



N° 3895

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 juin 2016

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015* (n° 3781),

## TOME I

**EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES**

PAR MME VALÉRIE RABULT,

Rapporteure générale,

Députée.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. UN DÉFICIT QUI DIMINUE PLUS RAPIDEMENT QUE PRÉVU</b> .....	10
A. LE DÉFICIT PUBLIC .....	10
B. LE DÉFICIT DE L'ÉTAT .....	10
<b>II. UNE BAISSSE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES</b> .....	11
<b>III. UN RESPECT EN 2015 DES DEUX NORMES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT</b> ..	12
<b>IV. UN RALENTISSEMENT DE LA PROGRESSION DE LA DETTE DE L'ÉTAT ET UNE RÉDUCTION DE LA CHARGE D'INTÉRÊTS</b> .....	13
<b>V. UN RESPECT DE L'ENGAGEMENT DE STABILITÉ DES EFFECTIFS, CONCOMITANT À UNE AUGMENTATION DES EMPLOIS DANS LES SECTEURS PRIORITAIRES</b> .....	14
<b>VI. UNE POURSUITE DES PROGRÈS DE LA CERTIFICATION DES COMPTES</b> ..	14
<b>FICHE 1 : LE DÉFICIT PUBLIC DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT</b> .....	15
<b>I. LE DÉFICIT PUBLIC DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET SA COMPOSANTE STRUCTURELLE</b> .....	16
A. LE DÉFICIT PUBLIC DIMINUE PLUS RAPIDEMENT QUE PRÉVU .....	16
B. LE DÉFICIT STRUCTUREL EST INFÉRIEUR À L'OBJECTIF DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES .....	18
<b>II. LE DÉFICIT DE L'ÉTAT</b> .....	20
A. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE MOINS IMPORTANT QUE PRÉVU .....	20
B. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE EN BAISSSE DE 20 MILLIARDS D'EUROS DEPUIS LE DÉBUT DE LA LÉGISLATURE .....	22
C. L'UTILISATION DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE PERMET DE REMETTRE EN CAUSE L'ANALYSE FINANCIÈRE DE LA COUR DES COMPTES CONTESTÉE PAR LE GOUVERNEMENT ET LA RAPPORTEURE GÉNÉRALE .....	23
1. Le retraitement des dépenses exceptionnelles .....	23
2. La prise en compte des décaissements PIA .....	24
D. UN DÉBAT TRANCHÉ PAR LA COMPTABILITÉ NATIONALE .....	26

<b>FICHE 2 : LES RECETTES DE L'ÉTAT</b> .....	27
<b>I. LES RECETTES FISCALES</b> .....	28
<b>A. EXAMEN GÉNÉRAL</b> .....	28
1. Une exécution en ligne avec les prévisions .....	28
2. Une élasticité proche de l'unité.....	29
3. Un allègement de la fiscalité des entreprises et des ménages .....	30
4. Des dépenses fiscales stables hors CICE .....	33
<b>B. EXAMEN PAR IMPÔT</b> .....	34
1. La taxe sur la valeur ajoutée .....	34
2. L'impôt sur le revenu.....	36
3. L'impôt sur les sociétés .....	37
4. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques .....	39
5. Les autres recettes fiscales .....	40
<b>II. LES RECETTES NON FISCALES</b> .....	41
<b>III. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES</b> .....	43
<b>A. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES EN FAVEUR DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	43
<b>B. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	43
<b>FICHE 3 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT</b> .....	45
<b>I. L'EXÉCUTION 2015 RESPECTE LES DEUX NORMES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT</b> .....	45
<b>A. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT SONT LÉGÈREMENT SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE</b> .....	45
1. L'exécution 2015 .....	45
2. L'évolution des dépenses nettes de l'État depuis 2012 .....	47
3. La compensation du pacte de responsabilité et de solidarité par l'État .....	51
<b>B. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT RESPECTENT TOUTEFOIS EN 2015 LES DEUX NORMES DE DÉPENSES</b> .....	52
<b>II. L'ÉVOLUTION PAR NATURE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT</b> .....	55
<b>A. UNE AUGMENTATION RÉGULIÈRE DES DÉPENSES DE PERSONNEL</b> ...	56
<b>B. UNE RÉDUCTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT</b> .....	57
1. La réduction des dépenses de fonctionnement de l'État.....	57
2. Une quasi-stabilisation des subventions pour charges de service public.....	58
<b>C. UN NIVEAU STABLE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT</b> .....	58
<b>D. LES DÉPENSES D'INTERVENTION ET LES OPÉRATIONS FINANCIÈRES</b> ...	60

<b>FICHE 4 : LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES EN COURS D'ANNÉE</b> .....	61
<b>I. LES MISES EN RÉSERVE</b> .....	62
<b>II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS OPÉRÉS PAR LES TROIS DÉCRETS D'AVANCE PRIS EN 2015</b> .....	64
<b>III. LES ANNULLATIONS DE CRÉDITS ISSUES DU DÉCRET D'ANNULATION DU 9 JUIN 2015</b> .....	65
<b>IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE DÉCEMBRE 2015</b> .....	65
<b>V. LES MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES</b> .....	71
A. LES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS .....	74
B. LES REPORTS DE CRÉDITS .....	74
C. LES AUTRES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES .....	76
<b>VI. LES MODIFICATIONS ENVISAGÉES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT</b> .....	77
A. LES OUVERTURES ET ANNULLATIONS PORTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL .....	77
B. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS RELATIFS AUX BUDGETS ANNEXES ET AUX COMPTES SPÉCIAUX .....	78
<b>FICHE 5 : LA DETTE DE L'ÉTAT</b> .....	79
<b>I. UN RALENTISSEMENT DE L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT</b> .....	79
A. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT INFÉRIEUR À LA PRÉVISION .....	80
B. LES COMPOSANTES DU BESOIN DE FINANCEMENT .....	81
C. LES RESSOURCES DE FINANCEMENT .....	81
1. La mise en œuvre d'un important programme d'émissions de titres à partir d'anciennes obligations .....	82
2. Un niveau record d'émissions de titres à moyen et long terme .....	85
<b>FICHE 6 : LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT</b> .....	89
<b>I. LE BILAN DE L'ÉTAT : UNE NOUVELLE DÉGRADATION DE LA SITUATION NETTE PATRIMONIALE</b> .....	90
A. PRÈS DE 1 000 MILLIARDS D'EUROS D'ACTIF .....	91
1. Une baisse de la valorisation des immobilisations .....	92
2. Un actif circulant stable .....	92
3. Une trésorerie disponible qui s'accroît .....	92

B. UN PASSIF DE PRÈS DE 2 100 MILLIARDS.....	93
1. Un passif principalement constitué de dettes financières .....	93
2. Des dettes diverses qui progressent en raison notamment du CICE et de la réforme de la CSPE.....	94
3. Des provisions pour risques et charges stables.....	94
4. Des « <i>autres passifs</i> » stables et des dettes de trésorerie en augmentation .....	95
<b>II. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ÉTAT : UNE DÉGRADATION DU RÉSULTAT PATRIMONIAL NON LIÉE AU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT.....</b>	<b>95</b>
A. LES CHARGES DE L'ÉTAT.....	96
1. Les charges de fonctionnement nettes comprennent essentiellement des charges de personnel .....	96
2. Les charges d'intervention sont composées pour moitié de charges de transfert en direction des collectivités territoriales.....	97
3. Les charges financières nettes.....	98
B. LES PRODUITS DE L'ÉTAT .....	98
<b>III. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L'ÉTAT .....</b>	<b>98</b>
<b>IV. LA POURSUITE DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE CERTIFICATION DES COMPTES .....</b>	<b>99</b>
<b>FICHE 7 : LE SUIVI DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS.....</b>	<b>103</b>
<b>I. UNE SOUS-EXÉCUTION DU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS .....</b>	<b>104</b>
A. LA SOUS-EXÉCUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS AU NIVEAU DE L'ÉTAT .....	104
B. LA SOUS-CONSOMMATION DES PLAFONDS D'EMPLOIS AU NIVEAU DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT.....	106
C. UNE STABILITÉ DES EFFECTIFS AVEC UN VOLANT TOUJOURS IMPORTANT D'EMPLOIS NON POURVUS .....	108
1. Les effectifs diminuent légèrement par rapport à 2012 et leur niveau est conforme à l'engagement présidentiel de stabilité.....	108
2. Un volant toujours important d'emplois non pourvus .....	109
<b>II. UN SCHÉMA D'EMPLOIS DEVENU POSITIF EN COURS DE GESTION, EN RAISON DE LA RÉVISION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE .....</b>	<b>110</b>
A. UN SCHÉMA D'EMPLOIS EN HAUSSE AU NIVEAU DES MINISTÈRES....	110
B. UN SCHÉMA D'EMPLOIS EN CROISSANCE AU SEIN DES OPÉRATEURS.....	112

<b>III. L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS DANS LES SECTEURS PRIORITAIRES</b> .....	114
A. LA REMISE EN CAUSE EN COURS D'ANNÉE DE LA BAISSÉ DES EFFECTIFS AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE .....	114
B. L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA JUSTICE .....	114
C. LA CRÉATION DE POSTES AU SEIN DE L'ÉDUCATION ET EN FAVEUR DE PÔLE EMPLOI.....	116
<b>FICHE 8 : L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE</b> .....	119
<b>FICHE 9 : L'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ENTRE ENTREPRISES ET MÉNAGES</b> .....	123
<b>AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ET PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES</b> .....	131
<b>AUDITION DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, CHARGÉ DU BUDGET</b> .....	151
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	163
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	175
<i>Article liminaire</i> : Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2015 .....	175
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Résultat du budget de l'année 2015.....	176
<i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2015.....	176
<i>Article 3</i> : Approbation et affectation au bilan du résultat de l'exercice 2015 – approbation du bilan et de l'annexe .....	177
<i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement .....	178
<i>Article 5</i> : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement .....	179
<i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés – Affectation des soldes.....	180
<i>Article 7</i> : Règlement du compte spécial <i>Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État</i> clos au 31 décembre 2015.....	191
<i>Article 8</i> : Règlement du compte spécial <i>Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses</i> clos au 31 décembre 2015 .....	193
<i>Article 9</i> : Reconnaissance d'utilité publique des dépenses dans le cadre d'une procédure de gestion de fait .....	194

<i>Article 10</i> : Responsabilité pécuniaire des agents publics ayant procédé aux opérations de dépense et de recette au nom du groupement d'intérêt public « Observatoire français des drogues et de la toxicomanie » .....	200
<i>Article additionnel après l'article 10</i> : Création d'un document de politique transversale relatif au développement international de l'économie française et au commerce extérieur .....	205
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	209



## INTRODUCTION

Moment cardinal du contrôle parlementaire, revalorisé par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, l'examen du projet de loi de règlement du budget de l'État est l'occasion non seulement d'examiner la régularité et la sincérité de l'exécution de ce budget, mais aussi de débattre des politiques publiques mises en œuvre et des résultats obtenus en matière de finances publiques.

