentaire de 2 milliards la première année, et d'une quinzaine au bout de dix ans.

M. Dominique Baert. Et les conséquences d'une hausse de l'inflation ?

M. le Premier président de la Cour des comptes. Effectivement, il faut en tenir compte ; et de même vous avez raison, madame Berger : la fixation des taux d'intérêt est liée à une politique européenne et à la crédibilité du pays concerné, celle-ci pouvant être appréciée en fonction de la capacité qu'a ce pays de respecter les objectifs qu'il s'est fixés. C'est un tout !

Oui, effectivement, madame Dalloz, la comptabilité analytique devrait un jour pouvoir contribuer à l'amélioration de la gestion publique, en assurant une plus grande transparence et en identifiant les marges de progrès !

Monsieur Launay, j'ai pris bonne note de vos observations. Nous échangeons régulièrement avec le ministère de la Défense et nous sommes sensibles aux efforts qu'il a réalisés. Il existe quelques rigidités et pesanteurs, mais on peut comprendre que les priorités de ce ministère soient d'abord opérationnelles. Certaines informations touchant au nucléaire relèvent en effet du secret défense : ce sont des sujets difficiles à aborder directement.

Madame Berger, nous n'avons pas sous la main le détail de l'évolution tendancielle des dépenses fiscales, mais nous pourrions vous transmettre ces informations ultérieurement, à moins que vous ne les trouviez dans celle des 63 notes qui est consacrée aux recettes de l'État.

L'INSEE a anticipé des règles européennes qui s'imposeront bientôt à tous les États membres. Cela ne contribue peut-être pas à clarifier le débat, mais les conséquences en sont marginales.

Mme Karine Berger. 10 milliards, tout de même !

M. le Premier président de la Cour des comptes. Quoi qu'il en soit, nous n'allons pas reconstruire les séries statistiques en révisant les chiffres des années passées, mais l'Institut fera ce travail et nous pourrions alors comparer ce qui est comparable et mesurer l'impact des nouvelles règles sur un certain nombre de ratios.

M. le président de la première chambre de la Cour des comptes. Un développement est consacré aux partenariats public privé aux pages 208 et 209 du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État. Pour résumer, nous souhaiterions que la comptabilisation budgétaire tienne compte de l'ensemble des dépenses, dépenses de fonctionnement incluses, et non pas des seules dépenses d'investissement. Il existe une présentation complète de la question dans l'annexe au compte général de l'État.

L'évolution des dettes et des créances de l'État à l'égard de la sécurité sociale est un objet d'attention. L'année 2012 avait été exceptionnelle en ce sens que la sécurité sociale était débitrice de presque 250 millions d'euros à l'égard de l'État, ce qui était inédit ; en 2013, on est revenu à la situation habituelle, mais dans une proportion raisonnable, puisque la sécurité sociale est créditrice de quelque 200 millions d'euros ; les raisons nous en ont été expliquées par la direction du budget, et elles sont strictement circonstancielles. Nous restons vigilants, mais cela ne nous préoccupe pas particulièrement.

Une quinzaine de pages de notre rapport sont consacrées à l'évolution de la masse salariale. Nous constatons sa stabilisation – c'est une première – et nous soulignons que les facteurs qui expliquent cette situation ne sont pas nécessairement reductibles : un schéma d'emplois a permis de continuer à bénéficier en 2013 des baisses d'effectifs décidées en 2012 et on a opéré un prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement du compte d'affectation spéciale *Pensions*.

Pour ce qui est de l'élasticité, les chiffres cités dans le rapport n'ont pas été calculés ou inventés par la Cour : ils proviennent de Bercy. Nous avons sollicité les services du ministère pour qu'ils nous donnent la décomposition de l'évolution des recettes fiscales en 2013, en faisant la distinction entre ce qui était la conséquence des mesures nouvelles et ce qui était lié à l'évolution spontanée, à croissance donnée. Pour ce faire, Bercy a commencé par identifier le rendement des mesures nouvelles, puis a calculé le solde, correspondant à l'évolution spontanée ; l'élasticité découle donc en partie des hypothèses de rendement des mesures nouvelles. Il n'est d'ailleurs pas impossible que ce rendement ait été surestimé ; si tel était le cas, cela reviendrait à avoir surestimé la baisse d'élasticité en 2013.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Monsieur Fauré, la masse salariale a été maîtrisée cette année, mais c'est grâce aux effets persistants de mesures antérieures. Ce résultat ne sera pas nécessairement reconduit et nous devons continuer à faire preuve de vigilance. Mais nous aurons l'occasion d'y revenir dans le rapport que nous vous présenterons le 17 juin.

M. Alain Fauré. Avez-vous une idée de ce que seront ses conclusions ?

M. le Premier président de la Cour des comptes. Il est trop tôt pour le dire, mais le Gouvernement doit être vigilant s'il veut respecter ses objectifs en la matière.

Le présent travail a déjà demandé beaucoup d'efforts aux magistrats ces dernières semaines. Nous avons avancé notre calendrier de huit jours, ce qui n'allait pas de soi, car les éléments d'information nous sont toujours donnés tardivement. Nous tenions toutefois à vous présenter ce rapport avant que vous n'abordiez l'examen des deux collectifs et le débat d'orientation budgétaire.

La Commission entend M. Didier MIGAUD, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. Cet avis relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013 intervient dans le cadre du « mécanisme de correction », qui est prévu par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et qui vise à prévenir toute déviation durable par rapport à la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques. Le suivi de ce mécanisme est assuré, dans chaque pays, par une institution budgétaire indépendante et c'est en France la mission du Haut Conseil des finances publiques.

L'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, qui a créé le Haut Conseil, dispose que celui-ci effectue une comparaison des résultats constatés « avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques ». Cette comparaison doit faire apparaître, le cas échéant, les écarts entre le solde structurel constaté et l'objectif présenté par le Gouvernement dans la loi de programmation, en particulier lorsque ces écarts sont considérés comme « importants », c'est-à-dire lorsqu'ils représentent au moins 0,5 point de PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25 point de PIB en moyenne sur deux années consécutives. Notre avis porte uniquement sur le solde structurel, c'est-à-dire le solde des administrations publiques corrigé des effets liés à la conjoncture économique.

L'analyse de ces données présente cette année une particularité en raison du changement de base auquel l'INSEE a procédé à l'occasion de la publication des comptes nationaux, le 15 mai 2014. Dans les documents publiés, ces comptes sont présentés selon les règles du nouveau système européen de comptabilité nationale, appelé « SEC 2010 », mais, pour qu'ils soient comparables aux prévisions de la loi de programmation du 31 décembre 2012, les résultats fournis par le Gouvernement dans l'article liminaire du projet de loi de règlement ont été convertis dans l'ancien système de comptes, dit « SEC 1995 ». Les écarts résultant de ces changements restent cependant limités pour l'année 2013.

À l'issue de son examen de l'article liminaire, le Haut Conseil a constaté que le solde structurel des administrations publiques s'établissait en 2013 à - 3,1 points de PIB, alors que la loi de programmation anticipait un solde structurel de - 1,6 point de PIB. Il en résulte une différence de 1,5 point, qui s'explique par deux séries de facteurs.

Une part – 0,6 point – provient de l'écart entre le solde structurel de l'année 2012, tel qu'il est estimé dans le projet de loi de règlement, et celui qui était prévu par la loi de programmation. Dans son avis sur le projet de loi de

règlement de 2012, le Haut Conseil avait déjà identifié un écart de 0,3 point. Cet écart s'est accru en raison de la révision du solde structurel pour 2012 de - 3,9 à - 4,2 % dans le présent projet de loi de règlement.

La différence restante, de 0,9 point, s'explique par un ajustement structurel – en l'occurrence une amélioration du solde structurel – plus faible que celui prévu par la loi de programmation, et ce à la fois en recettes et en dépenses.

Pour 0,6 point, cela tient à une progression des recettes moins dynamique que prévu. La progression spontanée des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire leur évolution à législation constante, de 0,2 %, s'est révélée très inférieure à celle, de 1,1 %, du PIB en valeur, alors que la loi de programmation avait anticipé une croissance égale à celle du PIB. Ce constat vaut particulièrement pour les recettes fiscales de l'État, notamment les produits de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, ce qui explique l'écart sur les recettes à hauteur de 0,5 point. À cela s'ajoute un rendement des mesures nouvelles légèrement inférieur, de l'ordre de 0,1 point de PIB, à celui prévu par la loi de programmation ; le nombre de mesures nouvelles a pourtant été particulièrement élevé en 2013, correspondant, au total, à 1,4 point de PIB.

Ensuite, l'effort structurel de limitation des dépenses publiques a été plus faible de 0,3 point de PIB que ce qui était prévu par la loi de programmation. Si l'évolution des dépenses a été moins dynamique en valeur - 2,2 % contre 2,6 % -, en raison notamment de la forte baisse des charges d'intérêts, elle a été plus forte en volume - 1,4 % contre 0,8 % -, du fait d'une inflation nettement plus faible que prévu. Cette dépense en volume a ainsi augmenté au même rythme que le PIB potentiel, avec pour conséquence un effort structurel de limitation des dépenses proche de zéro.

L'écart de 1,5 point de PIB entre le solde structurel constaté en 2013 et celui prévu par la loi de programmation peut être qualifié, aux termes de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, d'« important ». Il déclenche donc le mécanisme de correction.

La loi organique prévoit que, lorsque le Haut Conseil identifie un tel écart, le Gouvernement doit en exposer les raisons lors de l'examen du projet de loi de règlement, présenter des mesures de correction à l'occasion du rapport préalable au débat d'orientation sur les finances publiques, et tenir compte de cet écart au plus tard dans le prochain projet de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

À la suite de ces constats, le Haut Conseil a formulé trois observations sur la trajectoire pluriannuelle des finances publiques telle qu'elle est envisagée par le Gouvernement à ce stade.

En premier lieu, la trajectoire présentée le mois dernier dans le programme de stabilité pour les années 2014 à 2017 diffère de celle qui figurait dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Elle prévoit

notamment, à partir de 2014, un redressement du solde structurel plus prononcé, anticipant ainsi en partie la correction de l'écart constaté en 2013. Toutefois, cette nouvelle trajectoire ne répond pas aux dispositions de l'article 5 de la loi de programmation, qui précise que les mesures de correction doivent permettre de retourner à la trajectoire de solde structurel prévu dans ladite loi de programmation dans un délai de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés. L'ajustement supplémentaire prévu par le programme de stabilité ne permettrait pas en effet de rattraper la totalité de l'écart constaté depuis l'adoption de la loi de programmation. Il conduirait, compte tenu du nouvel écart constaté en 2013, à un solde structurel en 2016 dégradé de 1 point de PIB par rapport à celui de la loi de programmation. Il reporte de ce fait à 2017 l'objectif d'équilibre structurel.

La période qui s'ouvre sera consacrée à la préparation des prochains avis du Haut Conseil, qui porteront sur le projet de loi de finances rectificative et sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014. Nous devrions être saisis de ces textes d'ici à la fin de la semaine, et nos avis seront connus le 11 juin. À cette occasion, nous aurons à apprécier les mesures de correction présentées par le Gouvernement.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Monsieur le président, vous avez évoqué le changement de base auquel l'INSEE a récemment procédé. Cette modification ayant entre autres effets d'augmenter le PIB, elle devrait mécaniquement entraîner une réduction du déficit structurel mesuré en part de PIB. Comment se fait-il que, pour 2012, ce dernier ait été révisé au contraire à la hausse ?

Vous indiquez également dans votre avis « *qu'à ce jour le Gouvernement n'a pas fait connaître sa définition des mesures ponctuelles et temporaires* ». Cela a-t-il été fait depuis ?

Mme Karine Berger. Je vous avoue, monsieur le président, que votre présentation et vos conclusions me laissent perplexe.

D'abord, sauf erreur, vous ne nous avez pas indiqué l'écart de solde conjoncturel entre ce que prévoyait la loi de programmation et ce qui figure dans le projet de loi de règlement de 2013.

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Il est pourtant clairement indiqué, en page 3 de notre avis, que « *le solde conjoncturel de 2013 est identique à celui de la loi de programmation* ».

Mme Karine Berger. Seriez-vous en train de nous expliquer qu'en dépit d'une croissance très inférieure à celle qui était inscrite dans le programme pluriannuel, vous n'avez pas modifié le solde conjoncturel ?

M. François Monier, rapporteur général du Haut Conseil des finances publiques. La croissance pour 2012 a été révisée à la hausse.

Mme Karine Berger. Vous affirmez qu'il existe un écart de 18 milliards, soit 0,9 point de PIB, entre le solde structurel constaté en 2013 et celui prévu par la loi de programmation de 2012. Je soutiens, moi, qu'une grande partie de cette somme est en réalité à imputer à l'évolution du solde conjoncturel. J'ai l'impression que vous n'avez pas tenu compte de ce dernier.

Pour dire les choses un peu brutalement, votre avis s'appuie sur des chiffres contestables. Soit vous avez révisé à la baisse l'hypothèse de croissance potentielle contenue dans la loi de programmation pluriannuelle, auquel cas il faudrait le dire explicitement ; soit vous considérez qu'il n'existe plus de solde conjoncturel, que tout correspond à du déficit structurel, et nous ne pouvons pas être d'accord avec cette analyse !

M. Pierre-Alain Muet, président. Il y a en effet un problème : tant que la croissance effective reste inférieure à la croissance potentielle, le déficit conjoncturel devrait se creuser.

M. Olivier Carré. Nous avons évoqué ces questions, il y a un an et demi, lorsque nous nous étions interrogés sur le rapport entre le creusement des déficits, la nature des décisions qui étaient prises et les phénomènes liés à l'environnement macroéconomique. Il a fallu retenir une méthodologie normée.

Ce qui m'avait surpris l'année dernière, c'est que l'on ait enregistré une augmentation aussi sensible du déficit conjoncturel alors que la situation s'était améliorée par rapport à 2012. Il n'est guère surprenant qu'au bout du compte, le solde conjoncturel soit de $-1,2\%$ et qu'il se soit dégradé par rapport à une prévision sans doute elle-même trop pessimiste.

La gestion de la dette obéit elle aussi à des éléments à la fois conjoncturels – l'évolution des taux d'intérêt – et structurels – l'accumulation de la dette. Or, on se trouve aujourd'hui dans une situation anormale : le montant du stock continue d'augmenter, mais en raison des taux d'intérêt très faibles, la dépense potentielle est largement sous-estimée. S'agit-il de facteurs conjoncturels ou structurels ? Il serait important de le savoir, car le jour où l'on reviendra à des taux à long terme normaux, de l'ordre de 3 à 3,5 %, il faudra bien affecter l'augmentation de 20 à 30 milliards des dépenses publiques qui en résultera à l'un des deux soldes. On ne peut pas considérer des variations aussi importantes comme des aléas statistiques !

M. Charles de Courson. Pourriez-vous nous expliquer comment vous avez construit le tableau de la page 3 ? Tout le monde est d'accord sur la première ligne, qui donne le solde effectif, mais ce que je ne comprends pas, c'est ce que recouvre la notion de « solde structurel ». Pour calculer ce dernier, il faut nécessairement faire une hypothèse sur la croissance potentielle. Quel chiffre avez-vous utilisé pour cela : le taux retenu par la Commission européenne – 1,3 % – ou celui figurant dans les documents du Gouvernement, qui prévoit une

remontée progressive du taux de croissance jusqu'à 2,25 % en 2015 ? Cela pourrait expliquer que le solde conjoncturel constaté en 2013 soit identique à celui prévu par la loi de programmation.

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Nous n'avons pas construit ce tableau : nous raisonnons à partir de données qui nous sont transmises par le Gouvernement et que nous ne modifions pas. Libre à vous de les contester, mais nous, nous nous contentons de les constater !

M. le rapporteur général du Haut Conseil des finances publiques. Dans la dernière colonne du tableau est indiqué l'écart entre les prévisions faites dans la loi de programmation de décembre 2012 et les données dont nous disposons aujourd'hui sur l'année 2013. Il se trouve que la composante conjoncturelle du déficit en 2013 est évaluée à -1,2 %, soit exactement le chiffre qui figurait dans la loi de programmation. Comment est-ce possible, alors que la croissance s'avère plus faible que prévu ? Je rappelle que le solde conjoncturel dépend essentiellement de l'écart entre le PIB potentiel et le PIB effectif. Or, il se trouve que le PIB réel, en volume, se trouve aujourd'hui au niveau auquel il avait été estimé dans la loi de programmation. En effet, si, au cours de l'année 2013, le PIB a connu une croissance sensiblement plus faible que ce qui avait été prévu, en revanche les chiffres pour les années 2011 et 2012 ont été révisés à la hausse : la croissance est désormais estimée à 0,3 % pour 2012, alors qu'elle avait été considérée comme nulle dans la loi de programmation, et à 2,1 %, contre 1,7 %, pour 2011 – chiffre qui compte aussi, puisqu'il faut considérer la croissance cumulée sur trois ans.

Vous dites que le déficit conjoncturel aurait dû augmenter parce que la croissance réelle a été très inférieure à la croissance potentielle, mais c'est très exactement le cas, puisque le solde conjoncturel passe de -0,6 % en 2012 à -1,2 % en 2013. Le solde conjoncturel obéit d'ailleurs à une règle simple : il correspond à peu près à la moitié de ce que l'on appelle « l'écart de production », c'est-à-dire l'écart entre le PIB potentiel et le PIB effectif – cet écart étant aujourd'hui estimé à 2,4 points.

Dernière précision : le Haut Conseil ne dispose d'aucune latitude en matière de calcul, dans la mesure où la loi organique précise qu'il doit prendre pour référence la trajectoire de produit intérieur brut potentiel indiquée dans la loi de programmation – soit, pour 2013, une croissance de 1,4 %. Le Haut Conseil n'a jamais donné d'avis sur les hypothèses incluses dans cette loi de programmation, qui est antérieure à sa création ; nous considérons donc ce chiffre comme une donnée.

Quant aux données pour 2013, elles proviennent de l'INSEE et le calcul du solde structurel a été effectué par la direction du Trésor. Le rôle du Haut Conseil se borne à vérifier que l'on a bien respecté la trajectoire de croissance potentielle et la méthode qui figurait dans la loi de programmation.

M. Pierre-Alain Muet, président. Peut-être les hypothèses de PIB pour 2013 n'ont-elles pas changé depuis la loi de programmation de décembre 2012, mais je m'étonne que l'on révisé à la hausse le PIB des années antérieures. Il me semblait que la tendance était plutôt à considérer que la récession avait été plus forte que prévu.

Mme Karine Berger. Je suis navrée, messieurs, mais je maintiens mes critiques. La révision du PIB par l'INSEE, qui est à l'origine de l'évolution des chiffres, est de nature structurelle : c'est tout le PIB de ces vingt-cinq dernières années qui a été révisé à la hausse.

M. le rapporteur général du Haut Conseil des finances publiques. Pas dans ce document !

Mme Karine Berger. Bien sûr que si, monsieur !

Savez-vous pourquoi on a procédé à cette révision ? Pour tenir compte de certaines activités, comme la recherche, qui participent à la valeur ajoutée mais n'étaient pas prises en considération auparavant. Il s'agit d'une révision en niveau du PIB, et non pas d'une révision de son évolution conjoncturelle : il est impossible que cela ait entraîné une révision à la baisse de l'*output gap* – l'écart de production !

La valeur de $-1,2\%$ du solde conjoncturel indiquée dans la colonne correspondant au projet de loi de règlement de 2013 vous a-t-elle été transmise par le Gouvernement, ou est-ce une évaluation que vous avez faite ?

M. le rapporteur général du Haut Conseil des finances publiques. Comme l'a précisé le président du Haut Conseil au début de son intervention, les données qui nous ont été transmises pour cet avis ont été présentées dans l'ancien système de comptes, le « SEC 1995 ». Il n'a pas été tenu compte du changement de concept auquel l'INSEE a procédé, en comptabilisant notamment les dépenses de recherche et développement. On a fait en sorte que les données soient homogènes et cohérentes avec celles qui avaient été présentées dans la loi de programmation de 2012.

M. Jean-Pierre Gorges. Je suis d'accord avec Karine Berger. Peut-être vais-je voler au secours du parti socialiste, mais il est effectivement impossible qu'en 2013, l'écart entre loi de programmation et projet de loi de règlement vienne de la détérioration du solde structurel, puisque celui-ci s'améliore. Nous nous heurtons à un problème de présentation : ce tableau ne correspond pas à la réalité économique. Quand bien même il serait cohérent par rapport à ce qui s'est produit auparavant, le fait que la croissance ait été inférieure à celle attendue entraîne une détérioration des soldes conjoncturels.

Mme la rapporteure générale. Monsieur le président du Haut Conseil, vous nous avez indiqué que ces chiffres provenaient du ministère des Finances et que vous ne les corrigiez pas. Or, sauf erreur de ma part, le solde structurel de 2012 a été évalué l'an dernier à $-3,9\%$, mais votre tableau le donne aujourd'hui de $-4,2\%$. Est-ce vous qui avez procédé à cette correction ou avez-vous repris un chiffre fourni par le ministère des Finances ?

D'autre part, nous avons établi notre prévision de croissance à $0,8\%$ dans la loi de programmation en vigueur pour ensuite la ramener à $0,3\%$ en loi de finances initiale. Sur la base de quel taux de croissance avez-vous effectué votre calcul ?

Enfin, s'agissant du calcul du PIB potentiel, je rejoins Karine Berger : avez-vous pris en compte les révisions de l'INSEE ? Si oui, quel a été leur impact sur votre calcul ?

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Une fois de plus, nous ne corrigeons aucun chiffre car ce n'est pas là notre mission. Nous raisonnons à partir de données fournies par le Gouvernement et par l'INSEE. Certains chiffres ayant été corrigés par ce dernier sur la base « SEC 1995 », le Gouvernement en a évidemment tenu compte lorsqu'il nous les a transmis. En revanche, il n'a pas tenu compte de la nouvelle base « SEC 2010 », ayant souhaité que nous puissions comparer des chiffres comparables. François Monier vous répondra plus précisément mais, pour sortir de ce qui ressemble à un dialogue de sourds, il vous faudra sans doute interroger le Gouvernement sur les chiffres qu'il nous fournit.

M. le rapporteur général du Haut Conseil des finances publiques. On distingue deux types de révisions : les unes, effectuées chaque année, sont dues à ce que l'on dispose d'une information plus complète. Les autres, plus exceptionnelles, sont opérées lorsqu'intervient un changement de base. Dans les chiffres que nous utilisons sont intégrés tous les éléments d'information nouvellement disponibles – ainsi des données relatives aux collectivités locales, qui parviennent avec retard.

Quant aux données de 2012, elles sont effectivement légèrement modifiées puisque le solde structurel est passé de $-3,9\%$ il y a un an à $-4,2\%$ aujourd'hui. Cette révision s'explique par de petites modifications portant, d'une part, sur le déficit effectif qui a augmenté d'un dixième entre les comptes d'il y a un an et ceux dont nous disposons aujourd'hui, et d'autre part, sur le taux de croissance qui a été plus important en 2012 que ce que l'on pensait il y a un an.

Mme la rapporteure générale. Je ne comprends pas : vous venez de nous dire que vous avez pris en compte la révision du taux de croissance de 2012. Dans ce cas, pourquoi le déficit structurel a-t-il augmenté pour passer de $3,9\%$ à $4,2\%$?

M. le rapporteur général du Haut Conseil des finances publiques. C'est effectivement paradoxal : une amélioration de la croissance passée dégrade le solde structurel *a posteriori*, car cela améliore le solde conjoncturel qui résulte de la comparaison entre le PIB d'une année et le PIB potentiel.

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Monsieur le président, je peux comprendre que l'on nous pose de telles questions mais, encore une fois, nous travaillons à partir de chiffres qui nous sont fournis par le Gouvernement et par l'INSEE. Il pourrait d'ailleurs valoir la peine que vous invitiez le directeur général de cet institut afin de dissiper tout malentendu. Quant à nous, nous n'avons pas le pouvoir de corriger ces chiffres.

Nous aurons l'occasion d'approfondir ces questions dans le cadre du séminaire qui sera organisé prochainement sur la croissance potentielle, sujet délicat sur lequel nous ne nous sommes encore jamais exprimés. Force est de reconnaître que les notions de solde structurel et d'effort structurel posent des problèmes de définition et peuvent donner lieu à des malentendus. Mais encore une fois, nous raisonnons à partir de chiffres fournis par l'INSEE qui ne sont d'ailleurs pas retraités par le Gouvernement.

M. Pierre-Alain Muet, président. Voilà qui montre bien que nous avons bien besoin de tenir un véritable débat sur le concept de croissance potentielle et sur la mesure de l'écart de production – l'*output gap* –, tant ils revêtent aujourd'hui d'importance dans les décisions de politique économique.

M. Charles de Courson. Monsieur le président du Haut Conseil, ne pourriez-vous au moins procéder à une analyse critique des informations qui vous sont transmises par le Gouvernement et par l'INSEE et leur préciser que, si vous êtes chargé de commenter leurs chiffres, ceux-ci posent un problème méthodologique ? Je le dis depuis le départ : la faute originelle réside dans la prise en compte d'une croissance potentielle complètement surestimée, avec toutes les conséquences que cela emporte. On lit ainsi dans votre tableau de la page 3 que l'écart entre le solde effectif et le solde structurel était de 0,7 point en 2012 et de 1,2 point en 2013, et je crois que les prévisions pour 2014 sont de 1,7 point. Bref, il y a une dérive qui tient tout entière au fait qu'on a évalué la croissance potentielle à 2,5 % au moment où la plupart des économistes la situaient entre 1 % et 1,3 %. Et les questions soulevées aujourd'hui à propos de l'année 2013 se poseront encore plus fortement pour 2014 et 2015 ; l'écart sera tel qu'un ajustement finira par être nécessaire un jour. Ne pouvez-vous adresser des suggestions au Gouvernement sur cette question de l'hypothèse de croissance potentielle ?

M. Olivier Carré. Votre méthode de calcul est-elle soumise à une norme européenne, comme je le crois ? Voilà qui relativiserait certains des propos tenus aujourd'hui. D'autre part, sachant que le solde à partir duquel nous raisonnons est établi sur la base de mécanismes propres à nos comptes publics, a-t-on engagé une réflexion sur les normes COFOG de l'Organisation de coopération et de

développement économiques afin de déterminer quelles dépenses publiques sont par nature structurelles et quelles autres sont conjoncturelles, sachant que, si la réponse peut paraître évidente pour certaines, il n'en est pas de même de toutes ? Une telle réflexion permettrait d'éclairer la nature des décisions à prendre par la suite. En d'autres termes, l'idée serait de déterminer, avant de créer un dispositif quelconque, s'il n'aura d'impact que sur l'évolution conjoncturelle de la dépense, ou encore de permettre à la majorité en place de décider ou non qu'il constituera une dépense structurelle. C'est là un point qu'il me paraît important d'analyser, au-delà de la question des soldes.

Mme la rapporteure générale. On constate à la lecture du n° 1499 d'*INSEE Première* paru ce mois-ci que la réalisation de croissance du PIB pour l'année 2012 correspond exactement à la prévision de croissance de la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques, soit 0,3 % du PIB. Vos arguments justifiant la révision du solde structurel de cette année reposent donc sur les variations d'une donnée qui est pourtant restée stable. Cela paraît étonnant.

Vous indiquez que l'écart « important » entre le solde structurel des administrations publiques constatées – à supposer qu'il soit bien celui que vous avez retenu dans votre avis – et celui qui était prévu dans la loi de programmation déclenche le mécanisme de correction. Cela devrait-il conduire selon vous à des réductions de dépenses supplémentaires ?

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. En ce qui concerne les mesures ponctuelles et temporaires, les divers gouvernements européens et la Commission européenne les définissent différemment, ce qui est loin d'être sans conséquences, et nous avons donc sollicité le Gouvernement pour qu'il fixe une doctrine en la matière. Nous n'avons pas encore reçu de réponse à ce jour.

Le Haut Conseil fera des suggestions concernant la croissance potentielle, aujourd'hui estimée à 1,4 %, lors de la présentation de la prochaine loi de programmation, annoncée pour septembre prochain – elle sera vraisemblablement jointe à la loi de finances initiale pour 2015. Nous travaillerons sur cette question particulièrement sensible durant l'été avec plusieurs économistes français et étrangers. Il n'existe pas de norme européenne en la matière, mais plutôt une méthode, utilisée par la Commission européenne mais non imposée aux États. Nous sommes conscients du problème et des malentendus qui peuvent en découler.

Madame la rapporteure générale, le Haut Conseil a seulement pour mission de constater des écarts qui déclenchent un mécanisme de correction. Il revient ensuite au Gouvernement et au Parlement d'apprécier quelles mesures doivent être mises en œuvre. Le Haut Conseil n'a pas à faire de suggestions sur la nécessité ou non de réduire les dépenses. Pas plus que la Cour des comptes, il n'a jamais proposé d'amplifier l'effort consenti par le pays sachant que de tels choix doivent aussi être appréciés au regard des effets négatifs que peuvent avoir certaines mesures de réduction de la dépense publique. Nous nous sommes contentés de constater qu'il semblait préférable d'agir sur les dépenses plutôt que

sur les recettes, compte tenu des possibilités que nous avons constatées d'améliorer l'efficacité de l'action publique, et ce sous réserve que l'on privilégie les mesures structurelles plutôt que les mesures de type « rabot ».