Le projet de loi de règlement pour 2015 conduit à formuler plusieurs constats qui illustrent l'amélioration de la situation de nos finances publiques.

1. Le déficit public (c'est-à-dire de celui de toutes les administrations : État + sécurité sociale + collectivités locales) a baissé plus que ce qui avait été anticipé en loi de finances initiale pour 2015. Il est en 2015 de 3,6 % du PIB (contre un niveau de 4,1 % voté en loi de finances).

2. Cette baisse intervient simultanément à une légère baisse des prélèvements obligatoires en 2015, **ce qui est inédit depuis l'année 2000**.

3. Quant au déficit de l'État, il a été réduit en 2015 de 4 milliards d'euros par rapport à celui de 2014. La Rapporteuse générale regrette que la Cour des comptes ait fondé sa communication sur la comptabilité budgétaire qui est un « thermomètre à géométrie variable » (en raison des nombreuses interprétations et des nombreux retraitements dont peuvent faire l'objet les dépenses exceptionnelles). Toutefois, lorsque la Cour des comptes utilise la comptabilité nationale, elle tombe rigoureusement sur le même chiffre que celui communiqué par le Gouvernement.

4. Pour la première fois, les dépenses et les recettes de l'État sont parfaitement en ligne avec ce qui a été voté. Côté dépenses, ceci a été possible grâce à un pilotage très serré tout au long de l'année. Côté recettes, les prévisions présentées en loi de finances étaient très prudentes.

5. La Rapporteuse générale **a fait un bilan depuis 2007** de l'évolution des cotisations patronales sur les salaires, notamment après la mise en œuvre dans sa totalité en 2015 du pacte de responsabilité. Ainsi, les cotisations patronales sont désormais en 2015 de 10 % du salaire brut, pour un salaire au SMIC. **Ce niveau n'avait jusque-là jamais été égalé**.

6. Les effectifs de l'État sont quasiment stables en 2015 par rapport en 2014. En revanche, toutes les missions prioritaires ont vu leurs effectifs réels augmenter en 2015. Le comptage s'effectue en équivalents temps pleins travaillés (ETPT, un agent à mi-temps en poste toute l'année compte pour 0,5 ; un agent à temps plein mais qui a commencé à travailler le 1<sup>er</sup> juillet compte également pour 0,5).

Ainsi, en 2015, le nombre d'ETPT a augmenté de 10 000 dans l'éducation nationale, de 900 dans la justice et de 1 500 dans la police et la gendarmerie. Pour l'État et les organismes qui lui sont rattachés, l'écart entre les plafonds votés (qui sont des maximums à ne pas dépasser) et les effectifs réels (ETPT) est stable entre 2014 et 2015.

## I. UN DÉFICIT QUI DIMINUE PLUS RAPIDEMENT QUE PRÉVU

### A. LE DÉFICIT PUBLIC

**Le déficit public de l'ensemble des administrations publiques (État + sécurité sociale + collectivités locales) s'établit à 3,6 % du PIB**, soit un niveau nettement moindre que celui prévu en loi de finances initiale (4,1 % du PIB) et en loi de finances rectificative (3,8 % du PIB). Le déficit public poursuit ainsi sa décroissance. Il a été réduit de plus de 1,5 point de PIB depuis le début de la législature.

#### DÉFICIT PUBLIC

Année	2011	2012	2013	2014	2015
En % du PIB	5,1	4,8	4	4	3,6

Source : présent projet de loi de règlement et INSEE.

### B. LE DÉFICIT DE L'ÉTAT

Le déficit budgétaire de l'État s'élève à 70,5 milliards soit 3,9 milliards d'euros de moins que prévu en loi de finances initiale. C'est seulement la seconde fois depuis 2008 que le déficit budgétaire de l'État est moins important que celui qui avait été prévu en loi de finances initiale (en 2011, il avait été inférieur à la prévision de 0,9 milliard d'euros).

**Le déficit budgétaire de l'État est en baisse de 20 milliards d'euros depuis le début de la législature.** Par rapport à 2014, la baisse du déficit budgétaire de l'État est de 3,1 milliards d'euros, hors programme d'investissements d'avenir (PIA), soit un niveau comparable à la baisse du déficit de l'État constatée en comptabilité nationale (- 4 milliards d'euros).

#### DÉFICIT BUDGÉTAIRE HORS PIA

Année	2011	2012	2013	2014	2015
En milliards d'euros	- 90,7	- 87,2	- 74,9	- 73,6	- 70,5

Source : présent projet de loi de règlement et INSEE.

L'analyse de la Cour des comptes selon laquelle la baisse du déficit serait limitée à 300 millions d'euros est dès lors discutable. Elle repose sur l'indicateur à « géométrie variable » qu'est le déficit budgétaire puisqu'il intègre des retraitements notamment pour les dépenses exceptionnelles.

Par ailleurs, la baisse du déficit a été obtenue alors même que l'État a pris à sa charge 7,6 milliards d'euros de dépenses auparavant financées sur le budget de la sécurité sociale, comprenant notamment 4,75 milliards d'euros de compensation des allègements de cotisations sociales du pacte de responsabilité et de solidarité.

## II. UNE BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

**La baisse du déficit public en 2015 intervient parallèlement à une diminution des prélèvements obligatoires**, ce qui est inédit depuis l'année 2000 (44,7 % du PIB au lieu de 44,8 % en PIB en 2014). Ceci démontre que la baisse du déficit a été obtenue par un effort sur les dépenses.

Les recettes fiscales nettes de l'État sont en ligne avec les prévisions de la loi de finances initiale et leur élasticité à la croissance est désormais proche de l'unité.

### RECETTES DE L'ÉTAT EN 2015 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES POUR 2015

(en milliards d'euros)

Recettes de l'État	Exécution 2015	Écart par rapport aux prévisions	
		LFI	LFR
<b>Total</b>	<b>294,5</b>	<b>+ 1,2</b>	<b>+ 1</b>
dont impôt sur le revenu (IR)	69,3	+ 0,3	- 0,2
dont impôt sur les sociétés (IS)	33,6	- 0,1	+ 0,1
dont taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	141,8	- 0,8	+ 0,1
dont taxe intérieure sur les produits de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	13,8	- 0,2	- 0,1
dont autres recettes fiscales	21,7	+ 1,9	+ 1,6
Sous-total recettes fiscales nettes	280,1	+ 1	+ 1,3
dont recettes non fiscales	14,4	+ 0,2	- 0,3

LFI : loi de finances initiale.

LFR : loi de finances rectificative.

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances relatives à l'année 2015.

L'année 2015 se caractérise aussi par un allègement de la fiscalité des entreprises et des ménages, plus particulièrement de la fiscalité directe.

Les entreprises ont ainsi bénéficié du suramortissement temporaire de 40 % pour l'acquisition de certains équipements, à hauteur de 0,4 milliard d'euros, et de la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), lequel a représenté 17,2 milliards d'euros de créances remboursées, imputées sur l'impôt, ou reportées au titre des exercices ultérieurs.

Les ménages aux revenus modestes et moyens ont également bénéficié d'une baisse de l'impôt sur le revenu de 2,8 milliards d'euros grâce à la suppression de la première tranche du barème.

### III. UN RESPECT EN 2015 DES DEUX NORMES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT

L'exécution 2015 respecte les deux normes de dépenses applicables à l'État. **La norme « zéro valeur »** (pas d'augmentation ni en valeur, ni en volume) **a été sous-exécutée de 100 millions d'euros** par rapport à la prévision de la loi de finances rectificative pour 2015 <sup>(1)</sup>. Elle est également en baisse par rapport à l'exécution de 2014, à hauteur de 1,4 milliard d'euros. **Les dépenses sous la norme « zéro volume »** (en année N + 1 les dépenses peuvent augmenter selon l'inflation par rapport à l'année N) bénéficient d'une charge de la dette largement inférieure aux anticipations. Dès lors, **cette norme est sous-exécutée de 2,6 milliards d'euros** par rapport à la loi de finances rectificative pour 2015 et 1,8 milliard d'euros par rapport à l'exécution de 2014.

#### EXÉCUTION 2015 SUR LE PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES

(en milliards d'euros)

Dépenses	Exécution 2014 (format 2015)	LFI 2015	Norme 2015 prévue en LFR	Exécution 2015	Écart à la norme 2015	Écart à l'exécution 2014 (format 2015)
Dépenses du budget général (hors dette et pensions)	204,8	206	207,5	208,8	+ 1,3	+ 4
Prélèvement sur recettes collectivités territoriales	54,4	50,7	50,7	50,5	- 0,2	- 3,9
Prélèvement sur recettes Union européenne	20,3	20,7	20,7	19,7	- 1	- 0,6
Taxes affectées	5,7	5,1	5,1	4,9	- 0,2	- 0,8
<b>Norme « Zéro valeur »</b>	<b>285,3</b>	<b>282,5</b>	<b>284</b>	<b>283,9</b>	<b>- 0,1</b>	<b>- 1,4</b>
Charge de la dette	43,2	44,3	44,3	42,1	- 2,2	- 1,1
Contribution au CAS <i>Pensions</i>	44,9	45,7	45,8	45,5	- 0,3	0,6
<b>Norme « Zéro volume »</b>	<b>373,4</b>	<b>372,6</b>	<b>374,2</b>	<b>371,6</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 1,8</b>

Source : loi de finances initiale et présent projet de loi de règlement.

Ces résultats sont significatifs dans un contexte de **mesures importantes de périmètre**. L'exercice 2015 a été marqué par la budgétisation des aides personnalisées au logement pour 4,75 milliards d'euros. L'État a pris en charge la perte de recettes issue de l'affectation du prélèvement de solidarité à la sécurité sociale pour 2,5 milliards d'euros. Le budget général a financé également les exonérations d'heures supplémentaires en lieu et place d'une affectation de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour 500 millions d'euros.

(1) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Le budget de l'État a également dû financer en cours d'année des **mesures relevant de plans de lutte anti-terroriste** et le **ministère de la défense** en lieu et place de recettes exceptionnelles issues du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* à hauteur de 2,1 milliards d'euros.

Le respect de ces deux normes illustre les **efforts de maîtrise de dépenses de l'État** consentis au cours de l'année 2015. Le Gouvernement a adopté un décret d'annulation en juin 2015 supprimant 677 millions d'euros en crédits de paiement. La réserve de précaution a atteint un niveau record, après les mesures dites de « surgel », de 11,1 milliards d'euros. Les crédits compris dans la réserve de précaution définitivement annulés se sont élevés à 3,68 milliards d'euros.