M. le rapporteur général du Haut Conseil des finances publiques. Les données citées par Mme la rapporteure générale concernant la croissance de 2012 sont parfaitement exactes, mais elles n'invalident pas mon raisonnement. Les révisions des taux de croissance que j'évoquais portent sur des années antérieures : alors que l'on trouvait dans la précédente loi de programmation des prévisions de croissance de 1,4 % pour 2010 et de 1,7 % pour 2011, les estimations s'élèvent aujourd'hui, pour 2010, à 1,7 % et, pour 2011, à 2,1 %. Pour 2012, il y a, comme on l'a dit, concordance : 0,3 % dans les deux cas, et en 2013, la croissance a été plus faible que prévu dans la loi de programmation, soit 0,3 % au lieu de 0,8 %. Toutefois, le cumul amène à constater que le niveau en volume pour 2013 est identique à celui qui figurait dans la loi de programmation.

M. Jean-Pierre Gorges. En 2013, la croissance s'est donc élevée à 0,3 % quand la prévision était de 0,8 %. Or, pour cette même année, selon le tableau présenté page 3 de l'avis, l'écart de solde conjoncturel entre loi de programmation et projet de loi de règlement serait nul. La variation de la croissance n'aurait donc eu aucun effet sur l'évolution de ce solde, ce qui paraît d'autant plus paradoxal que vous avez vous-même affirmé qu'il était lié à la croissance. Par ailleurs, si le solde structurel est bien calculé comme la différence entre croissance et solde conjoncturel, cela impliquerait que les soldes structurels de notre pays se dégradent de façon extrêmement inquiétante. M. Christian Eckert nous a pourtant affirmé depuis des mois que nous marchions sur un chemin vertueux. Vos chiffres tendent à prouver que ce n'est pas le cas. Je crois néanmoins que M. Eckert n'avait pas tort, car il est indéniable que nous avons consenti de nombreux efforts, et je crains dès lors que votre tableau ne corresponde pas à la réalité. Comment passez-vous des chiffres du Gouvernement à ce tableau de la page 3 ? Quels algorithmes de correction utilisez-vous ? Si les soldes structurels se dégradent comme vous l'indiquez, la situation est grave !

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Les chiffres que nous vous présentons sont ceux du Gouvernement, fournis par l'INSEE et éventuellement retraités par le Trésor, mais, quant à nous, nous ne retraitions aucune donnée. Je vous invite à recevoir les représentants du ministère des Finances et de l'INSEE pour qu'ils vous fournissent des explications.

M. Pierre-Alain Muet, président. Je crois que nous avons effectivement besoin d'organiser un débat sur les notions de croissance potentielle, d'*output gap* ou de solde structurel.

M. le président du Haut Conseil des finances publiques. Vos questions sont parfaitement pertinentes mais elles doivent être adressées au Gouvernement. Pour notre part, nous avons entendu des instituts de conjoncture et un certain nombre d'économistes ; personne n'a remis en question la validité des chiffres qui nous étaient présentés.

AUDITION DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET, AUPRÈS DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS

Au cours de sa séance du 3 juin 2014, la Commission a entendu, en audition ouverte à la presse, M. Christian Eckert, Secrétaire d'État au Budget, auprès du ministre des Finances et des Comptes publics, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 (n° 1984).

M. Dominique Baert, président. Mercredi dernier, nous avons commencé nos travaux sur le règlement des comptes de 2013 en auditionnant M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques. Il nous a successivement présenté les rapports de la Cour sur la certification des comptes et sur les résultats de la gestion budgétaire de 2013, puis l'avis du Haut Conseil sur le respect de la trajectoire de solde structurel des administrations publiques.

Le même jour, le Conseil des ministres a adopté le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013. J'indique que le bureau de la Commission a décidé de procéder, dans le cadre de l'examen de ce texte, à l'audition de responsables de programmes relevant de deux missions, *Logement et Défense*.

D'ici là, nous poursuivons nos travaux en accueillant aujourd'hui M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du Budget, qui vient nous présenter le projet de loi de règlement pour 2013.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget. La présentation du projet de loi de règlement pour 2013 ouvre une période de plusieurs semaines au cours de laquelle nous aurons le plaisir d'échanger et de débattre à de multiples occasions sur les questions budgétaires.

Le projet de loi de finances rectificative sera déposé par le Gouvernement le 11 juin prochain : il actualisera les prévisions de recettes et de dépenses de l'État pour 2014 ainsi que la prévision de déficit public fixée par l'article liminaire. Ensuite, le débat d'orientation des finances publiques sera l'occasion d'un nouvel échange sur les perspectives budgétaires pour les années à venir.

Avant ces échéances, et conformément au principe de chaînage vertueux mis en place par les concepteurs de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF –, nous nous intéressons aujourd'hui à l'évolution budgétaire constatée en 2013 et plus généralement aux comptes 2013 de l'État.

Je vous livre quelques résultats sur lesquels je ne doute pas que nous pourrions nous accorder. Les efforts consentis par nos concitoyens payent : le déficit public est passé de 4,9 % du PIB en 2012 à 4,3 % en 2013 ; le déficit de l'État a baissé de 87,1 milliards d'euros en 2012 à 74,9 milliards d'euros en 2013, soit une diminution de 12,2 milliards d'euros. Cette amélioration du déficit intervient alors que la croissance est faible, limitée à 0,3 %. En conséquence, la diminution du déficit structurel est nettement plus marquée, elle atteint 1,1 % du PIB. Fin 2013, le déficit structurel a été ramené à 3,1 % du PIB, soit quasiment le plus bas niveau, avec l'année 2006, depuis 2002. En d'autres termes, au 31 décembre 2013, les déséquilibres budgétaires accumulés pendant une décennie ont été corrigés.

S'agissant de la dépense, quelques chiffres d'exécution permettent de démontrer que celle-ci est parfaitement tenue, grâce à un effort très important. La croissance de la dépense publique en valeur a été limitée à 2 %, soit le plus bas niveau depuis 1998.

Les dépenses nettes du budget général de l'État sur le périmètre dit « zéro valeur », c'est-à-dire y compris prélèvements sur recettes et hors charge de la dette et pensions, ont été inférieures de 144 millions d'euros au montant fixé par l'autorisation parlementaire ; si l'on y ajoute la charge de la dette et les pensions, la sous-exécution est de 3,5 milliards d'euros sur le périmètre dit « zéro volume ».

Je souhaite répondre par anticipation à deux objections.

La maîtrise de la dépense est confirmée, y compris en incluant les dépenses exceptionnelles : sur ce périmètre élargi, qui couvre donc toutes les charges du budget général – dépenses nettes et prélèvements sur recettes –, la dépense n'augmente que de 2,2 milliards d'euros en 2013. Cette augmentation est intégralement due à la forte croissance, de 3,4 milliards d'euros, du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, dont 1,8 milliard d'euros résultent de l'apurement de dettes accumulées sur le budget communautaire depuis 2007. Sans cette forte hausse du prélèvement sur recettes, les dépenses de l'État auraient diminué en 2013 par rapport à 2012.

Seconde objection que j'anticipe : les résultats satisfaisants en matière de maîtrise de la dépense seraient dus à la modération des taux d'intérêt auxquels l'État emprunte. C'est incontestable, les taux d'intérêt sont demeurés à un niveau particulièrement bas en 2013 : la charge de la dette en témoigne, puisqu'elle a été inférieure de 2 milliards d'euros à la prévision. Toutefois, cette évolution des taux n'est pas un facteur exogène, elle ne tombe pas du ciel ; elle est le signe de la confiance des créanciers de l'État dans sa signature et donc dans la politique économique et budgétaire menée par le Gouvernement et la majorité depuis 2012. Enfin, sur le périmètre des dépenses « zéro valeur », la dépense est également tenue en deçà de l'autorisation parlementaire.

Tous ces éléments d'exécution confirment que la dépense publique en général et la dépense de l'État en particulier ont été maîtrisées en 2013. La Cour

des comptes ne dit pas autre chose dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire.

S'agissant des recettes de l'État, j'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de l'audition, la semaine dernière, de M. Didier Migaud au cours de laquelle cette question a été au cœur des débats.

Premier constat : les recettes fiscales nettes de l'État ont augmenté de 15,6 milliards d'euros en 2013 par rapport à 2012. Cette hausse est due aux mesures adoptées dans le cadre de la loi de finances rectificative de juillet 2012, puis de la loi de finances pour 2013. Ces mesures n'étaient pas seulement justifiées par des considérations budgétaires mais aussi par la volonté du Gouvernement et de la majorité de rétablir la progressivité du système fiscal, qui avait été fortement entamée pendant dix ans.

Je veux rappeler quelques-unes de ces mesures : d'une part, celles relatives à l'impôt sur la fortune – ISF – ainsi qu'aux droits de succession et de donation, l'instauration de la tranche d'impôt sur le revenu à 45 %, l'imposition des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu ; d'autre part, la limitation des reports de déficit et de la déductibilité des charges financières dont bénéficient les grandes entreprises.

Chacun peut en convenir, l'amélioration de la situation des finances publiques n'est pas aussi nette que ce que nous escomptions. Mais cet écart est dû d'abord et surtout à la différence entre la prévision et l'exécution des recettes fiscales, dont la première raison est une croissance moins forte qu'anticipé. Je rappelle quelques faits : la prévision de recettes fiscales nettes de la loi de finances pour 2013 était de 298,6 milliards d'euros ; cette prévision a été revue à 290,4 milliards d'euros, en avril, à l'occasion du programme de stabilité, puis à 287,8 milliards lors du dépôt du projet de loi de finances – PLF – 2014. Elle est demeurée quasiment inchangée en loi de finances rectificative – LFR – de fin d'année, à 287,5 milliards d'euros.

In fine, l'exécution ressort à 284 milliards d'euros, soit un écart de 14,6 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale – LFI –, et de 3,7 milliards par rapport à la dernière prévision de loi de finances.

Les écarts entre prévision et exécution ne sont pas contestables. Ils ne sont toutefois pas sans précédent. En 2008, l'écart entre la prévision de recettes fiscales nettes de la LFI et l'exécution a été de 11,8 milliards d'euros ; en 2009, il a atteint 45,2 milliards d'euros, soit trois fois plus que pour 2013. Pour quelle raison de tels écarts ont-ils été constatés en 2008 et 2009, puis en 2013 ? Pour une seule et même raison : le retournement de la conjoncture économique. En 2007, la croissance du PIB a atteint 2,4 %, puis le cycle s'est retourné : la croissance a ralenti à 0,2 % en 2008 pour devenir négative en 2009. En 2011, elle s'est élevée à 2,1 %, puis a chuté à 0,3 % en 2012, pour stagner au même niveau en 2013.

L'explication de l'écart constaté en 2013 est donc la même que pour les écarts observés en 2008 et 2009 : le retournement de la conjoncture économique. Le référé de la Cour des comptes sur les prévisions de recettes fiscales publié en mars dernier le confirme : les écarts, à la baisse ou à la hausse, entre prévision et exécution de recettes correspondent à des périodes de ralentissement ou d'accélération de la croissance.

La Cour des comptes a elle-même sous-estimé les moins-values de recettes dans ses prévisions. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013, elle estimait que, sur la base d'une croissance du PIB de 0,1 %, les risques de moins-values de recettes fiscales par rapport à la prévision du programme de stabilité étaient compris entre 0 et 4 milliards d'euros. La croissance a finalement atteint 0,3 % et, en dépit de cette activité plus soutenue, la moins-value constatée par rapport à la prévision du programme de stabilité a atteint 6 milliards d'euros, soit moitié plus que la prévision la plus pessimiste de la Cour.

Pour conclure sur cette question, je souhaite contester formellement les doutes sur la sincérité de la prévision. La sincérité ne s'apprécie pas au regard de l'écart entre la prévision et l'exécution, sans quoi le budget 2009 serait sans doute le plus insincère de l'histoire. Elle est une notion juridique précisément définie : l'article 32 de la LOLF dispose que la sincérité s'apprécie « *compte tenu des informations disponibles* ». La prévision de la LFI a été fixée compte tenu des informations disponibles à l'automne 2012, puis actualisée tout au long de l'année pour prendre en compte les informations nouvelles : d'abord lors du programme de stabilité, pour intégrer l'effet base découlant de l'exécution 2012 moins bonne que prévu ; ensuite à l'occasion du dépôt du PLF 2014, pour prendre en compte les résultats de l'acompte de juin d'impôt sur les sociétés et les premières émissions d'impôt sur le revenu ; enfin, en LFR de fin d'année, pour intégrer les informations obtenues par les premières régularisations d'impôt sur le revenu. J'ajoute que le Conseil constitutionnel, saisi du grief d'insincérité par les sénateurs de l'opposition, l'a rejeté.

Enfin, sur les comptes de l'État pour l'année 2013, le travail d'amélioration de la qualité de nos comptes, engagé depuis la mise en œuvre de la LOLF, s'est poursuivi avec la certification des comptes de l'État. Cinq réserves ont été émises cette année, soit deux de moins que l'année précédente, la réserve sur l'évaluation du patrimoine immobilier de l'État et celle sur les passifs non financiers ayant été levées. Nous sommes désormais parvenus, grâce à un gros effort de l'ensemble des administrations concernées, à un suivi fiable des engagements hors bilan de l'État, sujet auquel votre Commission s'est déjà intéressée. Cet apport majeur de la comptabilité patrimoniale de l'État nous permettra de piloter efficacement nos engagements dans les années à venir. Je rappelle que la France est le seul État de la zone euro dont les comptes sont certifiés, ce qui est un gage de crédibilité supplémentaire pour les investisseurs internationaux.

L'assainissement des finances publiques s'est poursuivi en 2013 : le déficit public a continué à se réduire, le déficit structurel a retrouvé son plus bas niveau en une décennie, la dépense a été strictement maîtrisée. Pourtant, compte tenu de la dégradation de la conjoncture économique et de son impact sur les recettes publiques et sur leur élasticité, le déficit structurel a été, en 2013, supérieur de 0,5 % à la prévision de la loi de programmation des finances publiques, conduisant au déclenchement de la procédure de correction des écarts.

La loi organique de 2012 impose au Gouvernement de tenir compte de cet écart dans le projet de loi de finances pour 2015. Toutefois, dès les textes financiers rectificatifs qui seront prochainement déposés, le Gouvernement proposera à la représentation nationale un ensemble de mesures conduisant à la réalisation de 4 milliards d'euros d'économies dès 2014 pour entamer la résorption de l'écart constaté en 2013. Cet effort, qui porte sur l'ensemble des administrations publiques, sera complété dans les textes financiers pour 2015 qui, selon la trajectoire du programme de stabilité, devront prévoir 21 des 50 milliards d'euros d'économies annoncées par le Gouvernement.

J'anticipe toutefois sur les discussions que nous aurons dans les semaines et les mois à venir.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Selon la Cour des comptes, la baisse des dépenses fiscales est moins importante que prévu. Comment entendez-vous contrôler la progression de ces dépenses qui pourraient, pour certaines d'entre elles, être requalifiées en dépenses publiques du fait des nouvelles normes du référentiel de comptabilité nationale ?

Avez-vous élaboré un plan d'action, au-delà des 4 milliards d'économies annoncées, pour améliorer le solde structurel ?

M. Dominique Lefebvre. Il me semble nécessaire de corriger certains biais dans les commentaires qui ont suivi l'audition, la semaine dernière, de la Cour des comptes. Les critiques de la Cour sur la gestion des finances publiques en 2013 ont été abondamment relevées. Il n'en a pas été de même de ses appréciations sur la rigueur dans l'exécution budgétaire et la maîtrise de la dépense publique. Chacun gagnerait à présenter les travaux de la Cour de manière plus équilibrée.

En outre, l'action engagée par la majorité depuis 2012, qui se caractérise par un effort structurel considérable, efface presque la dérive du déficit commencée en 2006.

Enfin, le Gouvernement n'a pas découvert un trou dans l'exécution budgétaire la semaine dernière : les prévisions ont été ajustées à plusieurs reprises au cours de l'année pour tenir compte de l'évolution des recettes. Les chiffres annoncés aujourd'hui ne sont guère éloignés de ceux dont nous avons connaissance en fin d'année. Il est néanmoins nécessaire de poursuivre la réflexion engagée sur les prévisions de recettes.

Ce projet de loi de règlement montre que les efforts consentis portent leurs premiers fruits mais le chemin du rétablissement des finances publiques est encore long. Pouvez-vous nous éclairer sur vos intentions en la matière pour 2014 et 2015, sachant que priorité devra être donnée aux économies, puisqu'il est inenvisageable d'augmenter les prélèvements obligatoires ?

M. Olivier Carré. En juin dernier, le rapporteur général m'avait traité de menteur lorsque j'affirmais que le déficit public s'établirait autour de 4,1 %, et non, comme on l'annonçait, à 3 %. Il avait raison puisque le chiffre final est de 4,3 %... Il convient donc de relativiser les éléments de sincérité au fil de l'eau que vous mettez en avant : la vérité est apparue à la majorité à l'automne, lorsqu'il a fallu bâtir le budget pour 2014.

En revanche, je reconnais que nous avons anticipé une hausse plus importante des dépenses publiques. Même si le prélèvement européen écorne les objectifs que vous vous étiez fixés, et même si la charge des intérêts est moins lourde que prévu, nous n'avons pas observé de dérive. Il serait à cet égard intéressant de connaître les politiques qui ont fait l'objet d'une vigilance budgétaire particulière.

Sur les recettes, l'insincérité est une accusation grave. Il faut rappeler que, à l'automne 2012, pour restaurer la crédibilité de la France mise à mal par certains observateurs européens, il convenait de présenter un budget permettant de se rapprocher des 3 % de Maastricht. De là à penser que les recettes ont été surestimées...

Les faits sont là. Mais cette situation, à conjoncture équivalente, ne doit plus se reproduire. Vous l'avez comparée avec celle de 2009, mais le problème se posait en des termes différents : les recettes de l'impôt sur les sociétés, très sensibles aux aléas conjoncturels, avaient particulièrement souffert parce que le secteur financier, prédominant dans ces recettes, avait été mis à rude épreuve par la crise. Aujourd'hui, nous subissons davantage l'effet Laffer qu'un aléa conjoncturel.

Sur ce dernier point, nous sommes restés sur notre faim lors de l'audition des services de Bercy. Alors que ces derniers ont entièrement imputé l'écart à l'aléa conjoncturel, M. Didier Migaud a admis que le taux marginal d'imposition pouvait modifier structurellement les prévisions. Ces deux approches très différentes méritent d'être approfondies.

Enfin, la dette continue d'augmenter. Elle dépassera les 2 000 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations dans le courant de l'année. Quelles mesures envisagez-vous, notamment dans l'hypothèse d'un retournement des taux longs ?

M. Charles de Courson. Mon analyse diffère quelque peu de la vôtre, monsieur le secrétaire d'État. Vous prétendez avoir tenu les dépenses. Mais plusieurs problèmes, relevés par la Cour des comptes, restent en suspens.

Le premier tient à la non-budgétisation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE en 2013 alors que les dépenses de préfinancement s'élèvent à environ 1 milliard d'euros.

Deuxième problème : la reprise de la dette de l'Établissement public de financement et de restructuration – 4,5 milliards d'euros – n'est pas comptabilisée. Cette entorse à l'orthodoxie budgétaire se retrouvera nécessairement dans le compte de résultat, qui fera état d'une perte exceptionnelle. Vous avez également été aidé par une charge de la dette, inférieure de 2 milliards, à l'estimation initiale.

Troisième problème : les dépenses fiscales ne sont absolument pas tenues. Vous aviez prévu une baisse de 3,6 milliards d'euros. Or, elle n'est que de 500 millions, soit 3,1 milliards de dérapage. Pour ma part, je défends une conception élargie de la dépense, englobant dépenses de l'État et dépenses fiscales. Au total, la maîtrise des dépenses n'est pas aussi aboutie que vous l'affirmez.

S'agissant des recettes fiscales, une augmentation de 28,3 milliards d'euros était prévue. Elle est en réalité de 13,7 milliards. Cette moins-value correspond à l'addition des 3 milliards d'euros de dépenses fiscales, de 3,2 milliards au titre de l'écart de croissance – l'UDI vous avait d'ailleurs mis en garde contre vos prévisions trop optimistes en la matière – et de 8 milliards pour lesquels nous en sommes réduits à des hypothèses. Quelle est votre analyse de ces pertes de recettes considérables pour chacun des trois principaux impôts – impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu et TVA ?

M. Éric Alauzet. Mercredi dernier, M. Didier Migaud affirmait devant notre Commission que l'écart de 15 milliards d'euros entre recettes fiscales et prévisions s'expliquait pour un quart seulement par les révisions du niveau de la croissance, et pour les trois quarts par des modifications d'hypothèses relatives à l'élasticité. Cette notion d'élasticité est multiforme. Certains ont abusé de la formule « trop d'impôts tue l'impôt », mais cela ne doit pas nous empêcher de nous interroger sur les changements de comportements induits par la pression fiscale. Les moindres recettes fiscales sont peut-être la conséquence des impôts nouveaux : la question mérite d'être posée.

Le Collectif pour un audit citoyen de la dette publique – CAC –, qui a publié le 27 mai une étude analysant les composantes de la dette publique, constate que 59 % de cette dette qu'il considère comme « illégitime » est due, non pas à la progression de la dépense publique, mais à trois facteurs : le choix d'emprunter à des taux d'intérêt excessifs sur les marchés financiers, la politique de cadeaux fiscaux et l'évasion fiscale. Avouons que, à partir du moment où la dette ne résulte pas seulement des dépenses publiques, il n'est pas normal que les

efforts visant à redresser les comptes publics se traduisent uniquement par une baisse de ces dépenses ! Nous devrions commencer par demander à la Cour des comptes un rapport sur l'origine de la dette pour confirmer le travail du CAC, dont certains contestent la rigueur scientifique. Mais il faudra aussi impérativement nous interroger sur la nécessité de mieux répartir le poids des efforts nécessaires au rétablissement des comptes publics.

M. le secrétaire d'État. Nous devrions, tous, éviter les caricatures. Le mot « dérapage » est utilisé à tour de bras, et à mauvais escient. Son usage dessert notre pays. Avons-nous « dérapé » lorsque nous avons réduit les déficits dans une mesure un peu moindre que ce que nous avons prévu ? En entendant ce terme, les ménages et les entreprises pourraient croire que leurs efforts ne servent à rien, alors que, entre 2010 et 2014, le déficit public aura quasiment diminué de moitié, passant de 148 à 75 milliards d'euros.

De la même façon, la dépense a été contenue. Elle a même été moindre dans certains domaines que ce qui était prévu dans la LFI. Certes, monsieur Carré, la faiblesse des taux d'intérêt a permis d'alléger la charge de la dette de 2 milliards d'euros, mais, je l'ai dit, même sans cet élément, sur le périmètre dit « zéro valeur », la dépense a été inférieure de 144 millions d'euros à ce qui était prévu dans le PLF. Monsieur le député, vous ne pouvez pas sérieusement laisser entendre que nous n'avons découvert qu'à l'automne dernier l'écart entre les recettes prévues et réalisées. Et je ne parle pas de ceux qui prétendent que l'information nous viendrait du rapport sur le budget de l'État en 2013 publié la semaine dernière par la Cour des comptes ! Tout cela n'est pas sérieux. Alors que la loi de finances initiale pour 2013 prévoyait des recettes de 298 milliards d'euros, ce chiffre a été ramené à 290 milliards au mois d'avril dans le cadre du programme de stabilité, puis à 287 milliards lors de la présentation du projet de loi de finances initiale pour 2014. Le collectif de fin d'année confirmait ce manque à gagner de 11 milliards. Certes, nous avons constaté par la suite qu'il fallait compter avec 3 milliards supplémentaires de moindres rentrées, et je pourrais à la limite concevoir que l'on parle de surprise à ce propos, mais je m'indigne que l'on puisse prétendre que la Cour des comptes a « découvert » il y a une semaine « un trou de 15 milliards » par rapport à la prévision – Plantu a même consacré un dessin au sujet.

Madame la rapporteure générale, des mesures ont été prises pour un plafonnement global des niches fiscales. Dans le cadre des conférences fiscales que je mène actuellement, nous travaillons à maîtriser leur coût et à tester leur efficacité. Certaines dépenses fiscales ont d'ores et déjà été supprimées, et nous continuerons en ce sens. Je rappelle qu'il a été mis fin à la non-fiscalisation des majorations de pensions et à celle de la participation des employeurs aux mutuelles. M. de Courson évoque « un dérapage » de ces dépenses alors que, entre 2012 et 2013, elles sont passées de 72,2 à 72 milliards d'euros. En 2014, elles seront de l'ordre de 70,3 milliards – environ 80 milliards si l'on inclut le CICE. En dehors d'une progression mécanique liée au CICE, elles n'ont donc pas augmenté.

M. Charles de Courson. Elles devaient baisser de 3,6 milliards !

M. le secrétaire d'État. L'ensemble de la dépense baisse, mais vous vous focalisez sur l'une des évolutions qui n'a pas été totalement conforme à nos attentes. Les dépenses fiscales n'ont peut-être pas diminué autant que nous l'aurions souhaité, mais elles ont été contenues. Croyez bien que je veille au grain dans la préparation en cours du budget pour 2015 pour que nous ne conservions que celles qui ont fait preuve de leur efficacité ! Cette démarche est d'autant plus indispensable qu'il existe un risque que les crédits d'impôt soient considérés comme des dépenses publiques dans le référentiel de comptabilité nationale. Cette évolution purement comptable aurait des conséquences sur la présentation de nos comptes et sur l'appréciation que pourraient en faire les observateurs extérieurs.

Les dernières recommandations de la Commission européenne ne conduiront pas le Gouvernement à modifier ses projets. Les prochains projets de loi de finances rectificative – PLFR – et de loi de financement rectificative de la sécurité sociale – PLFRSS – proposeront d'inscrire 4 milliards d'euros d'économies, avec, dans le PLFR, que le Conseil des ministres examinera le 11 juin prochain, 1 milliard d'annulations de crédits, et 600 millions d'euros d'annulation anticipée de la réserve de précaution. J'ai déjà indiqué que 21 milliards d'économies seront prévus dans le PLF pour 2015, soit presque la moitié des 50 milliards prévus sur trois ans.

Monsieur Lefebvre, le programme de stabilité vise toujours à réduire le déficit nominal et le déficit structurel. Cela se fera par le biais d'économies mais sans mesures fiscales nouvelles. Au contraire, l'impôt payé par les Français diminuera de 1 milliard d'euros.

Monsieur Carré, je tiens à votre disposition la liste des documents qui peuvent permettre aux parlementaires de trouver les réponses à leurs multiples questions.

Monsieur de Courson, le préfinancement du CICE étant assuré par les banques, il n'a aucun impact sur le budget de l'État en 2013. La reprise par l'État de la dette de l'EPFR, établissement public de l'État, n'a aucun impact sur la dette publique. Ce mouvement est totalement neutre en comptabilité budgétaire, même s'il s'agit d'une perte en comptabilité patrimoniale. Les deux comptabilités se complètent pour assurer la transparence des comptes. La LOLF a été parfaitement respectée ; la Cour des comptes ne dit pas autre chose.

Il m'a été demandé d'évoquer les grandes rentrées fiscales. Pour ce qui concerne l'impôt sur le revenu, nous avons constaté en 2012 que les revenus augmentaient moins que ce qui était prévu, notamment si l'on considère les indépendants ou la masse salariale. Des mesures de périmètre n'ont pas été anticipées, et le produit des prélèvements forfaitaires obligatoires a été revu à la baisse de 1 milliard d'euros, compte tenu de versements en janvier au lieu de décembre. Un transfert de 500 millions d'euros a été réalisé vers la sécurité sociale au titre du dispositif d'*exit tax*. Vous connaissez les problèmes relatifs à

l'évolution de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Son produit a été nettement inférieur à ce qui était attendu. L'écart de recettes de TVA constaté est principalement dû à l'effet de base de 2012 pour 3 milliards d'euros. Il a été pris en compte dès le mois d'avril, ce qui a permis de rétablir le cap en fin d'année.

Monsieur Alauzet, le contrôle fiscal a permis de recouvrer 10 milliards d'euros contre 9 milliards en 2012. Nous pourrions revenir sur ces questions à une autre occasion, si vous le voulez bien.

Monsieur Carré, le programme de stabilité prévoit une stabilisation de la dette publique en 2015, puis sa diminution en 2016. C'est écrit noir sur blanc, et je me garderai bien de donner d'autres précisions sur le sujet ; elles pourraient être un jour contredites par les faits.