#### **IV. UN RALENTISSEMENT DE LA PROGRESSION DE LA DETTE DE L'ÉTAT ET UNE RÉDUCTION DE LA CHARGE D'INTÉRÊTS**

**La dette de l'État progresse seulement de 48,8 milliards d'euros en 2015**, contre un rythme d'augmentation annuelle moyenne de 84,9 milliards d'euros sur la période 2007-2012. L'encours de la dette financière négociable de l'État s'élève fin 2015 à 1 576,4 milliards d'euros.

La composition de la dette de l'État se modifie légèrement au cours de l'exercice 2015 avec une diminution de la part de titres de court terme, en raison d'une politique de rachat active de ces titres (– 22,6 milliards d'euros).

L'un des traits saillants de la gestion de la dette de l'État est en 2015 le **niveau élevé de primes d'émission**, à hauteur de 22,7 milliards d'euros, au lieu d'un niveau moyen de 5,1 milliards d'euros de 2008 à 2014. La politique d'émission de titres à partir de souches anciennes a un impact significatif sur le niveau des primes à l'émission, du fait des taux de marché historiquement bas. Cependant, cette politique d'émission n'est en rien une nouveauté, elle a été mise en place dès 2008 et 2011 constitue l'année où elle a été le plus sollicitée. Cette politique de gestion active n'entraîne pas d'augmentation du coût total de la dette, mais seulement une modification de sa répartition dans le temps.

En 2015, la **charge de la dette** s'est élevée à 42,1 milliards d'euros, soit un montant inférieur de 2,2 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale. Ce résultat est également en baisse d'un milliard d'euros par rapport à l'exécution 2014 (43,2 milliards d'euros) et de 4,2 milliards d'euros par rapport à 2012, malgré la progression de l'encours de dette. Ces résultats sont la conséquence d'un contexte exceptionnel de taux bas et de très faible inflation. Ces éléments ne doivent pas nous éloigner de l'enjeu essentiel de garantie de la soutenabilité de l'endettement public.

## V. UN RESPECT DE L'ENGAGEMENT DE STABILITÉ DES EFFECTIFS, CONCOMITANT À UNE AUGMENTATION DES EMPLOIS DANS LES SECTEURS PRIORITAIRES

**Le Président de la République s'est engagé à assurer la stabilité des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période du quinquennat de 2012 à 2017.** Cet engagement a été respecté entre 2012 et 2015 où les effectifs ont été stables, de 2,27 millions d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2012 à 2,25 millions d'ETPT à la fin 2015. Pour autant, les créations de postes se sont poursuivies au sein des **secteurs définis comme prioritaires, à savoir l'éducation, la sécurité, la justice et l'emploi.**

L'adoption du plan de lutte anti-terroriste et la révision de la loi de programmation militaire ont par ailleurs prévu l'abandon des suppressions d'effectifs au sein du ministère de la défense. Les moyens de ce ministère et ceux du ministère de la justice ont même été renforcés en 2015 avec la création de 1 246 équivalents temps plein (ETP). Dès lors, le schéma d'emplois (solde des flux d'entrées et de sorties) est *in fine* positif en 2015, avec un excédent de 6 934 ETP.

## VI. UNE POURSUITE DES PROGRÈS DE LA CERTIFICATION DES COMPTES

Tout comme en 2014, **les comptes de l'État pour 2015 sont certifiés réguliers et sincères par la Cour des comptes**, sous cinq réserves substantielles, portant sur le système d'information financière, le contrôle et l'audit interne ministériel, les produits régaliens, les immobilisations et les stocks du ministère de la défense, et les immobilisations financières.

Le maintien de ces réserves ne signifie pas qu'aucun progrès n'a été accompli en 2015. La Cour des comptes a, en effet, levé quarante-trois parties de réserves au sein des cinq réserves substantielles.

## FICHE 1 : LE DÉFICIT PUBLIC DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

Le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes permet au Parlement de débattre tant du solde public de l'ensemble des administrations publiques, mentionné à l'article liminaire, que du solde budgétaire de l'État, arrêté à l'article 1<sup>er</sup>.

Le solde public est établi selon les principes de la comptabilité nationale qui est une comptabilité d'engagements (droits constatés). Le solde de l'État en comptabilité nationale est une composante du solde public.

### SOLDE PUBLIC DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ NATIONALE

Année		2014	2015	Écart 2015/2014
Solde public	<i>en milliards d'euros</i>	- 84,8	- 77,5	- 7,3
	<i>en % du produit intérieur brut</i>	- 4,0	- 3,6	- 0,4
<i>dont solde de l'État</i>	<i>en milliards d'euros</i>	- 75,3	- 71,3	- 4,0
	<i>en % du produit intérieur brut</i>	- 3,5	- 3,3	- 0,2

Source : INSEE.

Le solde budgétaire est établi selon les règles de la comptabilité budgétaire qui est une comptabilité de trésorerie (encaissements et décaissements). Il donne lieu à davantage d'interprétations qui reposent sur des éléments d'analyse financière pas toujours partagés entre la Cour des comptes et le Gouvernement, notamment s'agissant de la prise en compte des dépenses exceptionnelles, et des décaissements réalisés au titre des programmes d'investissements d'avenir.

### SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	Écart 2015/2014
Solde budgétaire de l'État	- 85,6	- 70,5	- 15,1

Source : présent projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.

En tout état de cause, quelles que soient les analyses financières qu'il est possible de proposer, il est indéniable que le déficit public des administrations publiques et le déficit budgétaire de l'État connaissent une baisse sensible en 2015.

La baisse du déficit public s'élève à 7,3 milliards d'euros, soit 0,4 point du produit intérieur brut (PIB). Cette baisse s'explique à hauteur de 4 milliards d'euros, soit 0,2 point de PIB, par la baisse du besoin de financement de l'État en comptabilité nationale. La baisse du déficit de l'État atteint 15,1 milliards en comptabilité budgétaire.

#### **La distinction entre comptabilité nationale et comptabilité budgétaire**

**La comptabilité budgétaire** est destinée à enregistrer et suivre l'exécution des opérations du budget de l'État. La tenue d'une comptabilité budgétaire est prévue par l'article 27 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit d'une comptabilité de trésorerie. L'article 28 de la LOLF précise ainsi que « *les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées* » et que « *les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées* ». La LOLF prévoit une nomenclature des comptes du budget de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux), une nomenclature par destination (mission, programme, action, sous-action) et une nomenclature par nature (titres, catégories).

**La comptabilité nationale** s'inscrit dans un champ d'analyse sensiblement plus vaste. Elle s'appréhende comme une représentation quantifiée du fonctionnement et des résultats d'une économie nationale. Il s'agit d'une comptabilité d'engagements établie selon les règles du Système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) résultant du règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne. Les agrégats relatifs aux administrations publiques, et notamment celui relatif à leur besoin de financement (déficit), jouent un rôle essentiel dans le cadre de la surveillance des finances publiques au niveau européen.

## **I. LE DÉFICIT PUBLIC DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET SA COMPOSANTE STRUCTURELLE**

### **A. LE DÉFICIT PUBLIC DIMINUE PLUS RAPIDEMENT QUE PRÉVU**

Le déficit public poursuit sa décrue. Le point le plus bas de solde effectif a été atteint en 2009, année qui a suivi la crise financière de 2008, avec un déficit record de 7,2 % du PIB. En 2011, le déficit public atteignait 5,1 % du PIB. En 2015, il a été ramené à **3,6 % du PIB**. Le déficit public a ainsi été réduit de plus de 1,5 point de PIB depuis le début de la législature.

Surtout, la baisse du déficit public en 2015 intervient parallèlement à une baisse des prélèvements obligatoires, ce qui est inédit depuis l'année 2000.



**DÉFICIT ET PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEPUIS 1999**

<b>Année</b>	<b>Déficit public</b> <i>(en pourcentage du produit intérieur brut)</i>	<b>Baisse du déficit public par rapport à l'année précédente</b>	<b>Prélèvements obligatoires</b> <i>(en pourcentage du produit intérieur brut)</i>	<b>Baisse des prélèvements obligatoires par rapport à l'année précédente</b>	<b>Baisse du déficit public et des prélèvements obligatoires par rapport à l'année précédente</b>
1999	1,6		43,6		
2000	1,3	OUI	42,8	OUI	<b>OUI</b>
2001	1,4	NON	42,5	OUI	<b>NON</b>
2002	3,1	NON	41,9	OUI	
2003	3,9	NON	41,8	OUI	
2004	3,5	OUI	41,9	NON	
2005	3,2	OUI	42,5	NON	
2006	2,3	OUI	42,8	NON	
2007	2,5	NON	42,1	OUI	
2008	3,2	NON	41,9	OUI	
2009	7,2	NON	41,0	OUI	
2010	6,8	OUI	41,3	NON	
2011	5,1	OUI	42,6	NON	
2012	4,8	OUI	43,8	NON	
2013	4	OUI	44,8	NON	
2014	4	NON	44,8	NON	
2015	3,6	OUI	44,7	OUI	<b>OUI</b>

Source : commission des finances à partir des données des comptes nationaux.

Le déficit public est également meilleur que prévu en loi de finances initiale (4,1 % du PIB) et en loi de finances rectificative (3,8 % du PIB).

**PRÉVISIONS SUCCESSIVES DE DÉFICIT PUBLIC POUR 2015**

*(en pourcentage de produit intérieur brut)*

<b>Texte</b>	<b>PLF 2015</b> <b>1<sup>er</sup> octobre 2014</b>	<b>LFI 2015</b> <b>29 décembre 2014</b>	<b>PLFR 2015</b> <b>13 novembre 2015</b>	<b>LFR 2015</b> <b>29 décembre 2015</b>
Déficit public 2015	- 4,3	- 4,1	- 3,8	- 3,8
Écart par rapport au déficit exécuté	- 0,7	- 0,5	- 0,2	- 0,2

PLF : projet de loi de finance.

LFI : loi de finances initiale.

PLFR : projet de loi de finances rectificative.

LFR : loi de finances rectificative.

Source : projets et lois de finances relatifs à l'année 2015.

Il se réduit à un rythme beaucoup plus rapide que celui prévu par la trajectoire retenue dans la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LPFP 2014-2019). Le déficit public de 2015 a d'ores et déjà été ramené au niveau qui avait été escompté pour 2016.

Le déficit public est aussi inférieur pour 2015 de 0,4 point de PIB à celui recommandé par le Conseil de l'Union européenne le 10 mars 2015 dans le cadre de la procédure de correction du déficit excessif.

Enfin, le déficit public pour 2015 est en deçà de 0,2 point de PIB par rapport à ce qui avait été prévu dans le programme de stabilité présenté au mois d'avril 2015.