Mme Karine Berger. Les chiffres qui nous sont proposés concernant le déficit structurel nous posent problème.

Dans l'exposé général des motifs du projet de loi de règlement, il est écrit : *« Des écarts à la prévision s'expliquent d'abord par le contexte macroéconomique dégradé. »* Nous partageons tous cette analyse. Pourtant, entre la loi de programmation et le projet de loi de règlement, il n'y a pas de révision à la baisse du solde conjoncturel. Si nous considérons, comme c'est mon avis, que l'évolution des déficits publics résulte d'une dégradation de la situation macroéconomique, il sera obligatoire de voter lors de l'examen du projet de loi de règlement un déficit conjoncturel supérieur à celui inscrit dans la loi de programmation. Si vous considérez que la situation macroéconomique ne s'est pas dégradée, c'est alors la lecture de notre politique budgétaire qui pose problème.

Je plaide en conséquence pour que nous révisions le niveau du solde structurel à la hausse. Vous l'avez abaissé pour 2012 de - 3,6 % à - 4,2 %, ce qui laisse supposer que nous sommes confrontés à un problème plus structurel que conjoncturel. Je considère au contraire que nous traversons une crise d'*output gap* négatif, une récession négative profonde, et que le niveau du solde structurel ne doit donc pas être modifié. C'est le solde conjoncturel qu'il faut réviser à la baisse, ce qui prouvera, au passage, la réalité des efforts « structurels » du Gouvernement.

M. Pierre-Alain Muet. Karine Berger a raison. Il est incohérent de constater à la fois que la croissance et l'inflation sont plus faibles que prévu – la croissance passe de 0,8 % du PIB à 0,3 %, et l'inflation de 1,8 % à 0,8 % – et de ne modifier que le solde structurel. Par définition, croissance et inflation pèsent sur le déficit conjoncturel. Tous les concepts utilisés en économie depuis trente ans conduisent à conclure que le solde conjoncturel s'est dégradé.

L'effort « structurel » consenti par le Gouvernement est donc plus important que ce qu'il décrit lui-même, et la dégradation du solde est essentiellement conjoncturelle. Le solde conjoncturel a dû se dégrader ; il n'a pas pu se maintenir à 1,2 % entre la loi de programmation et le projet de loi de règlement.

M. le président Gilles Carrez. J'ai été très surpris que la presse découvre la semaine dernière, dans le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2013, l'existence d'un écart supérieur à 14 milliards d'euros entre la prévision et la réalisation des recettes fiscales. En effet, dès octobre 2013, la prévision associée au projet de loi de finances pour 2014 estimait cet écart à 10 milliards d'euros, et il avait été majoré de 1 ou 2 milliards dans le collectif du mois de décembre. En février dernier, nous avons même communiqué pour annoncer que nous enregistrons 3 milliards d'écart supplémentaires. Manifestement l'information n'était pas passée. Peut-être a-t-il manqué un collectif en milieu d'année 2013. Nous devons en tout cas trouver une solution pour communiquer sur les recettes, car la situation risque de se reproduire.

À ce sujet, je souscris à la recommandation n° 4 de la Cour des comptes visant, dans le rapport sur le budget de l'État en 2013, à « *établir et rendre public un document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts* ». Notre audition des directeurs généraux et directeurs concernés du ministère des Finances, le 21 mai dernier, a montré que prévoir les recettes fiscales de l'État était un exercice particulièrement difficile.

Pour ma part, je suis un peu déçu par l'évolution des dépenses fiscales : malgré tous les efforts consentis depuis plusieurs années, nous ne parvenons à économiser, hors CICE, que 500 millions d'euros. Je constate également qu'il reste très difficile d'apprécier les mesures nouvelles. Pour ce qui concerne la prévision de recettes spontanées, il y a peut-être eu un « *manque de prudence* », comme l'indique la Cour, mais je suis plus mesuré qu'elle, sachant que la croissance prévue à 0,8 % a été de 0,3 % du PIB.

Concernant l'écart de recettes, la question essentielle d'une éventuelle modification du comportement des agents économiques se pose. À la page 77 de son rapport, la Cour, cherchant à expliquer le décrochage spontané des recettes fiscales en 2013, note que « *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* ». Cette remarque laisse supposer que la perte d'assiette a surtout été enregistrée pour les hauts revenus. Les directeurs de Bercy n'ont pas pu répondre à nos questions sur le sujet.

Notre surprise concernant les recettes est surtout venue de la dégradation des recettes de l'impôt sur le revenu. La barémisation des revenus du patrimoine a peut-être joué, mais je persiste à me demander si les changements de comportement des agents n'ont pas été déterminants. Monsieur le secrétaire d'État, votre prédécesseur s'était engagé à nous fournir les données du rapport prévu depuis la fin de l'année 2012 sur les départs et les retours des contribuables analysés grâce à l'impôt sur le revenu, l'*exit tax* et l'ISF. Les données de 2012 sont exploitables ; il faudrait que nous en disposions avant l'examen du prochain collectif.

M. le secrétaire d'État. Le président de la commission des Finances a relevé à juste titre que le Gouvernement avait informé régulièrement le Parlement de l'évolution des recettes par rapport aux prévisions.

Nous serons amenés à vous apporter des précisions concernant le calcul du déficit structurel. À ce stade, je peux vous indiquer qu'il résulte d'un double phénomène. D'une part, la croissance ayant été inférieure à la prévision en 2013, le solde conjoncturel a été dégradé, selon nos estimations de 0,2 point de PIB. D'autre part, l'INSEE a révisé à la hausse la croissance de l'année 2011, de 1,7 à 2,1 %, ce qui a conduit à une réduction de l'écart de production entraînant mécaniquement une réduction du déficit conjoncturel de 0,2 % de PIB. Nos services estiment que ces deux phénomènes se compensent et expliquent que le déficit conjoncturel de 2013 soit resté stable entre la prévision et l'exécution. Il semble aussi que l'élasticité des recettes, inférieure à l'unité, ait eu un impact sur le solde structurel, qu'elle a dégradé de 0,5 %.

Monsieur Carrez, la dégradation de la croissance a eu un impact plus que proportionnel sur la structure des recettes, notamment concernant l'impôt sur le revenu de 2012. Ce phénomène avait déjà été constaté en 2009. Le produit des mesures fiscales nouvelles de la loi de finances pour 2013 est globalement conforme aux prévisions. Les écarts sont constatés sur des impôts nouveaux, comme la taxe sur les transactions financières, dont l'évolution était encore difficile à anticiper. Un décalage lié à l'*exit tax* est par ailleurs à l'origine de 500 millions d'euros d'écart de recettes. Vous avez déjà pris connaissance d'une analyse partielle des départs et des retours de contribuables français avant 2012, qui n'a pas montré de mouvements inédits. D'ici à la fin du mois de juin, les derniers chiffres disponibles vous seront communiqués.

La recommandation de la Cour relative aux méthodes de prévision des recettes mérite toute notre attention. Dans un contexte marqué par les ajustements de la législation et une évolution du contexte macroéconomique, la question de l'adaptation des méthodes doit être constamment posée.

EXAMEN DES ARTICLES

La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 2 juillet 2014.

Article liminaire

Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2013

Le présent article met en œuvre l'article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, en 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 2013 ainsi que l'écart aux soldes prévus par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

*

* *

Mme Karine Berger. Pourquoi cet article n'est-il pas l'article 1^{er} ?

M. le président Gilles Carrez. L'article 1^{er} des lois de finances initiales est traditionnellement celui qui autorise à lever l'impôt. Par ailleurs, sinon surtout, la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, a expressément prévu que les données de cadrage fournies en préalable figurent dans un article « liminaire ».

M. Dominique Lefebvre. Du coup, la question se pose, par exemple pour une deuxième délibération, de savoir si cet article liminaire doit ou non être rattaché à la première partie d'une loi de finances. Il conviendra donc de clarifier son statut.

La Commission adopte l'article liminaire sans modification.

*

* *

Article premier
Résultats du budget de l'année 2013

Le présent article tend à arrêter le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2013, duquel découle le résultat budgétaire ou le solde d'exécution des lois de finances.

Ce résultat est analysé dans la partie générale du présent rapport.

*
* *

La Commission adopte l'article premier sans modification.

*
* *

Article 2

Tableau de financement de l'année 2013

Conformément au II de l'article 37 de la LOLF, le présent article « *arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement* ».

Ce tableau, qui peut ainsi être comparé à celui figurant à l'article d'équilibre de la loi de finances de l'année, permet au Parlement de mieux appréhender l'évolution des conditions de financement de l'État.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

*

* *

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

*

* *

Article 3

Résultat de l'exercice 2013 – affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe

Le présent article tend à soumettre à l'approbation du Parlement les états financiers de l'État. En application du III de l'article 37 de la LOLF, « *la loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30 [c'est-à-dire selon une comptabilité générale établie en droits constatés]. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes* ».

Le I tend à approuver le compte de résultat de l'exercice, le II tend à l'affecter au bilan, le III tend à approuver le bilan après affectation et le IV tend à approuver les informations complémentaires figurant à l'annexe du nouveau « *Compte général de l'État* », qui a remplacé l'ancien Compte général de l'administration des finances en application du 7° de l'article 54 de la LOLF.

L'article 47-2 de la Constitution issu de sa révision du 23 juillet 2008 prévoit que « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

La Cour des comptes est chargée de procéder à la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État en application du 5° de l'article 58 de la LOLF. Le premier président de la Cour des comptes a présenté l'acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2013 lors de son audition par la commission des Finances le 28 mai 2013 ⁽¹⁾.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

*
* *

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

*
* *

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cfiab/12-13/c1213088.pdf>

Article 4

Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement et aux crédits de paiement

Le présent article tend à arrêter les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d’engagement et des crédits de paiement consommés sur le budget général.

Afin d’ajuster ces dépenses aux crédits effectivement disponibles, il « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés* » (2° du IV de l’article 37 de la LOLF).

Ces informations sont complétées par l’annexe *Développement des crédits ouverts et des dépenses constatées au budget général*.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

*

* *

La Commission adopte l’article 4 sans modification.

*

* *

Article 5

**Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement
et aux crédits de paiement**

Le présent article tend à arrêter les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d’engagement et des crédits de paiement consommés sur les budgets annexes. Comme pour le budget général et afin d’ajuster les dépenses aux crédits effectivement disponibles, il « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés* » (2° du IV de l’article 37 de la LOLF).

Ces informations sont complétées par l’annexe *Comptes des recettes et dépenses des budgets annexes*.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

*
* *

La Commission adopte l’article 5 sans modification.

*
* *

Article 6

Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés – Affectation des soldes

Les **I** et **II** du présent article tendent à arrêter les montants définitifs, par mission et par programme :

– des autorisations d’engagement et des crédits de paiement consommés sur les comptes spéciaux dotés de crédits. Afin d’ajuster ces dépenses aux crédits effectivement disponibles, il « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concernée, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés* » (2° du IV de l’article 37 de la LOLF) ;

– des découverts sur les comptes spéciaux dotés de découverts. Il « *majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté* » (5° du IV de l’article 37 de la LOLF).

Les **III** et **IV** du présent article tendent ensuite à arrêter les soldes des comptes spéciaux au 31 décembre 2012 et à les reporter à la gestion 2013, à l’exception de plusieurs soldes « *non reportés sur l’exercice suivant* » en application du 4° du IV de l’article 37 de la LOLF.

Ces informations sont complétées par l’annexe *Développement des opérations constatées aux comptes spéciaux*.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

*

* *

La Commission adopte l’article 6 sans modification.

*

* *

Article 7

Règlement du compte spécial « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » clos au 1^{er} janvier 2013

Le présent article arrête le solde créditeur du compte spécial *Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique* à un montant de 415 821,84 euros, ce compte ayant été clos à compter du 1^{er} janvier 2013 en application de l'article 43 de la loi n° 2012-1509 de finances pour 2013.

Rappelons qu'afin de contribuer au respect des engagements pris par la France en matière de lutte contre changement climatique dans les pays en développement, il avait été créé un compte d'affectation spécial (CAS) *Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique* par l'article 63 de la loi de finances initiale pour 2011.

Ce CAS retraçait :

– en recettes : le produit de la vente de quotas carbone correspondant aux unités de quantité attribuée définies par le protocole de Kyoto du 11 décembre 1997, dans la limite de 150 millions d'euros ;

– en dépenses : des dépenses relatives aux actions des fonds environnementaux en matière de gestion durable de la forêt et de lutte contre la déforestation dans les pays en développement, pour lesquelles le ministre des Affaires étrangères ou le ministre de l'Économie et des finances est ordonnateur.

Aucune opération n'a été enregistrée en 2011. En 2012, les recettes se sont élevées seulement à 415 821,84 euros en raison d'un marché du carbone atone. Du fait de la faiblesse des recettes, aucune dépense n'a été imputée sur le compte qui a été supprimé en LFI 2013.

En conséquence, conformément au 4° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent article arrête le solde créditeur du CAS.

*

* *

M. le président Gilles Carrez. Cet article et le suivant sont relatifs à des comptes spéciaux clos au 1^{er} janvier 2013. Les montants en cause sont respectivement de 415 800 euros et de 200 millions d'euros.

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

*

* *

Article 8

Règlement du compte spécial « Gestion des actifs carbone de l'État » clos au 1^{er} juin 2013

Le présent article arrête le solde débiteur du compte spécial *Gestion des actifs carbone de l'État* à un montant de 200 101 888,16 euros, ce compte ayant été clos à compter du 1^{er} juin 2013 en application de l'article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

À la suite de la mise en place du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), l'article 8 de la loi n° 2009-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative a créé à compter du 1^{er} janvier 2009 le compte de commerce *Gestion des actifs de carbone de l'État* pour retracer les opérations destinées à ajuster les besoins en unités définies par le Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997. Ces opérations consistent à abonder en quotas d'émission de gaz à effet de serre la réserve destinée aux nouveaux entrants dans le système européen dans le cadre d'affectation des quotas d'émission pour la période 2008-2012.

À cet effet, le compte de commerce retraçait la totalité des produits et des charges résultant de ces opérations d'achat et de vente des quotas. Il retraçait également le versement d'avances en dépenses et le remboursement en capital et intérêts des avances consenties.

Depuis 2009, le compte de commerce n'a été utilisé que pour abonder la réserve pour les nouveaux entrants et ce, jusqu'au 30 avril 2013. À partir de cette date commence la phase III pour la période 2013-2020 qui est directement gérée au niveau européen et non plus par les États membres. En conséquence, le compte ne présentant plus d'utilité a été fermé conformément à l'article 43 de la loi de finances pour 2013. S'agissant des recettes, le produit des ventes des quotas mis aux enchères par la France est directement affecté à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) aux termes de l'article de loi précité.