#### TRAJECTOIRE DE SOLDE PUBLIC

(en % du produit intérieur brut)

Fondement	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	-4,4	-4,1	-3,6	-2,7	-1,7	-0,7
Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015	-4,3	-4,0	-3,4	-2,8	-	-
Programmes de stabilité d'avril 2015	-4,0	-3,8	-3,3	-2,7	-	-
Déficit public constaté	-4,0	-3,6	-	-	-	-

Source : commission des finances.

#### B. LE DÉFICIT STRUCTUREL EST INFÉRIEUR À L'OBJECTIF DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Le solde structurel est le solde public corrigé des effets du cycle économique.

La mention du solde structurel au sein de l'article liminaire du présent projet de loi de règlement est prévue par 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. Le déficit structurel de l'année 2015 s'élève à **1,9 % du PIB** soit 0,2 point de moins que prévu par la loi de programmation des finances publiques.

#### SOLDE STRUCTUREL 2015

(en pourcentage du PIB)

Texte	Exécution 2015	Solde prévu par la loi de finances initial et la loi de programmation des finances publiques	Écart aux soldes prévus
Solde structurel	-1,9	-2,1	+0,2

Source : article liminaire du présent projet de loi de règlement.

L'ajustement structurel réalisé en 2015 s'établit ainsi à 0,4 point de PIB puisque le déficit structurel s'élevait à 2,3 % du PIB en 2014. Cet ajustement structurel est conforme aux prévisions de la LPFP 2014-2019.

#### AJUSTEMENT STRUCTUREL 2015

(en pourcentage du PIB)

Solde structurel 2014 (I)	Ajustement structurel 2015 (II)	Solde structurel 2015 (III = I + II)
- 2,3	+ 0,4	- 1,9

Source : présent projet de loi de règlement.

Le déficit structurel mentionné à l'article liminaire est, en revanche, plus élevé que les objectifs des programmes de stabilité transmis en avril 2015 et avril 2016 à la Commission européenne (1,6 point de PIB dans les deux programmes).

Cela ne traduit pas une dégradation des finances publiques mais s'explique par des raisons essentiellement techniques qui tiennent aux modalités de calcul du déficit structurel.

#### Rappel du mode de calcul du déficit structurel

La quote-part du déficit structurel au sein du déficit nominal est déterminée en fonction de l'écart de production (« *output gap* » en anglais), c'est-à-dire de l'écart estimé entre le PIB effectif et le PIB potentiel.

**À niveau de déficit nominal identique, plus l'écart de production est bas, plus la composante structurelle du déficit public est élevée.**

L'écart de production sur lequel repose le calcul du déficit structurel dans le présent projet de loi de règlement est de - 2,8 % du PIB potentiel <sup>(1)</sup>, alors qu'il se situe à - 3,3 % dans le programme de stabilité transmis en avril 2016 à la Commission européenne. Cette différence explique l'écart d'évaluation du déficit structurel.

Le calcul sur lequel repose le présent projet de loi de règlement est conforme à l'article 8 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques précitée. Cet article prévoit, en effet, que le déficit structurel doit être calculé selon les hypothèses de la loi de programmation des finances publiques, et qu'à défaut l'exposé des motifs de l'article liminaire doit mentionner les hypothèses retenues.

(1) La LPFP 2014-2019 prévoyait initialement un écart de production de - 3,4 % du PIB potentiel en 2015. Cet écart de production est moins important que prévu puisqu'il ressort à - 2,8 % du PIB. En effet la croissance effective du PIB en volume a été plus élevée que prévu sur la période 2013-2015. La LPFP 2014-2019 prévoyait une croissance du PIB en volume de 0,3 % en 2013, 0,4 % en 2014 et de 1 % en 2015. Or, la croissance effective en volume du PIB a été de 0,6 % en 2013 et 2014, et 1,3 % en 2015.

Or, l'écart de production retenu dans le présent projet de loi de règlement est conforme aux hypothèses de la LPFP 2014-2019, ainsi que l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques dans son avis <sup>(1)</sup>.

Le Haut Conseil relève toutefois que « *l'écart de production révisé présenté par le Gouvernement est encore sensiblement plus élevé que celui des organisations internationales* ». Il estime que « *cet écart reste vraisemblablement surestimé, avec pour conséquence une majoration de la composante conjoncturelle du déficit et donc, mécaniquement, une sous-estimation du déficit structurel* ».

## II. LE DÉFICIT DE L'ÉTAT

### A. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE MOINS IMPORTANT QUE PRÉVU

La prévision de déficit budgétaire a été revue plusieurs fois à la baisse entre le projet de loi de finances adopté en conseil des ministres à l'automne 2014 et la loi de finances rectificative de fin d'année 2015.

#### PRÉVISIONS SUCCESSIVES DE DÉFICIT BUDGÉTAIRE POUR 2015

(en milliards d'euros)

Texte	PLF 2015 1 <sup>er</sup> octobre 2014	LFI 2015 29 décembre 2014	PLFR 2015 13 novembre 2015	LFR 2015 29 décembre 2015
Déficit budgétaire 2015	- 75,6	- 74,4	- 73,3	- 73,3
Écart par rapport au déficit exécuté	- 5,1	- 3,9	- 2,8	- 2,8

Source : projets et lois de finances relatifs à l'année 2015.

Le déficit budgétaire prévu en loi de finances initiale pour 2015 était de 74,4 milliards d'euros.

#### FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2015 SELON LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en milliards d'euros)

I. Dépenses	367,5	II. Recettes	293,3
<i>Dépenses du budget général</i>	296,1	<i>Recettes fiscales nettes</i>	279,1
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	20,7	<i>Recettes non fiscales</i>	14,2
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	50,7	<b>III. Solde des comptes spéciaux</b>	<b>- 0,2</b>
		<b>Déficit (II+III-I)</b>	<b>74,4</b>

Source : loi de finances pour 2015.

(1) Avis n° HCFP-2016-2 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2015.

La loi de finances rectificative a revu ce déficit à la baisse de 1,1 milliard d'euros en raison principalement de la baisse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et de l'amélioration du solde des comptes spéciaux.

**FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2015  
SELON LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE**

*(en milliards d'euros)*

<b>I. Dépenses</b>	<b>368,0</b>	<b>II. Recettes</b>	<b>293,5</b>
Dépenses du budget général	297,6	Recettes fiscales nettes	278,8
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	19,7	Recettes non fiscales	14,7
Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales	50,7	<b>III. Solde des comptes spéciaux</b>	<b>1,2</b>
		<b>Déficit (II+III-I)</b>	<b>73,3</b>

Source : loi de finances rectificative pour 2015.

En exécution, le déficit budgétaire a été inférieur de près de 4 milliards d'euros à celui prévu en LFI et de près de 3 milliards d'euros à celui prévu en LFR.

L'amélioration du solde des comptes spéciaux explique près de la moitié de l'écart constaté entre l'exécution et la prévision de la LFI.

**FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2015 SELON LE PROJET DE LOI DE  
RÈGLEMENT ET ÉCART PAR RAPPORT AUX LOIS DE FINANCES DE L'ANNÉE**

*(en milliards d'euros)*

Dépenses	Exécution	Écart par rapport à la LFI	Écart par rapport à la LFR	Recettes	Exécution	Écart par rapport à la LFI	Écart par rapport à la LFR
<b>I. Dépenses</b>	<b>366,7</b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 1,3</b>	<b>II. Recettes</b>	<b>294,5</b>	<b>+ 1,2</b>	<b>+ 1,0</b>
Dépenses du budget général	296,5	+ 0,4	- 1,1	Recettes fiscales nettes	280,1	+ 1,0	+ 1,3
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	19,7	- 1,0	0,0	Recettes non fiscales	14,4	+ 0,2	- 0,3
Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales	50,5	- 0,2	- 0,2	<b>III. Solde des comptes spéciaux</b>	<b>1,6</b>	<b>+ 1,8</b>	<b>+ 0,4</b>
				<b>Déficit (II+III-I)</b>	<b>70,5</b>	<b>- 3,9</b>	<b>- 2,8</b>

Source : présent projet de loi de règlement, loi de finances pour 2015 et loi de finances rectificative pour 2015.

## B. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE EN BAISSÉ DE 20 MILLIARDS D'EUROS DEPUIS LE DÉBUT DE LA LÉGISLATURE

Le déficit budgétaire est en baisse de 20,2 milliards d'euros par rapport à celui constaté en 2011. Il a été divisé par deux par rapport aux points hauts atteints en 2009 et 2010.

### LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT DEPUIS 2009

(en milliards d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 Prévision
Déficit budgétaire	-138,0	-148,8	-90,7	-87,2	-74,9	-85,6	-70,5	-69,9*

\* prévision actualisée établie dans le cadre du programme de stabilité d'avril 2016.

Source : lois de règlement de 2009 à 2014, présent projet de loi de règlement 2015 et Cour des comptes.

Par rapport à 2014, le solde budgétaire de l'État s'améliore de 15,1 milliards d'euros. La baisse du déficit résulte de :

- la baisse des dépenses <sup>(1)</sup> (7,2 milliards d'euros dont 3,9 milliards au titre du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales) ;

- la hausse des recettes (6,3 milliards d'euros, essentiellement en raison de l'évolution spontanée des impôts qui s'est élevée à 4,7 milliards d'euros <sup>(2)</sup>) ;

- l'amélioration du solde des comptes spéciaux <sup>(3)</sup> (1,4 milliard d'euros).

### FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2015 SELON LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT ET ÉCART PAR RAPPORT À LA LOI DE RÈGLEMENT POUR 2014

(en milliards d'euros)

Dépenses	Exécution 2015	Exécution 2014	Écart 2015/2014	Recettes	Exécution 2015	Exécution 2014	Écart 2015/2014
<b>I. Dépenses</b>	<b>366,7</b>	<b>373,9</b>	<b>- 7,2</b>	<b>II. Recettes</b>	<b>294,5</b>	<b>288,3</b>	<b>+ 6,3</b>
Dépenses du budget général	296,5	299,2	- 2,7	Recettes fiscales nettes	280,1	274,3	+ 5,8
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	19,7	20,3	- 0,6	Recettes non fiscales	14,4	13,9	+ 0,5
Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales	50,5	54,4	- 3,9	<b>III. Solde des comptes spéciaux</b>	<b>1,6</b>	<b>0,2</b>	<b>+ 1,4</b>
				<b>Déficit (II+III-I)</b>	<b>70,5</b>	<b>85,6</b>	<b>- 15,1</b>

Source : présent projet de loi de règlement et loi de règlement pour 2014.

(1) Voir fiche 3 sur les dépenses de l'État.

(2) Voir fiche 2 sur les recettes de l'État.

(3) Voir commentaire de l'article 6.

### C. L'UTILISATION DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE PERMET DE REMETTRE EN CAUSE L'ANALYSE FINANCIÈRE DE LA COUR DES COMPTES CONTESTÉE PAR LE GOUVERNEMENT ET LA RAPPORTEURE GÉNÉRALE

La Cour des comptes a qualifié d'« *apparente* » la baisse du déficit de l'État de 15,1 milliards d'euros. Au soutien de ce constat, elle relève que le déficit budgétaire ne baisserait que de 300 millions d'euros hors dépenses exceptionnelles (15,3 milliards d'euros en 2014) et après réintégration des décaissements relatifs aux programmes d'investissements d'avenir (PIA).

#### ANALYSE DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT PAR LA COUR DES COMPTES

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015
Déficit budgétaire (I)	85,6	70,5
Dépenses exceptionnelles (II)	15,3	0
<i>Dont deuxième programme d'investissements d'avenir</i>	12	
<i>Dont versement au mécanisme européen de stabilité</i>	3,3	
Décaissements PIA (III)	4,0	3,5
Déficit budgétaire retraité (I – II + III)	74,3	74,0

Source : calcul de la commission des finances en fonction de la méthodologie et des hypothèses retenues par la Cour des comptes pour procéder à cette analyse financière.

Les différentes étapes de cette analyse peuvent être discutées.

#### 1. Le retraitement des dépenses exceptionnelles

Tout d'abord, ainsi que l'a fait valoir le Gouvernement, « *la détermination du caractère exceptionnel d'un événement budgétaire est malaisée et subjective* »<sup>(1)</sup>.

Le Gouvernement souligne « *qu'en sens inverse, plusieurs événements (apurement communautaires agricoles, interventions extérieures, dépenses nouvelles en faveur de la sécurité, compensation à la sécurité sociale du coût du pacte de responsabilité), non pris en compte par la Cour dans son calcul ont impacté défavorablement l'exercice 2015 et nécessiteraient, dans cette logique, un retraitement de même nature* ».

Il paraît donc difficile, ou du moins contestable, de prétendre pouvoir reconstituer un solde budgétaire hors événement exceptionnel.

À cet égard, on peut observer que l'an dernier la Cour des comptes n'avait pas tenu compte des PIA, pour mettre en avant – dès la première page de son rapport et dès le premier paragraphe de son communiqué de presse – une analyse

(1) Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget, annexée au rapport de la Cour des comptes relatif à l'exécution du budget de l'État en 2015.

selon laquelle « *la réduction du déficit budgétaire de l'État, constatée depuis plusieurs années, a été interrompue* »<sup>(1)</sup>. La prise en compte des PIA aurait dû, au contraire, mettre en lumière une baisse du déficit budgétaire de 1,3 milliard d'euros en 2014 par rapport à 2013.

On peut, dès lors, ne pas approuver le changement de méthode d'analyse survenu en 2015 qui permet à la Cour des comptes de relever que « *l'amélioration apparente du déficit budgétaire (15,1 milliards d'euros) par rapport à 2014 résulte largement de l'impact du deuxième programme d'investissements d'avenir* ».

La permanence des méthodes sur l'analyse du déficit hors PIA conduit à constater une baisse constante de celui-ci (3,1 milliards d'euros par rapport à 2014, 4,4 milliards d'euros par rapport à 2013 et 16,7 milliards d'euros par rapport à 2012).

#### SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT HORS PIA

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015
Solde budgétaire (I)	- 87,2	- 74,9	- 85,6	- 70,5
PIA (II)	0	0	12	0
Solde budgétaire hors PIA (I + II)	- 87,2	- 74,9	- 73,6	- 70,5

Source : calcul commission des finances.

La prise en compte des décaissements des PIA ne modifie pas cette tendance.

## 2. La prise en compte des décaissements PIA

La dépense du PIA est enregistrée en comptabilité budgétaire en une fois, l'année du lancement du programme, soit 35 milliards d'euros en 2010 pour le PIA 1 et 12 milliards d'euros en 2014 pour le PIA 2. Les décaissements effectifs s'étalent sur dix (PIA 1) à quinze ans (PIA 2) mais ne sont pas enregistrés en comptabilité budgétaire, à l'exception des intérêts versés sur les dotations non consommables qui sont retracés dans la mission *Engagements financiers de l'État*.

L'analyse de la Cour des comptes consiste à recalculer le montant du déficit de l'État qui aurait été constaté si les PIA n'avaient pas fait l'objet d'une telle débudgétisation, autrement dit si les PIA étaient enregistrés en comptabilité budgétaire seulement au moment de leur décaissement.

Cette analyse est contestable à plus d'un titre.

(1) L'intitulé d'un paragraphe figurant en première page du chapitre consacré au déficit indiquait de façon erronée que « le déficit budgétaire s'accroît en 2014 même sans tenir compte des programmes d'investissements d'avenir ». Voir : *Cour des comptes, Le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, page 19* : <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Le-budget-de-l-Etat-en-2014-resultats-et-gestion>.



Le montant des décaissements ne dépend pas de l'État mais des opérateurs. Il est sans impact sur le besoin de financement annuel de l'État. Il varie selon l'état d'avancement des programmes d'investissements et non pas selon des orientations de politique budgétaire.

En outre, l'analyse de la Cour des comptes repose sur des montants de décaissements différents de ceux qui ont été communiqués à la Rapporteuse générale <sup>(1)</sup>. Il semble donc que la comptabilisation des décaissements obéisse à des méthodes différentes, ce qui complique encore tout effort de retraitement du solde budgétaire à partir de ce critère. D'ailleurs, la Cour des comptes a retenu dans son dernier rapport un montant de décaissements relatifs à l'année 2014 qui est différent de celui qu'elle avait retenu dans son précédent rapport (4 milliards d'euros au lieu de 3,3 milliards d'euros <sup>(2)</sup>).

Dans ces conditions, il serait tout aussi judicieux de prendre en compte, pour retraiter le calcul du déficit budgétaire, une annuité constante des différents PIA selon leur période d'amortissement global (dix ans pour le PIA 1, soit 3,5 milliards d'euros par an de 2010 à 2020, et quinze ans pour le PIA 2, soit 0,8 milliard d'euros par an de 2014 à 2029). Cette méthode semble plus logique puisque les décaissements n'ont pas d'impact sur le besoin de financement de l'État et qu'ils obéissent à une programmation pluriannuelle. Elle présente aussi l'avantage de ne pas modifier la variation du solde budgétaire constaté chaque année, hors lancement d'un nouveau PIA, ainsi que l'illustre le tableau qui suit.

**SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT HORS PIA ET APRÈS RÉINTÉGRATION  
D'UNE ANNUITÉ CONSTANTE DE PIA**

*(en milliards d'euros)*

<b>Année</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Solde budgétaire (I)	- 87,2	- 74,9	- 85,6	- 70,5
PIA (II)	0	0	12	0
Solde budgétaire hors PIA (III = I + II)	- 87,2	- 74,9	- 73,6	- 70,5
Annuité de PIA (IV)	3,5	3,5	4,3	4,3
Solde budgétaire retraité (III - IV)	- 90,7	- 78,4	- 77,9	- 74,8

*Source : calcul commission des finances.*

La baisse du déficit en 2015 est bien de 3,1 milliards d'euros hors PIA (73,6 - 70,5) tout comme hors PIA avec réintégration d'une annuité constante de PIA (77,9 - 74,8), soit un montant proche de la baisse mesurée en comptabilité nationale.

(1) Les décaissements, hors intérêts sur dotations non consommables déjà retracés en comptabilité budgétaire, sont de 3,9 milliards d'euros en 2014 et de 2,8 milliards en 2015 selon les chiffres recueillis par la Rapporteuse générale. Or, la Cour des comptes a raisonné selon un montant de décaissements de 4 milliards d'euros en 2014 et de 3,5 milliards d'euros en 2015. Avec les chiffres communiqués à la Rapporteuse générale, et en reprenant la méthode d'analyse de la Cour des comptes, l'amélioration du déficit est de 700 millions d'euros en 2015 au lieu de 300 millions d'euros.

(2) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, tableau n° 6 de la page 22 : <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Le-budget-de-l-Etat-en-2014-resultats-et-gestion>.

## D. UN DÉBAT TRANCHÉ PAR LA COMPTABILITÉ NATIONALE

En tout état de cause, le débat entre le Gouvernement et la Cour des comptes sur la mesure de l'ampleur de la baisse du déficit de l'État peut être tranché par la comptabilité nationale, laquelle suscite moins d'interprétations.

Or, en comptabilité nationale, le déficit de l'État baisse de 4 milliards d'euros en 2015 par rapport à 2014, soit treize fois plus que la baisse de 300 millions d'euros mesurée par la Cour des comptes.

Depuis le début de la législature, le déficit de l'État en comptabilité nationale se réduit d'un peu plus de 20 milliards d'euros, soit 1,1 point de PIB, autrement dit dans une proportion équivalente à celle de la baisse du déficit en comptabilité budgétaire.

### SOLDE DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE ET EN COMPTABILITÉ NATIONALE

<b>Année</b>	<b>Comptabilité budgétaire</b> <i>(en milliards d'euros)</i>	<b>Comptabilité nationale</b> <i>(en milliards d'euros)</i>	<b>Comptabilité nationale</b> <i>(en pourcentage du produit intérieur brut)</i>
2009	- 138,0	- 116,9	- 6,0
2010	- 148,8	- 121,7	- 6,1
2011	- 90,7	- 91,2	- 4,4
2012	- 87,2	- 81,6	- 3,9
2013	- 74,9	- 69,6	- 3,3
2014	- 85,6	- 75,3	- 3,5
2015	- 70,5	- 71,3	- 3,3

Source : lois de règlement, INSEE.

## FICHE 2 : LES RECETTES DE L'ÉTAT

Les recettes de l'État se sont élevées à 294,5 milliards d'euros en 2015 au lieu de 288,2 milliards d'euros en 2014. D'exécution à exécution, elles progressent de 6,3 milliards d'euros. Elles sont supérieures aux prévisions tant de la loi de finances initiale (LFI) <sup>(1)</sup> (+ 1,2 milliard d'euros) que de la loi de finances rectificative (LFR) <sup>(2)</sup> (+ 1 milliard d'euros).