En conséquence, conformément aux 4° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent article arrête le solde débiteur du compte de commerce.

*

* *

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

*

* *

Pour finir, elle adopte l'ensemble du projet de loi de règlement sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Propositions de la
Commission

Article liminaire

Article liminaire

Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2013 s'établissent comme suit :

<i>(en points de produit intérieur brut)</i>	
Exécution 2013	Écart avec les soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques
Solde structurel (1)	- 3,1
<i>Solde conjoncturel (2)</i>	<i>- 1,2</i>
<i>Mesures ponctuelles et temporaires (3)</i>	<i>0,0</i>
Solde effectif (1+2+3)	- 4,3
	- 1,5
	<i>0,0</i>
	<i>0,2</i>
	- 1,3

Article 1^{er}

Article 1^{er}

I.– Le résultat budgétaire de l'État en 2013, hors opérations avec le Fonds Monétaire International, est arrêté à la somme de – 74 867 967 950,14 €.

II.– Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2013 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

	<i>(en euros)</i>	
	Dépenses	Recettes
	Soldes	
Budget général		
Recettes		
Recettes fiscales brutes		370 220 024 415,29
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>		86 214 808 056,90
Recettes fiscales nettes (a)		284 005 216 358,39
Recettes non fiscales (b)		13 712 881 533,50
Montant net des recettes hors fonds de concours (c) = (a) + (b)		297 718 097 891,89
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit</i>		
<i>des collectivités territoriales et de l'Union européenne (d)</i>		78 020 598 663,74
Total net des recettes hors prélèvements sur recettes (e) = (c) – (d)		219 697 499 228,15
Fonds de concours (f)		3 521 630 095,83
Montant net des recettes y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)		223 219 129 323,98
Dépenses		
Dépenses brutes hors fonds de concours	381 341 233 767,49	
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	86 214 808 056,90	
Montant net des dépenses (h)	295 126 425 710,59	
Fonds de concours (i)	3 521 630 095,83	
Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)	298 648 055 806,42	
Total du budget général y compris fonds de concours	298 648 055 806,42	223 219 129 323,98
		– 75 428 926 482,44

Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens	2 076 040 809,86	2 076 040 809,86	
Publications officielles et information administrative	201 643 917,34	201 643 917,34	
Montant des budgets annexes hors fonds de concours	2 277 684 727,20	2 277 684 727,20	
Fonds de concours	18 635 234,40	18 635 234,40	
Total des budgets annexes y compris fonds de concours	2 296 319 961,60	2 296 319 961,60	
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	70 887 034 311,59	71 471 303 808,23	584 269 496,64
Comptes de concours financiers	110 942 192 987,04	110 732 737 402,42	- 209 455 584,62
Comptes de commerce (solde)	- 136 845 982,00		136 845 982,00
Comptes d'opérations monétaires hors opérations avec le Fonds monétaire international (solde)	- 49 298 638,28		49 298 638,28
Total des comptes spéciaux hors opérations avec le Fonds monétaire international	181 643 082 678,35	182 204 041 210,65	560 958 532,30
Résultat budgétaire de l'État hors opérations avec le Fonds monétaire international			- 74 867 967 950,14

Article 2

Article 2

Le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2013 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement ci-après :

	Exécution 2013 <i>(en milliards d'euros)</i>
BESOIN DE FINANCEMENT	
Amortissement de la dette à long terme	60,6
Amortissement de la dette à moyen terme	46,1
Amortissement de dettes reprises par l'État	6,1
Variation des dépôts de garantie	+ 0,2
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2013	73,3
TOTAL DU BESOIN DE FINANCEMENT	186,3
RESSOURCES DE FINANCEMENT	
Émissions à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels), nettes des rachats	168,8
Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	+ 7,2
Variation des dépôts des correspondants	- 5,3
Autres ressources de trésorerie	7,7
Variation du solde du compte du Trésor et assimilé	+ 7,9
TOTAL DES RESSOURCES DE FINANCEMENT	186,3

Article 3

Article 3

I.- Le compte de résultat de l'exercice 2013 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2013 s'établit à - 59 564 024 359,00 € :

Charges nettes

<i>En millions €</i>	2013
Charges de personnel	135 467
Achats, variations de stocks et prestations externes	20 844
Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	49 777
Autres charges de fonctionnement	8 587
Total des charges de fonctionnement direct (I)	214 675
Subventions pour charges de service public	27 710
Dotations aux provisions	0
Total des charges de fonctionnement indirect (II)	27 710
Total des charges de fonctionnement (III = I + II)	242 385
Ventes de produits et prestations de service	3 199
Production stockée et immobilisée	113
Reprises sur provisions et sur dépréciations	35 371
Autres produits de fonctionnement	27 024
Total des produits de fonctionnement (IV)	65 707
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III - IV)	176 678
Transferts aux ménages	36 521
Transferts aux entreprises	11 895
Transferts aux collectivités territoriales	75 235
Transferts aux autres collectivités	24 111
Charges résultant de la mise en jeu de garanties	8
Dotations aux provisions et aux dépréciations	8 925
Total des charges d'intervention (VI)	156 695
Contributions reçues de tiers	1 985
Reprises sur provisions et sur dépréciations	16 105
Total des produits d'intervention (VII)	18 090
TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI - VII)	138 605

CHARGES FINANCIÈRES NETTES		
Intérêts		42 327
Pertes de change liées aux opérations financières		113
Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations		3 268
Autres charges financières		15 958
Total des charges financières (IX)		61 666
Produits des immobilisations financières		15 896
Gains de change liés aux opérations financières		82
Reprises sur provisions et sur dépréciations		18 053
Autres intérêts et produits assimilés		3 219
Total des produits financiers (X)		37 250
TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)		24 416
TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)		339 699

Produits régaliens nets

En millions €	2013
Impôt sur le revenu	65 844
Impôt sur les sociétés	42 010
Taxe intérieure sur les produits pétroliers*	12 932
Taxe sur la valeur ajoutée	138 131
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	15 654
Autres produits de nature fiscale et assimilés	20 975
TOTAL DES PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)	295 545
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	6 464
TOTAL DES AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)	6 464
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le revenu national brut	- 17 833
Ressources propres de l'Union européenne basées sur la taxe sur la valeur ajoutée	- 4 041
TOTAL RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE BASÉES SUR LE REVENU NATIONAL BRUT ET LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (XV)	- 21 874
TOTAL DES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV - XV)	280 135

* le terme de TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers) a été remplacé par la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

Solde des opérations de l'exercice

<i>En millions €</i>	2013
Charges de fonctionnement nettes (V)	176 678
Charges d'intervention nettes (VIII)	138 605
Charges financières nettes (XI)	24 416
CHARGES NETTES (XII)	339 699
Produits fiscaux nets (XIII)	295 545
Autres produits régaliens nets (XIV)	6 464
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le revenu national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	- 21 874
PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)	280 135
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)	- 59 564

II.- Le résultat comptable de l'exercice 2013 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

III.- Le bilan, après affectation du résultat comptable, s'établit comme suit :

<i>En millions €</i>	31/12/2013		
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net
ACTIF IMMOBILISÉ			
Immobilisations incorporelles	43 045	15 316	27 729
Immobilisations corporelles	538 143	66 247	471 897
Immobilisations financières	348 451	26 153	322 298
Total actif immobilisé	929 640	107 716	821 924
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)			
Stocks	36 836	5 492	31 344
Créances	110 423	27 890	82 533
<i>Redevables</i>	<i>84 997</i>	<i>27 075</i>	<i>57 923</i>
<i>Clients</i>	<i>9 638</i>	<i>717</i>	<i>8 921</i>
<i>Autres créances</i>	<i>15 788</i>	<i>98</i>	<i>15 690</i>
Charges constatées d'avance	122		122
Total actif circulant (hors trésorerie)	147 381		113 999
TRÉSORERIE			
Fonds bancaires et fonds en caisse	2 513		2 513
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	- 1 799	33 382	- 1 799
Autres composantes de trésorerie	15 857		15 857
Équivalents de trésorerie	5 233		5 233
Total trésorerie	21 805		21 805
COMPTES DE RÉGULARISATION			
TOTAL ACTIF (I)	1 110 174	141 098	969 075

DETTES FINANCIÈRES	
Titres négociables	1 476 203
Titres non négociables	5 135
Dettes financières et autres emprunts	
Total dettes financières	1 481 338
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)	
Dettes de fonctionnement	6 721
Dettes d'intervention	8 457
Produits constatés d'avance	14 003
Autres dettes non financières	101 576
Total dettes non financières	130 758
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES	
Provisions pour risques	19 945
Provisions pour charges	103 082
Total provisions pour risques et charges	123 026
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)	26 698
TRÉSORERIE	
Correspondants du Trésor et personnes habilitées	95 368
Autres	
Total trésorerie	95 368
COMPTES DE RÉGULARISATION	49 601
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)	1 906 790
Report des exercices antérieurs	- 1 313 744
Écarts de réévaluation et d'intégration	376 029
Solde des opérations de l'exercice	
SITUATION NETTE (III = I - II)	- 937 715

IV.- L'annexe du compte général de l'État de l'exercice 2013 est approuvée.

Article 4

Article 4

I. – Le montant des autorisations d'engagement consommées sur le budget général au titre de l'année 2013 est arrêté par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Action extérieure de l'État	2 989 714 090,47		38 874 395,74
- Action de la France en Europe et dans le monde	1 923 875 950,28		34 796 371,20
- Diplomatie culturelle et d'influence	716 603 024,90		1 271 894,46
- Français à l'étranger et affaires consulaires	349 235 115,29		2 806 130,08
Administration générale et territoriale de l'État	2 577 522 499,35		14 539 215,06
- Administration territoriale	1 751 487 582,69		4 225 071,65
- Vie politique, culturelle et associative	151 802 342,11		6 445 876,16
- Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	674 232 574,55		3 868 267,25
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 066 069 081,73		221 197 128,37
- Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires	1 568 770 400,58		218 483 905,19
- Forêt	271 296 062,36		218 888,29
- Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	505 792 660,87		1 431 292,35
- Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	720 209 957,92		1 063 042,54
Aide publique au développement	2 235 668 598,46		8 089 359,54
- Aide économique et financière au développement	383 547 241,78		12 999,22
- Solidarité à l'égard des pays en développement	1 852 121 356,68		8 076 360,32

Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 002 899 696,85	15 283 505,06
- Liens entre la nation et son armée	105 727 716,55	6 387 272,45
- Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 802 629 841,71	202 839,20
- Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	94 542 138,59	8 693 393,41
Conseil et contrôle de l'État	630 710 434,20	10 115 473,00
- Conseil d'État et autres juridictions administratives	384 801 654,27	6 238 873,39
- Conseil économique, social et environnemental	40 272 745,00	30 000,00
- Cour des comptes et autres juridictions financières	205 277 223,63	3 595 391,91
- Haut conseil des finances publiques	358 811,30	251 207,70

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Culture	2 552 363 147,60		34 203 748,04
- Patrimoines	777 589 503,18		29 714 148,62
- Création	738 655 112,24		1 313 379,28
- Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 036 118 532,18		3 176 220,14
Défense	38 332 621 632,12		3 089 154 131,88
- Environnement et prospective de la politique de défense	1 819 731 255,86		63 470 963,23
- Préparation et emploi des forces	23 342 332 642,44		991 076 502,79
- Soutien de la politique de la défense	2 588 867 941,43		641 088 791,73
- Équipement des forces	10 581 689 792,39		1 393 517 874,13
Direction de l'action du gouvernement	1 449 862 390,30		33 178 121,05
- Coordination du travail gouvernemental	850 461 272,39		6 378 338,58
- Protection des droits et libertés	74 804 719,30		2 459 417,66
- Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	524 596 398,61		24 340 364,81
Écologie, développement et aménagement durables	10 799 643 516,90		80 084 598,17
- Infrastructures et services de transports	5 746 993 815,50		4 708 617,61
- Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	190 608 017,74		4 715 989,24
- Météorologie	211 349 171,00		
- Paysages, eau et biodiversité	232 088 488,26		12 436 670,30
- Information géographique et cartographique	94 235 460,14		0,86
- Prévention des risques	223 935 592,28		41 270 480,68
- Énergie, climat et après-mines	660 443 282,25		5 127 051,98
- Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	3 439 989 689,73		11 825 787,50

Économie	2 320 080 825,77	22 722 404,49
- Développement des entreprises et du tourisme	1 373 526 605,98	12 625 108,55
- Statistiques et études économiques	458 626 238,91	3 478 741,38
- Stratégie économique et fiscale	487 927 980,88	6 618 554,56
Égalité des territoires, logement et ville	5 949 285 532,20	1 785 668 495,51
- Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 414 643 066,86	352 554,44
- Aide à l'accès au logement	5 161 083 428,02	0,98
- Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	547 533 417,40	145 288 275,01
- Politique de la ville	- 1 173 974 380,08	1 640 027 665,08
- Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville		
Engagements financiers de l'État	57 157 611 543,05	1 71 875 860,95
- Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	44 885 787 998,05	77 212 001,95
- Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	114 516 141,70	93 383 858,30
- Épargne	575 888 341,34	0,66
- Majoration de rentes	179 184 061,96	0,04
- Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité	9 785 232 000,00	1 280 000,00
- Augmentation en capital de la Banque européenne d'investissement	1 617 003 000,00	

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Enseignement scolaire	63 483 871 054,69		58 406 596,35
- Enseignement scolaire public du premier degré	18 748 277 623,20		3 371 796,11
- Enseignement scolaire public du second degré	29 880 952 779,42		26 845 427,46
- Vie de l'élève	4 227 769 692,03		3 033 584,53
- Enseignement privé du premier et du second degré	7 084 574 670,32		1 554 831,68
- Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 226 355 273,71		10 292 448,58
- Enseignement technique agricole	1 315 941 016,01		13 308 507,99
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 338 726 040,12		115 142 372,98
- Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 328 762 970,43		65 928 865,38
- Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	178 416 110,68		5 465 236,11
- Conduite et pilotage des politiques économique et financière	850 980 450,44		36 485 976,89
- Facilitation et sécurisation des échanges	1 606 891 980,70		3 087 790,61
- Entretien des bâtiments de l'État	176 669 280,63		1 366 693,77
- Fonction publique	197 005 247,24		2 807 810,22
Immigration, asile et intégration	715 266 177,60		259 153,23
- Immigration et asile	635 790 434,42		258 163,90
- Intégration et accès à la nationalité française	79 475 743,18		989,33
Justice	7 043 227 603,03		98 375 128,08
- Justice judiciaire	2 811 029 802,76		64 327 384,45
- Administration pénitentiaire	2 813 260 653,92		32 290 611,02
- Protection judiciaire de la jeunesse	783 990 606,86		868 006,12
- Accès au droit et à la justice	337 782 185,04		16,96
- Conduite et pilotage de la politique de la justice	290 596 294,14		540 817,84
- Conseil supérieur de la magistrature	6 568 060,31		348 291,69