### RECETTES DE L'ÉTAT EN 2015 PAR RAPPORT À 2014 ET AUX PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES POUR 2015

(en milliards d'euros)

Recettes de l'État	Exécution 2015	Écart par rapport à 2014	Écart par rapport aux prévisions	
			LFI	LFR
<b>Total</b>	<b>294,5</b>	<b>+ 6,3</b>	<b>+ 1,2</b>	<b>+ 1</b>
dont impôt sur le revenu (IR)	69,3	+ 0,1	+ 0,3	- 0,2
dont impôt sur les sociétés (IS)	33,6	- 1,7	- 0,1	+ 0,1
dont taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	141,8	+ 3,5	- 0,8	+ 0,1
dont taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	13,8	+ 0,6	- 0,2	- 0,1
dont autres recettes fiscales	21,7	+ 3,6	+ 1,9	+ 1,6
<b>Sous-total recettes fiscales nettes</b>	<b>280,1</b>	<b>+ 5,8</b>	<b>+ 1</b>	<b>+ 1,3</b>
dont recettes non fiscales	14,4	+ 0,5	+ 0,2	- 0,3

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances relatives à l'année 2015.

Après prise en compte des prélèvements sur recettes, les recettes nettes hors fonds de concours s'établissent à 224,3 milliards d'euros en 2015 au lieu de 213,5 milliards d'euros en 2014.

### RECETTES NETTES DE L'ÉTAT EN 2015 PAR RAPPORT À 2014 ET AUX PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES POUR 2015

(en milliards d'euros)

Recettes	Exécution 2015	Écart par rapport à 2014	Écart par rapport aux prévisions	
			LFI	LFR
Recettes de l'État (1)	294,5	+ 6,3	+ 1,2	+ 1
Prélèvements sur recettes (2)	70,2	- 4,6	- 1,2	- 0,2
<b>Recettes nettes de l'État hors fonds de concours (1 - 2)</b>	<b>224,3</b>	<b>+ 10,9</b>	<b>+ 2,4</b>	<b>+ 1,2</b>

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances relatives à l'année 2015.

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

(2) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

## I. LES RECETTES FISCALES

### RECETTES FISCALES NETTES DE L'ÉTAT DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 prévision
272,3	265,1	214,3	237,0	255,0	268,4	284,0	274,3	280,1	287,0*

\* prévision actualisée établie dans le cadre du programme de stabilité d'avril 2016.

Source : commission des finances.

### A. EXAMEN GÉNÉRAL

L'examen des recettes fiscales conduit à observer la **bonne qualité des prévisions** à partir desquelles ont été élaborées les deux lois de finances relatives à l'année 2015, une **élasticité désormais proche de l'unité** et un **allègement de la fiscalité des entreprises et des ménages**, plus particulièrement de la fiscalité directe.

#### 1. Une exécution en ligne avec les prévisions

Les recettes fiscales nettes représentent plus de 95 % des recettes de l'État. Elles se sont élevées à 280,1 milliards d'euros en 2015, soit un montant supérieur d'un milliard d'euros par rapport aux prévisions de la LFI et de 1,3 milliard d'euros par rapport aux prévisions de la LFR.

Le rendement constaté des quatre principaux impôts (TVA, IR, IS, TICPE) – lesquels représentent 92 % des recettes fiscales – est en ligne avec les prévisions. Seule la catégorie des « *autres recettes fiscales* » connaît une exécution sensiblement différente des prévisions, avec 21,7 milliards d'euros au lieu de 20,1 milliards d'euros en LFR et de 19,8 milliards d'euros en LFI.

### PRÉVISIONS DE RECETTES FISCALES ET RECETTES FISCALES CONSTATÉES DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE 2015

(en milliards d'euros)

Recettes	PLF 2015	LFI 2015	LFR 2015	Exécution 2015
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>278,9</b>	<b>279,1</b>	<b>278,8</b>	<b>280,1</b>
dont impôt sur le revenu	69,5	69,0	69,5	69,3
dont impôt sur les sociétés	33,1	33,7	33,5	33,6
dont taxe sur la valeur ajoutée	142,6	142,6	141,7	141,8
dont taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	14,6	14,0	13,9	13,8
dont autres recettes fiscales	19,1	19,8	20,1	21,7

Source : présent projet de loi de règlement et documents annexés.

La bonne tenue des recettes s'explique notamment par le rendement des contrôles fiscaux qui a connu une hausse de 1,8 milliard d'euros en 2015 pour atteindre 12,2 milliards d'euros de recouvrements.

## 2. Une élasticité proche de l'unité

Les recettes fiscales nettes progressent de 5,8 milliards d'euros, soit 2,1 %, par rapport à 2014.

### RECETTES FISCALES DU BUDGET DE L'ÉTAT EN 2014 ET 2015

(en milliards d'euros)

Recettes	Exécution 2014	Exécution 2015	Variation
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>274,3</b>	<b>280,1</b>	<b>+ 2,1 %</b>
dont impôt sur le revenu	69,2	69,3	+0,1 %
dont impôt sur les sociétés	35,3	33,6	- 4,8 %
dont taxe sur la valeur ajoutée	138,3	141,8	+ 2,5 %
dont taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	13,2	13,8	+ 4,5 %
dont autres recettes fiscales	18,1	21,7	+ 19,9 %

Source : présent projet de loi de règlement et annexes.

La hausse des recettes fiscales s'explique principalement par l'évolution spontanée (4,7 milliards d'euros), c'est-à-dire par l'évolution du rendement des impôts due à l'activité économique et à législation constante.

### DÉCOMPOSITION DE LA HAUSSE DES RECETTES FISCALES

	En milliard d'euros	En pourcentage
<b>Hausse des recettes fiscales en 2015 par rapport à 2014</b>	<b>+ 5,8</b>	<b>2,1 %</b>
Évolution spontanée	+ 4,7	1,7 %
Mesures antérieures, nouvelles, de périmètre et de transfert prenant effet en 2015	+ 1,1	0,4 %

Source : projet de loi de règlement et documents annexés.

L'évolution spontanée des recettes fiscales ressort à 1,7 % soit un niveau très proche de la croissance en valeur du produit intérieur brut (PIB) pour 2015 (1,9 %). Ainsi, pour la première fois depuis 2011, l'élasticité des recettes fiscales – qui se mesure par le ratio de leur taux de croissance à celui du PIB en valeur – est positive et se rapproche de l'unité.

### CALCUL DE L'ÉLASTICITÉ DES RECETTES FISCALES NETTES DE L'ÉTAT PAR RAPPORT AU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB) POUR L'ANNÉE 2015

Variation du PIB en valeur (A)	1,9 %
Évolution spontanée des recettes fiscales nettes de l'État (B)	1,7 %
Élasticité des recettes fiscales = B/A	0,9

Source : présent projet de loi de règlement et documents annexés.

L'évolution spontanée de 4,7 milliards d'euros est en ligne avec les prévisions de la loi de finances initiale (4,8 milliards d'euros). Dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2015, la Cour des comptes a souligné que « *cette conformité de l'évolution spontanée à la prévision initiale contraste avec les constats des années précédentes* ». De 2012 à 2014, l'élasticité avait été systématiquement surestimée par la loi de finances initiale (– 0,2 en 2012 au lieu de 1,5 prévu en LFI, – 1,6 en 2013 au lieu de un prévu en LFI, et – 0,4 en 2014 au lieu de 1,3 prévu en LFI).

En moyenne, sur la période 2001-2015, l'élasticité des impôts à la croissance est désormais égale à l'unité. Ceci est conforme à l'analyse généralement admise selon laquelle, à long terme, l'élasticité des impôts tend vers l'unité : l'évolution des assiettes fiscales agrégées doit normalement converger avec celle du PIB. Les « anomalies » de court terme – qui sont dues à des facteurs variés – sont ainsi effacées, en particulier s'agissant des années 2009 (+ 4,5) et 2013 (– 1,6). L'élasticité proche de l'unité tend aussi à démontrer que les stratégies d'évitement de l'impôt (évasion fiscale) ne sont pas plus importantes ces dernières années que par le passé.

#### ÉLASTICITÉ DES RECETTES FISCALES SUR LA PÉRIODE 2001-2016

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
+ 1,8	+ 0,1	+ 0,1	+ 1,7	+ 1,5	+ 2,0	+ 1,3	+ 1,0
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 Prévision LFI
+ 4,5	+ 1,6	+ 1,6	– 0,2	– 1,6	– 0,4	+ 0,9	+ 1,3

Source : Cour des comptes.

### 3. Un allègement de la fiscalité des entreprises et des ménages

La hausse des recettes fiscales nettes de l'État s'explique autrement que par l'évolution spontanée des impôts à hauteur de 1,1 milliard d'euros. Cette hausse ne résulte pas d'un alourdissement de la fiscalité.

#### EFFET DES MESURES FISCALES EN 2015

Catégorie de mesures	(en milliards d'euros)
Mesures antérieures	+ 1,3
Mesures nouvelles	– 0,4
<i>Sous-total mesures antérieures et nouvelles</i>	+ 0,9
Mesures de périmètre et de transfert	+ 0,2
<b>Total</b>	<b>+ 1,1</b>

Source : présent projet de loi de règlement et documents annexés.

Elle s'explique, tout d'abord, par les mesures de transfert et de périmètre qui ont augmenté les recettes fiscales de l'État de 0,2 milliard d'euros. Ce montant résulte de deux mouvements contraires : les transferts de fiscalité de l'État en direction de la sécurité sociale ont diminué en 2015 (d'environ 1,3 milliard d'euros) tandis que ceux en direction de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et des collectivités territoriales ont augmenté (d'environ 1,5 milliard d'euros).

Elle s'explique, en second lieu, par les mesures fiscales, antérieures et nouvelles, qui ont contribué à la hausse des recettes à hauteur de 0,9 milliard d'euros.

Toutefois, cette hausse n'est pas significative car elle intègre une recette exceptionnelle d'IS de 1,4 milliard d'euros, versée par EDF à la suite d'une décision de la Commission européenne. Celle-ci a été enregistrée en mesures nouvelles pour ne pas fausser le chiffre de l'évolution spontanée. Or, cette recette exceptionnelle ne résulte pas d'un changement de la législation fiscale.

De même, cette hausse intègre 0,4 milliard en provenance du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), correspondant au surcroît de rendement de ce service, hors amendes et contributions sociales, en 2015 par rapport à 2014. Or, là encore, ces recettes correspondent à des régularisations fiscales et non pas à un changement de la législation fiscale.

#### RENDEMENT DU STDR EN 2014 ET EN 2015

(en milliards d'euros)

Recettes	2014	2015	Écart
IR	0,3	0,7	0,4
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	0,9	0,8	- 0,1
Donations	0,2	0,2	0,0
Successions	0,3	0,4	0,1
<b>Total des recettes fiscales</b>	<b>1,7</b>	<b>2,1</b>	<b>0,4*</b>
Amendes	0,1	0,3	0,2
Contributions sociales	0,1	0,3	0,2
<b>Recettes totales STDR</b>	<b>1,9</b>	<b>2,7</b>	<b>0,7</b>

\* montant pris en compte pour calculer l'impact des mesures fiscales nouvelles et antérieures en 2015.