Médias, livre et industries culturelles	1 190 817 648,36		6 118 656,64
- Presse	510 061 734,06		6 118 655,94
- Livre et industries culturelles	254 723 938,78		0,22
- Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	277 814 148,52		0,48
- Action audiovisuelle extérieure	148 217 827,00		
Outre-mer	2 178 404 258,53		32 352 605,23
- Emploi outre-mer	1 458 677 761,11		1 827 871,82
- Conditions de vie outre-mer	719 726 497,42		30 524 733,41
Politique des territoires	301 904 447,03		46 141 321,45
- Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	245 851 347,57		39 622 256,97
- Interventions territoriales de l'État	56 053 099,46		6 519 064,48
Pouvoirs publics	989 015 739,00		
- Présidence de la République	101 233 252,00		
- Assemblée nationale	517 890 000,00		
- Sénat	323 584 600,00		
- La Chaîne parlementaire	34 498 162,00		
- Indemnités des représentants français au Parlement européen			
- Conseil constitutionnel	10 888 000,00		
- Haute Cour			
- Cour de justice de la République	921 725,00		
Provisions			324 184 749,00
- Provision relative aux rémunérations publiques			
- Dépenses accidentelles et imprévisibles			324 184 749,00

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Recherche et enseignement supérieur	25 851 199 514,59		34 028 696,78
- Formations supérieures et recherche universitaire	12 754 592 979,42		7 439 350,35
- Vie étudiante	2 320 357 221,64		0,47
- Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 010 354 958,24		5 868 920,76
- Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 273 427 732,00		
- Recherche spatiale	1 398 152 218,00		
- Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 536 924 166,95		3 127 408,65
- Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	967 252 239,26		17 362 747,13
- Recherche duale (civile et militaire)	177 440 728,00		
- Recherche culturelle et culture scientifique	110 282 187,47		2 425,03
- Enseignement supérieur et recherche agricoles	302 415 083,61		227 844,39
Régimes sociaux et de retraite	6 437 918 596,03		79 691,97
- Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 108 304 665,03		16 691,97
- Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	840 000 000,00		
- Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 489 613 931,00		63 000,00
Relations avec les collectivités territoriales	2 709 697 092,38		71 889 969,78
- Concours financiers aux communes et groupements de communes	789 992 348,12		50 877 395,88
- Concours financiers aux départements	480 796 448,59		1 064 083,41
- Concours financiers aux régions	906 973 600,00		70 937,00
- Concours spécifiques et administration	531 934 695,67		19 877 553,49

Remboursements et dégrèvements	86 178 558 058,74	1 767 640 941,26
- Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	74 542 568 775,74	1 521 956 224,26
- Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	11 635 989 283,00	245 684 717,00
Santé	1 378 494 751,49	357 176,51
- Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	634 514 347,28	337 580,72
- Protection maladie	743 980 404,21	19 595,79
Sécurité	17 660 954 040,94	224 094 621,45
- Police nationale	9 554 255 086,73	37 741 215,36
- Gendarmerie nationale	7 984 565 334,61	185 135 292,69
- Sécurité et éducation routières	122 133 619,60	1 218 113,40
Sécurité civile	417 396 847,78	1 146 594,61
- Intervention des services opérationnels	267 161 506,07	901 118,68
- Coordination des moyens de secours	150 235 341,71	245 475,93
Solidarité, insertion et égalité des chances	13 356 253 210,64	29 789 749,71
- Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	397 194 155,06	2 953 000,94
- Actions en faveur des familles vulnérables	245 282 458,63	4 373,37
- Handicap et dépendance	11 203 684 221,92	17 633 633,08
- Égalité entre les hommes et les femmes	23 279 199,71	262 230,29
- Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 486 813 175,32	8 936 512,03
Sport, jeunesse et vie associative	487 012 594,54	855 617,34
- Sport	242 523 773,67	719 686,21
- Jeunesse et vie associative	244 488 820,87	135 931,13
Travail et emploi	12 494 595 524,29	84 277 340,54
- Accès et retour à l'emploi	7 878 028 061,13	31 610 476,98
- Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 811 086 121,60	19 601 212,17
- Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	37 570 928,89	25 702 635,06
- Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	767 910 412,67	7 363 016,33
TOTAL	387 277 366 188,78	8 420 127 419,77

II. – Le montant des dépenses relatives au budget général au titre de l'année 2013 est arrêté par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits de paiement ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Action extérieure de l'État	2 987 383 093,24		27 559 668,79
- Action de la France en Europe et dans le monde	1 921 729 798,96		22 916 519,53
- Diplomatie culturelle et d'influence	716 263 212,94		1 888 751,42
- Français à l'étranger et affaires consulaires	349 390 081,34		2 754 397,84
Administration générale et territoriale de l'État	2 607 150 092,76		10 536 774,78
- Administration territoriale	1 751 945 664,21		3 388 176,50
- Vie politique, culturelle et associative	150 691 601,23		6 654 918,77
- Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	704 512 827,32		493 679,51
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 315 246 055,52		2 282 461,33
- Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires	1 782 347 865,34		0,96
- Forêt	295 886 854,41		1,46
- Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	504 694 217,22		1 298 543,00
- Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	732 317 118,55		983 915,91
Aide publique au développement	2 966 795 714,05		280 548,95
- Aide économique et financière au développement	1 094 111 585,27		0,73
- Solidarité à l'égard des pays en développement	1 872 684 128,78		280 548,22
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 013 978 996,51		8 687 574,40
- Liens entre la nation et son armée	112 924 876,55		3 594 320,45
- Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 802 629 841,36		0,55
- Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	98 424 278,60		5 093 253,40

Conseil et contrôle de l'État	610 495 739,73		6 140 045,92
- Conseil d'État et autres juridictions administratives	363 813 600,98		2 295 695,18
- Conseil économique, social et environnemental	40 272 745,00		30 000,00
- Cour des comptes et autres juridictions financières	206 054 658,60		3 559 066,89
- Haut conseil des finances publiques	354 735,15		255 283,85
Culture	2 618 121 636,51		4,78
- Patrimoines	797 990 538,46		1,50
- Création	761 553 260,21		0,96
- Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 058 577 837,84		2,32
Défense	38 959 928 836,05	0,52	14 787 713,14
- Environnement et prospective de la politique de défense	1 858 822 038,35		2 995 554,62
- Préparation et emploi des forces	23 836 476 090,71		60 467,84
- Soutien de la politique de la défense	2 844 435 877,42	0,52	11 553 263,70
- Équipement des forces	10 420 194 829,57		178 426,98
Direction de l'action du gouvernement	1 128 246 492,37		6 405 519,31
- Coordination du travail gouvernemental	495 066 662,75		1 030 244,60
- Protection des droits et libertés	86 748 594,04		740 342,52
- Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	546 431 235,58		4 634 932,19

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Écologie, développement et aménagement durables	10 280 044 814,93		13 973 215,74
- Infrastructures et services de transports	5 143 245 303,89		0,99
- Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	182 286 412,90		2 220 819,42
- Météorologie	211 349 171,00		
- Paysages, eau et biodiversité	244 635 812,54		0,79
- Information géographique et cartographique	94 260 631,55		0,45
- Prévention des risques	241 886 601,78		130 676,94
- Énergie, climat et après-mines	664 485 003,80		4 610 240,20
- Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	3 497 895 877,47		7 011 476,95
Économie	2 210 685 585,81		8 720 908,07
- Développement des entreprises et du tourisme	1 262 925 703,23		275 720,73
- Statistiques et études économiques	458 826 607,95		3 444 508,62
- Stratégie économique et fiscale	488 933 274,63		5 000 678,72
Égalité des territoires, logement et ville	7 617 971 632,42		58 185,04
- Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 397 555 274,33		0,97
- Aide à l'accès au logement	5 161 083 428,02		0,98
- Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	588 769 610,58		58 182,58
- Politique de la ville	470 563 319,49		0,51
- Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville			

Engagements financiers de l'État	53 895 867 543,05	170 595 860,95
- Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	44 885 787 998,05	77 212 001,95
- Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	114 516 141,70	93 383 858,30
- Épargne	575 888 341,34	0,66
- Majoration de rentes	179 184 061,96	0,04
- Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité	6 523 488 000,00	
- Augmentation en capital de la Banque européenne d'investissement	1 617 003 000,00	
Enseignement scolaire	63 436 250 681,63	38 609 583,24
- Enseignement scolaire public du premier degré	18 748 405 806,21	3 093 259,10
- Enseignement scolaire public du second degré	29 880 938 705,59	26 849 382,29
- Vie de l'élève	4 245 542 304,02	3 033 584,54
- Enseignement privé du premier et du second degré	7 084 561 434,14	1 555 019,86
- Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 148 268 184,65	3 510 398,47
- Enseignement technique agricole	1 328 534 247,02	567 938,98
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 395 558 188,25	31 291 758,82
- Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 348 630 877,94	16 235 237,38
- Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	201 385 918,83	5 093 217,17
- Conduite et pilotage des politiques économique et financière	874 872 313,52	4 561 529,52
- Facilitation et sécurisation des échanges	1 597 543 932,76	2 621 806,49
- Entretien des bâtiments de l'État	169 811 422,02	2 778 620,43
- Fonction publique	203 313 723,18	1 347,83

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Immigration, asile et intégration	704 987 903,13		2,02
- Immigration et asile	629 895 762,11		0,53
- Intégration et accès à la nationalité française	75 092 141,02		1,49
Justice	7 574 284 237,54		3 745 997,51
- Justice judiciaire	3 034 797 393,26		1 207 520,43
- Administration pénitentiaire	3 130 175 870,60		1 301 305,24
- Protection judiciaire de la jeunesse	765 884 104,97		854 864,86
- Accès au droit et à la justice	337 947 982,07		0,93
- Conduite et pilotage de la politique de la justice	301 937 609,02		34 014,67
- Conseil supérieur de la magistrature	3 541 277,62		348 291,38
Médias, livre et industries culturelles	1 197 727 742,29		1,71
- Presse	512 968 525,50		0,50
- Livre et industries culturelles	258 727 241,27		0,73
- Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	277 814 148,52		0,48
- Action audiovisuelle extérieure	148 217 827,00		
Outre-mer	2 102 469 474,21		1 138 233,47
- Emploi outre-mer	1 433 015 139,73		993 058,95
- Conditions de vie outre-mer	649 454 334,48		145 174,52
Politique des territoires	302 112 694,23		96 632,31
- Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	243 930 116,25		96 632,29
- Interventions territoriales de l'État	58 182 577,98		0,02
Pouvoirs publics	989 015 739,00		
- Présidence de la République	101 233 252,00		
- Assemblée nationale	517 890 000,00		
- Sénat	323 584 600,00		
- La Chaîne parlementaire	34 498 162,00		
- Indemnités des représentants français au Parlement européen			
- Conseil constitutionnel	10 888 000,00		
- Haute Cour			
- Cour de justice de la République	921 725,00		

Provisions			24 184 749,00
- Provision relative aux rémunérations publiques			
- Dépenses accidentelles et imprévisibles			24 184 749,00
Recherche et enseignement supérieur	25 795 529 028,87		842 950,80
- Formations supérieures et recherche universitaire	12 788 079 005,72		46,35
- Vie étudiante	2 329 271 107,75		0,40
- Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4 908 348 946,06		0,94
- Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 273 427 732,00		
- Recherche spatiale	1 398 152 218,00		
- Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 498 729 787,67		0,28
- Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	1 003 376 670,86		790 357,14
- Recherche duale (civile et militaire)	177 440 728,00		
- Recherche culturelle et culture scientifique	114 512 449,80		0,70
- Enseignement supérieur et recherche agricoles	304 190 383,01		52 544,99

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Régimes sociaux et de retraite	6 438 182 226,03		0,97
- Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 108 505 295,03		0,97
- Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	840 000 000,00		
- Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 489 676 931,00		
Relations avec les collectivités territoriales	2 720 602 293,35		1 544 069,53
- Concours financiers aux communes et groupements de communes	767 164 135,43		383 145,57
- Concours financiers aux départements	481 613 528,17		1 089 986,83
- Concours financiers aux régions	906 973 600,00		70 937,00
- Concours spécifiques et administration	564 851 029,75		0,13
Remboursements et dégrèvements	86 214 808 056,90		1 731 390 943,10
- Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	74 570 162 439,36		1 494 362 560,64
- Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	11 644 645 617,54		237 028 382,46
Santé	1 378 984 800,65		1 250 812,35
- Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	635 004 396,44		1 231 216,56
- Protection maladie	743 980 404,21		19 595,79
Sécurité	17 518 989 146,58		11 034 688,86
- Police nationale	9 345 468 939,22		10 463 484,41
- Gendarmerie nationale	8 050 024 762,86		30 536,87
- Sécurité et éducation routières	123 495 444,50		540 667,58
Sécurité civile	432 542 576,41		690 211,80
- Intervention des services opérationnels	271 239 729,04		690 210,94
- Coordination des moyens de secours	161 302 847,37		0,86

Solidarité, insertion et égalité des chances	13 422 603 566,49	3 575 678,48
- Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	400 153 774,31	6 375,69
- Actions en faveur des familles vulnérables	245 267 124,14	0,86
- Handicap et dépendance	11 247 124 622,27	115 085,73
- Égalité entre les hommes et les femmes	23 186 970,14	77 641,86
- Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 506 871 075,63	3 376 574,34
Sport, jeunesse et vie associative	499 177 001,16	118 991,24
- Sport	254 625 124,44	1 202,96
- Jeunesse et vie associative	244 551 876,72	117 788,28
Travail et emploi	10 527 122 273,65	15 161 707,23
- Accès et retour à l'emploi	5 973 595 147,11	73 002,00
- Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 708 980 565,57	1,20
- Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	66 099 524,13	6 247 054,87
- Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	778 447 036,84	8 841 649,16
TOTAL	384 862 863 863,32	2 134 705 493,64
	0,52	

Article 5

Article 5

1.- Le montant des autorisations d'engagement consommées sur les budgets annexes au titre de l'année 2013 est arrêté par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des budgets annexes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Contrôle et exploitation aériens	2 024 525 141,66		113 261 937,21
- Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 507 102 481,21		30 865 730,61
- Navigation aérienne	465 621 479,71		73 220 818,36
- Transports aériens, surveillance et certification	51 801 180,74		9 175 388,24
- Formation aéronautique			
Publications officielles et information administrative	184 695 893,37		18 527 613,43
- Édition et diffusion	90 938 689,93		13 179 724,07
- Pilotage et activités de développement des publications	93 757 203,44		5 347 889,36
TOTAL	2 209 221 035,03		131 789 550,64

II. – Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2013 sont arrêtés par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des budgets annexes	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations des crédits non consommés et non reportés (en euros)
Contrôle et exploitation aériens	2 094 676 044,26	2 094 676 044,26	56 390 642,82	65 689 441,07
- Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 504 230 881,70			32 372 307,50
- Navigation aérienne	481 930 909,72			25 376 948,72
- Transports aériens, surveillance et certification	52 123 610,02			7 940 184,85
<i>augmentation du fonds de roulement</i>	<i>56 390 642,82</i>		<i>56 390 642,82</i>	
Publications officielles et information administrative	201 643 917,34	201 643 917,34	26 734 423,35	36 947 582,01
- Édition et diffusion	90 225 467,35			17 617 733,65
- Pilotage et activités de développement des publications	84 684 026,64			19 329 848,36
<i>augmentation du fonds de roulement</i>	<i>26 734 423,35</i>		<i>26 734 423,35</i>	
TOTAL	2 296 319 961,60	2 296 319 961,60	83 125 066,17	102 637 023,08

Article 6

Article 6

1.– Le montant des autorisations d'engagement consommées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2014 est arrêté, au 31 décembre 2013, par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées
Comptes d'affectation spéciale			
Aides à l'acquisition de véhicules propres	281 538 073,58		121 132 457,42
- Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres	280 932 190,70		119 251 189,30
- Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants	605 882,88		1 881 268,12
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 306 001 796,45		24 535 073,57
- Radars	211 263 853,52		0,50
- Fichier national du permis de conduire	21 046 627,62		0,38
- Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	29 003 467,00		3 000 000,00
- Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	598 118 500,31		14 610 956,69
- Désendettement de l'État	446 569 348,00		6 924 116,00
Développement agricole et rural	111 276 327,23		0,77
- Développement et transfert en agriculture	54 820 869,87		0,13
- Recherche appliquée et innovation en agriculture	56 455 457,36		0,64

Texte du projet de loi	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
		Ouvertures d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées
<p>Désignation des comptes spéciaux</p>			
<p>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</p> <ul style="list-style-type: none"> -Électrification rurale -Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries 	<p>403 900 753,59</p> <p>401 785 073,59</p> <p>2 115 680,00</p>		<p>2 681 274,41</p> <p>0,41</p> <p>2 681 274,00</p>
<p>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</p> <ul style="list-style-type: none"> -Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire -Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage -Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance 	<p>812 755 748,40</p> <p>450 000 000,00</p> <p>354 577 209,00</p> <p>8 178 539,40</p>		<p>45 212 379,60</p> <p>43 212 380,00</p> <p>1 999 999,60</p>
<p>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</p> <ul style="list-style-type: none"> -Contribution au désendettement de l'État -Contributions aux dépenses immobilières 	<p>551 041 369,48</p> <p>76 106 405,02</p> <p>474 934 964,46</p>		<p>235 473 807,52</p> <p>12 529 121,98</p> <p>222 944 685,54</p>
<p>Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État</p> <ul style="list-style-type: none"> -Désendettement de l'État -Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques (ministère de la défense) -Optimisation de l'usage du spectre hertzien et des infrastructures du réseau physique de télécommunications du ministère de l'intérieur 	<p>705 321 255,47</p> <p>705 321 255,47</p>		<p>364 808 477,53</p> <p>364 808 477,53</p>

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
		Ouvertures d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées
Participation de la France au désendettement de la Grèce - Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre - Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France	1 005 600 000,00 1 005 600 000,00		
Participations financières de l'État - Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État - Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	9 871 822 759,48 9 871 822 759,48		1 48 829 548,52 1 48 829 548,52
Pensions - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité - Ouvriers des établissements industriels de l'État - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	55 602 374 893,00 51 335 497 818,57 1 898 495 043,34 2 368 382 031,09		2 298,00 2 295,43 1,66 0,91
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs - Exploitation des services nationaux de transport conventionnés - Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés	324 996 947,21 217 396 947,21 107 600 000,00		0,79 0,79
Total des comptes d'affectation spéciale	70 976 629 923,89		942 675 318,13

<i>Comptes de concours financiers</i>			
Accords monétaires internationaux			
- Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine			
- Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale			
- Relations avec l'Union des Comores			
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics			
- Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides européennes de la politique agricole commune	6 633 792 669,15		691 656 634,85
- Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	6 579 417 588,15		620 582 411,85
- Avances à des services de l'État	-193 574 223,00		56 074 223,00
- Avances à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex	247 949 304,00		15 000 000,00
Avances à l'audiovisuel public			
- France Télévisions	3 447 678 602,00		
- ARTE France	2 300 364 073,00		
- Radio France	268 123 901,00		
- Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	618 174 660,00		
- Institut national de l'audiovisuel	169 243 179,00		
	91 772 789,00		
	91 072 514 013,22		2 288 942 341,78
Avances aux collectivités territoriales			
- Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	41 900 001,00		6 000 000,00
- Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	91 030 614 012,22		2 282 942 341,78

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
		Ouvertures d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées
	9 214 156 406,92		2 79 183 593,08
Avances aux organismes de sécurité sociale - Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de la fraction de TVA prévue au 3 ^e de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale	8 551 757 521,89		251 582 478,11
- Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en compensation des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires	480 447 080,33		19 552 919,67
- Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en compensation de l'exonération de cotisations sociales sur les services à la personne	181 951 804,70		8 048 195,30
Prêts à des États étrangers - Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	856 360 150,27 379 500 000,00		237 849 849,73 500 000,00
- Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	13 569 062,51		236 640 937,49
- Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	447 000 000,00		708 912,24
- Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	16 291 087,76		
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés - Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	14 286 195,28 325 295,12		74 257 284,72 3 701,88
- Prêts pour le développement économique et social	13 960 900,16		74 253 582,84
- Prêts à la filière automobile			
Total des comptes de concours financiers	111 238 788 036,84		3 571 889 704,16
TOTAL GÉNÉRAL	182 215 417 960,73		4 514 565 022,29

II. – Les résultats des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2014 sont arrêtés, au 31 décembre 2013, par mission et programme aux sommes mentionnées dans les tableaux ci-après. Les crédits de paiement ouverts et les découverts autorisés sont modifiés comme indiqué dans ces tableaux.

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Comptes d'affectation spéciale				
Aides à l'acquisition de véhicules propres	281 538 073,58	276 612 762,17		121 132 457,42
- Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres	280 932 190,70			119 251 189,30
- Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants	605 882,88			1 881 268,12
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 315 124 251,78	1 382 921 521,99		24 535 072,22
- Radars	218 662 018,75			0,25
- Fichier national du permis de conduire	22 767 465,72			0,28
- Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	29 003 467,00			2 999 999,00
- Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	598 121 952,31			14 610 956,69
- Désendettement de l'État	446 569 348,00			6 924 116,00
Développement agricole et rural	106 977 167,50	120 579 836,72		1,50
- Développement et transfert en agriculture	54 853 069,26			0,74
- Recherche appliquée et innovation en agriculture	52 124 098,24			0,76

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	347 744 929,50	374 318 725,56		1 007 608,50
- Électrification rurale	346 352 133,08			0,92
- Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries	1 392 796,42			1 007 607,58
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	813 707 288,21	675 742 003,39		45 212 379,79
- Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire	450 000 000,00			
- Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage	355 647 209,00			43 212 380,00
- Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance	8 060 079,21			1 999 999,79
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	570 454 422,45	406 382 568,57		207 605 530,90
- Contribution au désendettement de l'État	76 106 405,02			12 529 121,98
- Contributions aux dépenses immobilières	494 348 017,43			195 076 408,92
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État	1 066 243 429,09	11 980,08		627 950,91
- Désendettement de l'État				
- Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques (ministère de la défense)				
- Optimisation de l'usage du spectre hertzien et des infrastructures du réseau physique de télécommunications du ministère de l'intérieur	1 066 243 429,09			627 950,91

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Participation de la France au désendettement de la Grèce - Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre - Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France	599 000 000,00 599 000 000,00	1 005 600 000,00		
Participations financières de l'État - Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État - Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	9 871 822 759,48 9 871 822 759,48	11 091 661 451,42		1 48 829 548,52 1 48 829 548,52
Pensions - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité - Ouvriers des établissements industriels de l'État - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	55 602 377 187,00 51 335 497 818,57 1 898 495 043,34 2 368 384 325,09	55 812 453 843,33		4,00 1,43 1,66 0,91
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs - Exploitation des services nationaux de transport conventionnés - Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés	312 044 803,00 204 444 803,00 107 600 000,00	325 019 115,00		
Total des comptes d'affectation spéciale	70 887 034 311,59	71 471 303 808,23		548 950 553,76

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
<i>Comptes de concours financiers</i>				
Accords monétaires internationaux				
- Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine				
- Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale				
- Relations avec l'Union des Comores				
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	6 633 792 669,15	6 768 797 541,21		691 656 634,85
- Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides européennes de la politique agricole commune	6 579 417 588,15			620 582 411,85
- Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	-193 574 223,00			56 074 223,00
- Avances à des services de l'État	247 949 304,00			
- Avances à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex				15 000 000,00
Avances à l'audiovisuel public	3 447 678 602,00	3 448 313 108,51		
- France Télévisions	2 300 364 073,00			
- ARTE France	268 123 901,00			
- Radio France	618 174 660,00			
- Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	169 243 179,00			
- Institut national de l'audiovisuel	91 772 789,00			

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Avances aux collectivités territoriales - Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	91 072 027 969,22 41 900 001,00 91 030 127 968,22	90 697 358 737,69		2 289 428 385,78 6 000 000,00 2 283 428 385,78
Avances aux organismes de sécurité sociale - Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de la fraction de TVA prévue au 3° de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale - Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en compensation des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires - Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en compensation de l'exonération de cotisations sociales sur les services à la personne	9 214 156 406,92 8 551 757 521,89 480 447 080,33 181 951 804,70	9 219 596 494,46		279 183 593,08 251 582 478,11 19 552 919,67 8 048 195,30

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Prêts à des États étrangers	541 275 203,21	592 764 890,71		502 934 796,79
- Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	273 313 467,27			173 686 532,73
- Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	13 670 648,18			236 539 351,82
- Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	238 000 000,00			92 000 000,00
- Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	16 291 087,76			708 912,24
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	33 262 136,54	5 906 629,84		360,46
- Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	329 136,54			360,46
- Prêts pour le développement économique et social	32 933 000,00			
- Prêts à la filière automobile				
Total des comptes de concours financiers	110 942 192 987,04	110 732 737 402,42		3 763 203 770,96

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement Majorations du découvert (en euros)
	Dépenses	Recettes	
Comptes de commerce			
Approvisionnement des armées en produits pétroliers, autres fluides et produits complémentaires	768 076 382,01	815 319 823,28	
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	162 992 724,79	160 261 374,90	
Couverture des risques financiers de l'État	2 149 934 836,64	2 149 934 836,64	-
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	606 046 220,72	595 823 528,95	-
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	46 900 799 291,42	47 109 027 197,01	-
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	9 060 000,00	8 831 576,50	-
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses	2 994,00	-	-
Opérations commerciales des domaines	44 957 129,19	70 716 406,42	-
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	27 697 663,44	26 032 036,38	-
Renouvellement des concessions hydroélectriques	941 156,57	-	-
Total des comptes de commerce	50 670 508 398,78	50 935 946 780,08	
Comptes d'opérations monétaires			
Émission des monnaies métalliques	191 561 271,30	249 180 348,56	
Opérations avec le Fonds monétaire international	2 062 387 314,39	1 629 699 067,65	8 470 147 271,92
Pertes et bénéfices de change	24 229 262,24	15 908 823,26	
Total des comptes d'opérations monétaires	2 278 177 847,93	1 894 788 239,47	8 470 147 271,92

III. Les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2014 sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2013, aux sommes ci-après :

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2013 (en euros)	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes d'affectation spéciale		6 081 135 834,93
Aide à l'acquisition de véhicules propres		1 816 620,45
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers		772 428 412,86
Développement agricole et rural		65 672 648,49
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale		152 686 362,89
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage		115 639 747,13
Gestion du patrimoine immobilier de l'État		738 455 703,14
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État		128 619,89
Participation de la France au désendettement de la Grèce		406 600 000,00
Participations financières de l'État		2 786 918 083,19
Pensions		987 005 960,32
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs		53 783 676,57
Comptes de concours financiers	29 000 339 099,04	8 458 912,49
Accords monétaires internationaux		
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	2 240 482 871,16	
Avances à l'audiovisuel public		3 018 824,95
Avances aux collectivités territoriales	2 884 024 695,65	
Avances aux organismes de sécurité sociale		5 440 087,54
Prêts à des États étrangers	22 553 957 902,23	
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	1 321 873 630,00	

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2013 (en euros)	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes de commerce	65 694 362,24	3 829 020 307,25
Approvisionnement des armées en produits pétroliers, autres fluides et produits complémentaires	50 839 247,26	
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	12 941 018,39	
Couverture des risques financiers de l'État	0,02	
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État		57 866 116,99
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État		3 474 856 596,02
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes		99 763 434,38
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses		17 462 802,94
Opérations commerciales des domaines		157 679 003,15
Régie industrielle des établissements pénitentiaires		21 392 353,77
Renouvellement des concessions hydroélectriques	1 914 096,57	
Comptes d'opérations monétaires	8 478 467 710,90	2 734 677 843,76
Émission des monnaies métalliques		2 734 677 843,76
Opérations avec le Fonds monétaire international	8 470 147 271,92	
Pertes et bénéfices de change	8 320 438,98	
TOTAL GÉNÉRAL	37 544 501 172,18	12 653 292 898,43

IV.- Les soldes arrêtés au III sont reportés à la gestion 2014 à l'exception :

- d'un solde débiteur global de 429 018 518,82 € concernant les comptes de concours financiers suivants : « Prêts à des états étrangers » (126 861 597,01 €), « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (12 732 973,19 €) et « Avances aux collectivités territoriales » (289 423 948,62 €) ;
- d'un solde débiteur de 2 658 871,31 € relatif au compte de commerce « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes » ;
- d'un solde débiteur de 8 320 438,98 € afférent au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ».

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Propositions de la Commission

—

Article 7

Le solde créditeur du compte spécial « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » clos au 1^{er} janvier 2013 est arrêté au montant de 415 821,84 €.

Article 7

Article 8

Le solde débiteur du compte spécial « Gestion des actifs carbone de l'État » clos au 1^{er} juin 2013 est arrêté au montant de 200 101 888,16 €.

Article 8