Source : Cour des comptes.

Retraitée de la recette exceptionnelle d'IS en provenance d'EDF et du surcroît de rendement fiscal du STDR, il apparaît au contraire que **la fiscalité a été diminuée globalement de 0,9 milliard d'euros au titre des mesures fiscales de 2015** <sup>(1)</sup>.

(1) Hausse de 0,9 milliard au titre des mesures nouvelles antérieures sous déduction de 1,4 milliard au titre d'une recette exceptionnelle d'IS et de 0,4 milliard au titre du surcroît de rendement fiscal du STDR (0,9 - 1,4 - 0,4 = - 0,9).

Cette diminution de la fiscalité a été concentrée sur la fiscalité directe des entreprises, avec la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), à hauteur de 5,4 milliards d'euros, et le suramortissement temporaire de 40 % pour l'acquisition de certains équipements, à hauteur de 0,4 milliard d'euros. Elle a également bénéficié aux ménages au titre de la baisse de l'impôt sur le revenu en faveur des foyers à revenus modestes et moyens, à hauteur de 1,5 milliard d'euros <sup>(1)</sup>.

Les principales hausses d'impôt inhérentes aux mesures fiscales de 2015 sont dues à :

– la hausse du bénéfice fiscal des sociétés liées aux baisses de charges décidées dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité (+ 0,8 milliard d'euros) ;

– la montée en charge des dispositifs de limitation de la déductibilité des charges financières (+1,4 milliard d'euros) ;

– la hausse du tarif de la TICPE (+ 2 milliards d'euros dont 0,4 milliard d'euros pour la part affectée à l'État) ;

– des effets de report de hausse de taux de la TVA intervenue en 2014 <sup>(2)</sup> (+ 1,2 milliard d'euros).

#### **EFFET DES PRINCIPALES MESURES FISCALES NOUVELLES ET ANTÉRIEURES SUR LE RENDEMENT DES IMPÔTS EN 2015 PAR RAPPORT À 2014**

*(en milliards d'euros)*

<b>Mesures fiscales nouvelles et antérieures</b>	<b>Effet</b>
Montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	– 5,4
Baisse de l'IR en faveur des ménages aux revenus modestes	– 1,5
Mesure de suramortissement de 40 %	– 0,4
Effet des baisses de cotisations sociales patronales et de la contribution sociale de solidarité des entreprises entraînant mécaniquement une augmentation de l'assiette de l'IS	+ 0,8
Limitation des possibilités de déduction des charges financières (montée en charge)	+ 1,4
TVA (effet report de hausses de taux de 2014)	+ 1,2
TICPE (hausse du tarif)	+ 2,0
Réforme des délais de paiement des droits de succession	+ 1,0

*Source : Cour des comptes, Les recettes fiscales, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015.*

Dans le même temps, la baisse des impôts est concentrée sur la fiscalité directe. Les mesures fiscales de 2015 ont ainsi permis d'alléger de 5,5 milliards d'euros l'ensemble constitué par l'IS et l'IR. En revanche, elles ont eu un effet

(1) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015* : « Le montant de l'impôt sur le revenu a été diminué de 2,8 Md€ par la mesure de réduction de l'impôt pour les ménages imposables modestes adoptée dans la LFI 2015. En 2014, une réduction forfaitaire était déjà intervenue au bénéfice de ces mêmes ménages, pour un coût de 1,3 Md€. La mesure de la LFI 2015 représente donc un surcoût de 1,5 Md€ en 2015. »

(2) *Les effets reports sont liés au retard d'un mois de l'encaissement de la TVA. Une hausse de taux décidée en année N produit donc des effets supérieurs à l'évolution spontanée jusqu'en janvier de l'année N + 1.*



hausseur sur les impôts sur la consommation (TVA et TICPE) à hauteur de 3,3 milliards d'euros.

#### EFFET PAR IMPÔT DES MESURES FISCALES NOUVELLES ET ANTÉRIEURES

Impôt	Effet
IR	- 2,0*
IS	- 3,5**
<b>Sous-total IR/IS</b>	<b>- 5,5</b>
TVA	+ 1,3
TICPE	+ 2
<b>Sous-total TVA/TICPE</b>	<b>+ 3,3</b>
Autres recettes fiscales	+ 1,3
<b>Total</b>	<b>- 0,9</b>
<i>(avec réintégration de la recette exceptionnelle d'IS en provenance d'EDF de 1,4 milliard d'euros et du surcroît de recettes fiscales du STDR de 0,4 milliard d'euros)</i>	+ 0,9

\* retraité du surcroît de recettes fiscales du STDR.

\*\* retraité de la recette exceptionnelle en provenance d'EDF.

Source : calculs commission des finances.

Pour rappel, en 2014, les mesures fiscales (nouvelles et antérieures) avaient contribué à une baisse globale du rendement des impôts d'État de 10,8 milliards d'euros<sup>(1)</sup>. Au total, sur deux ans, les mesures discrétionnaires ont dès lors contribué à baisser la fiscalité prélevée au profit de l'État de près de 12 milliards d'euros.

#### 4. Des dépenses fiscales stables hors CICE

Les dépenses fiscales sont des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et pour les contribuables un allègement de leur fiscalité.

Les dépenses fiscales relatives à l'année 2015 ont été évaluées dans les annexes aux projets de lois de finances pour 2015 et 2016. Elles seront définitivement évaluées à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2017. Les annexes du présent projet de loi de règlement pour 2015 ne présentent aucune information nouvelle sur l'évaluation des dépenses fiscales.

#### ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES POUR 2015

(en milliards d'euros)

Source	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017
Montant des dépenses fiscales	81,9	84,4	-

Source : projet de loi finances pour 2016.

Selon la dernière évaluation disponible, les dépenses fiscales progresseraient de 6 milliards d'euros par rapport à 2014.

(1) Cour des comptes, Les recettes fiscales, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014.

## LES DÉPENSES FISCALES EN 2014 ET 2015

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	Variation 2015/2014
I. Montant des dépenses fiscales en PLF	78,4	84,4	+ 6,0
II. Estimation du coût budgétaire du CICE en PLF	6,6	12,5	+ 5,9
III. Montant des dépenses fiscales hors CICE en PLF (I – II)	71,8	71,9	+ 0,1
IV. Coût budgétaire réel du CICE	6,6	12	+ 5,4
V. Montant réactualisé des dépenses fiscales (III+IV)	78,4	83,9	+ 5,5
VI. Montant réactualisé des dépenses fiscales hors CICE (V – IV)	71,8	71,9	+ 0,1

Source : projet de loi finances pour 2016 et données gouvernementales s'agissant du coût budgétaire du CICE.

Toutefois, cette évaluation reposait sur une estimation du coût budgétaire du CICE de 12,5 milliards d'euros. Or, le coût budgétaire du CICE s'est limité à 12 milliards d'euros en 2015. La hausse des dépenses fiscales devrait donc être moins importante que prévu (5,5 milliards d'euros au lieu de 6 milliards d'euros).

En tout état de cause, ainsi que l'a relevé la Cour des comptes, « *cette hausse s'explique uniquement par celle du CICE* ». Hors CICE, les dépenses fiscales sont stables à 71,9 milliards d'euros.

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2015, la Cour des comptes a jugé « *inopérant* » le dispositif de maîtrise des dépenses fiscales, en particulier le dispositif de plafonnement des dépenses fiscales prévu par la loi de programmation des finances publiques. En effet, la Cour des comptes constate qu'aucune conséquence n'a été tirée du dépassement du plafond.

## PLAFONNEMENT DES DÉPENSES FISCALES

(en milliards d'euros)

Année	2015	2016	2017
Plafonnement des dépenses fiscales	80,6	81,8	86

Source : article 19 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

## B. EXAMEN PAR IMPÔT

### 1. La taxe sur la valeur ajoutée

La TVA est un impôt d'État partagé avec la sécurité sociale. Elle joue à ce titre un rôle de variable d'ajustement dans les transferts entre l'État et la sécurité sociale.

## RENDEMENT DE LA TVA DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Part État	131,5	129,9	118,5	127,3	131,9	133,4	136,3	138,3	141,8
Part sécurité sociale	6,1	8,4	8,4	8,5	10,1	10,6	9,2	12,7	11,8
Total	137,6	138,2	126,9	135,9	142,0	144,0	145,5	151,0	153,6

Source : Conseil des prélèvements obligatoires et réponses aux questionnaires de la Rapporteuse générale.

Elle représente un peu plus de 50 % des recettes fiscales nettes de l'État. La part affectée à l'État a été de 141,8 milliards, au lieu de 138,3 milliards d'euros en 2014, soit une hausse de 3,5 milliards d'euros.

### TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

Exécution 2014	Prévision LFI 2015	Prévision LFR 2015	Exécution 2015
138,3	142,6	141,7	141,8

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances relatives à l'année 2015.

Les recettes de TVA sont en ligne avec la prévision de la LFR. Elles sont, en revanche, en léger retrait par rapport à la prévision de la LFI. Ceci s'explique principalement par une évolution spontanée plus faible que prévu (1,2 milliard d'euros au lieu de 1,9 milliard d'euros) en raison du ralentissement de l'inflation.

### RENDEMENT DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

(en milliard d'euros)

Exécution 2014	Évolution spontanée	Mesures antérieures et nouvelles	Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2015
138,3	+ 1,2	+ 1,3	+ 1	141,8
		+ 3,5		

Source : Cour des comptes, Les recettes fiscales, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015.

Les mesures fiscales, antérieures et nouvelles, ont contribué à la hausse des recettes à hauteur de 1,3 milliard d'euros en raison des effets de reports de hausses de taux intervenues en 2014, d'une part, et de la hausse de la TICPE qui entraîne mécaniquement un élargissement de l'assiette de la TVA, d'autre part.

Les mesures de périmètre et de transfert ont contribué à la hausse de la part de TVA affectée à l'État à hauteur d'un milliard d'euros. La fraction de TVA nette affectée à la sécurité sociale a, en effet, été ajustée à la baisse dans la mesure où certaines mesures de compensation du coût du pacte de responsabilité ont eu un impact sensiblement supérieur à ce qui avait été anticipé<sup>(1)</sup>. Ainsi, la fraction de TVA transférée à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) s'est limitée à 7,29 % en 2015 au lieu de 8,33 % en 2014.

(1) Les diverses mesures de compensation du pacte de responsabilité en 2015 ont consisté en un transfert, au budget de l'État, de la fraction de l'aide personnalisée au logement, un transfert à la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) du produit du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital, et une recette exceptionnelle constituée par le prélèvement à la source des cotisations des caisses de congés payés.

### Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires du 16 décembre 2015

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a rendu public le 16 décembre 2015 un rapport relatif à la TVA. Un rapport particulier rendu le même jour souligne que la part de la TVA dans le PIB et dans les prélèvements obligatoires s'est dégradée au cours des dernières années. Ainsi, la part de la TVA dans les prélèvements obligatoires n'a cessé de décroître depuis son point haut de 1969 (26,8 %) pour s'établir à 15,3 % en 2014. Dans le même temps, la part de la TVA dans le PIB est passée de près de 9 % à 6,9 %.

## 2. L'impôt sur le revenu

Avec 69,3 milliards d'euros, soit près de 25 % des recettes fiscales nettes de l'État, le rendement de l'impôt sur le revenu est globalement stable par rapport à 2014, conformément aux prévisions des lois de finances relatives à l'année 2015.

### RENDEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

(en milliards d'euros)

Exécution 2014	Prévision LFI 2015	Prévision LFR 2015	Exécution 2015
69,2	69,0	69,5	69,3

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances relatives à l'année 2015.

Cette stabilité s'explique par deux effets contraires qui se compensent : une évolution spontanée dynamique et des baisses d'impôt importantes ciblées sur les ménages à revenus modestes et moyens.

### RENDEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

(en milliards d'euros)

Exécution 2014	Évolution spontanée	Mesures antérieures et nouvelles	Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2015
69,2	+ 1,3	- 1,6	+ 0,4	69,3
	+ 0,1			

Source : Cour des comptes, Les recettes fiscales, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015.

L'évolution spontanée de l'IR est de 1,3 milliard d'euros, soit 1,9 %. Elle est donc exactement égale à l'évolution du PIB en valeur si bien que l'élasticité de cet impôt est égale à l'unité en 2015.

Les mesures fiscales ont entraîné une baisse de l'IR de 1,6 milliard, et même de 2 milliards d'euros si l'on exclut le surcroît de recettes dû au STDR. Cette baisse de l'IR s'explique principalement par la baisse d'impôt sur les ménages à revenus modestes et moyens résultant de la suppression de la première tranche par l'article 2 de la LFI pour 2015.

Enfin, l'État a bénéficié d'une mesure de transfert de 0,4 milliard d'euros au titre de l'IR. En 2013 et 2014, un prélèvement sur l'impôt sur le revenu avait été opéré pour assurer le versement aux régimes de sécurité sociale des prélèvements sociaux émis dans le cadre de l'« exit tax ». Ce prélèvement n'a pas été reconduit en 2015.

### 3. L'impôt sur les sociétés

Avec 33,6 milliards d'euros, soit à peine 12 % des recettes fiscales nettes de l'État, le rendement de l'IS poursuit sa décline entamée en 2014. Le rendement de cet impôt a ainsi baissé de près de 30 % en deux ans.

#### RENDEMENT DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DEPUIS 2010

(en milliards d'euros)

2010	2011	2012	2013	2014	2015
32,9	39,1	41,3	47,2	35,3	33,6

Source : commission des finances.

L'exécution est conforme aux prévisions de la loi de finances initiale et de la loi de finances rectificative.

#### RENDEMENT DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Exécution 2014	Prévision LFI 2015	Prévision LFR 2015	Exécution 2015
35,3	33,7	33,5	33,6

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances relatives à l'année 2015.

L'évolution spontanée de l'IS est toutefois assez faible (0,3 milliard d'euros). Dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2015, la Cour des comptes a relevé que l'évolution spontanée aurait pu être négative sans le surcroît de recettes en provenance des contrôles fiscaux (3,6 milliards d'euros en 2015 au lieu de 2,1 milliards en 2014).

La faiblesse de l'évolution spontanée n'est pas contradictoire avec la reprise de la croissance en 2015. Elle s'explique par le fait que le bénéfice fiscal 2014 était en recul par rapport à 2013, ce qui a eu des conséquences sur le montant des acomptes versés en 2015. La hausse attendue du bénéfice fiscal en 2015 des entreprises devrait donc se répercuter sur l'évolution spontanée de l'IS en 2016.

La baisse de l'IS s'explique intégralement par les mesures antérieures à la loi de finances initiale, et en particulier par la montée en charge du CICE ainsi que par le suramortissement temporaire de 40 % sur certains équipements.

### RENDEMENT DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Exécution 2014	Évolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2015
35,3	0,3	- 3,8	+ 1,7	0	33,6
		- 1,7			

Source : Cour des comptes, Les recettes fiscales, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015.

Le CICE a ainsi coûté 5,4 milliards de plus en 2015 qu'en 2014 <sup>(1)</sup>.

### COÛT BUDGÉTAIRE DU CICE

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Exécution		Prévision			
Coût du CICE au titre de l'année N	6,6	12,0	12,7	16,0	18,6	19,6
Coût supplémentaire du CICE par rapport à l'année N-1	6,6	5,4	0,7	3,3	2,6	1,0

Source : données gouvernementales (pour 2014 : Voies et moyens, tome 1 annexé au projet de loi de finances pour 2016 ; pour 2015 : présent projet de loi de règlement et documents annexés ; pour 2016 à 2019 : réponses aux questionnaires de la Rapporteuse générale).

### Rendement de l'IS en comptabilité générale

Le produit net de l'IS en comptabilité générale s'élève à 28,2 milliards d'euros au lieu de 33,6 milliards d'euros en comptabilité budgétaire. La différence s'explique essentiellement par le montant de CICE non encore imputé ou restitué aux entreprises (6,9 milliards d'euros).

En comptabilité nationale, en revanche, l'INSEE a mesuré une forte hausse de l'impôt sur les sociétés, de 4,8 milliards d'euros <sup>(2)</sup>. Toutefois, cette hausse est calculée avant imputation des crédits d'impôt dont le CICE. Or, le surcoût de CICE en 2015 s'est élevé à 6,6 milliards d'euros en comptabilité nationale <sup>(3)</sup>. Hors effet CICE, l'IS en comptabilité nationale connaît donc une baisse similaire à celle constatée en comptabilité budgétaire (soit 1,8 milliard d'euros).

(1) Le coût budgétaire du CICE correspond au montant décaissé chaque année par l'État, sous forme de restitutions ou sous forme d'imputations.

(2) INSEE, Informations rapides, n° 80, 25 mars 2016 : <http://www.insee.fr/fr/themes/info-rapide.asp?id=37>.

(3) Le coût en comptabilité nationale du CICE, qui sert de base à la comptabilité « maastrichtienne » pour le calcul du solde public, correspond à l'ensemble des créances déclarées par les entreprises, y compris les créances faisant l'objet d'un report et qui n'ont pas encore été imputées sur l'impôt dû ou remboursées.

## COÛT DU CICE EN COMPTABILITÉ NATIONALE

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017
	Exécution		Prévision	
Coût du CICE au titre de l'année N	10,6	17,2	18,7	19,2
Coût supplémentaire du CICE par rapport à l'année N-1	10,6	6,6	1,5	0,5

Source : réponses aux questionnaires de la Rapporteuse générale.

### 4. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

La part de TICPE revenant à l'État en 2015 s'est élevée à 13,8 milliards d'euros au lieu de 13,2 milliards en 2014.

#### RENDEMENT DE LA TICPE DEPUIS 2012

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015
Part État	13,5	13,8	13,2	13,8
Part transférée	10,6	10,4	11,1	12,9
Total	24,1	24,2	24,3	26,7

Source : réponses aux questionnaires de la Rapporteuse générale.

Ce montant, qui représente environ 5 % des recettes fiscales nettes de l'État, est globalement en ligne avec les prévisions de la loi de finances initiale et de la loi de finances rectificative.

#### RENDEMENT DE LA TICPE

(en milliards d'euros)

Exécution 2014	Prévision LFI 2015	Prévision LFR 2015	Exécution 2015
13,2	14,0	13,9	13,8

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances relatives à l'année 2015.

Les mesures antérieures et nouvelles ont contribué au rendement de la TICPE à hauteur de 2 milliards d'euros en 2015. Il s'agit essentiellement de l'introduction de la composante carbone (1,2 milliard d'euros) et de la hausse de 2 centimes par litre sur le gazole.

La part revenant à l'État ne progresse cependant que de 0,6 milliard d'euros compte tenu d'une évolution spontanée assez faible (0,1 milliard d'euros) et surtout d'importantes mesures de périmètre en faveur de l'AFITF et aux régions (1,5 milliard d'euros).

## RENDEMENT DE LA TICPE

(en milliards d'euros)

Exécution 2014	Évolution spontanée	Mesures antérieures et nouvelles	Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2015
13,2	0,1	2	- 1,5	13,8
		+ 0,6		

Source : Cour des comptes, Les recettes fiscales, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015.

### 5. Les autres recettes fiscales

Les autres recettes fiscales de l'État se sont élevées à 21,7 milliards d'euros en 2015, en hausse de 3,5 milliards d'euros par rapport à 2014. Leur rendement a été nettement supérieur aux prévisions de la loi de finances initiale et de la loi de finances rectificative.

#### AUTRES RECETTES FISCALES

(en milliards d'euros)

Exécution 2014	Prévision LFI 2015	Prévision LFR 2015	Exécution 2015
18,2	19,8	20,1	21,7

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances relatives à l'année 2015.

Cette hausse s'explique pour moitié par l'évolution spontanée (1,8 milliard d'euros dont un milliard d'euros pour les seuls droits de successions et donations).

#### AUTRES RECETTES FISCALES

(en milliards d'euros)

Exécution 2014	Évolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures nouvelles	Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2015
18,2	1,8	1,1	0,2	0,5	21,7
		3,5			

Source : Cour des comptes, Les recettes fiscales, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015.

La hausse des droits de succession s'expliquerait en partie par une mortalité plus élevée<sup>(1)</sup>. Par ailleurs, au titre des mesures fiscales, la réforme des délais de paiement pour les successions a eu un rendement d'un milliard d'euros au lieu de 0,5 milliard d'euros prévus en LFI. L'année 2015 se caractérise donc par un rendement particulièrement élevé des droits de succession.

(1) Le nombre de décès en France métropolitaine, y compris Mayotte, a été d'environ 600 000 en 2015 au lieu d'environ 560 000 en 2014 selon le bilan démographique de l'INSEE : [http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref\\_id=bilan-demo&page=donnees-detaillees/bilan-demo/pop\\_age3.htm](http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=bilan-demo&page=donnees-detaillees/bilan-demo/pop_age3.htm).



### DROITS DE MUTATION PAR DÉCÈS

(en milliards d'euros)

Exécution 2014	Prévision LFI 2015	Prévision LFR 2015	Exécution 2015
8,9	9,8	10,1	10,6

Source : présent projet de loi de règlement et documents annexés.

Les mesures fiscales ont également coûté moins que prévu en LFI en raison principalement des contentieux communautaires dont le coût a été inférieur à 1,4 milliard d'euros aux prévisions, ce qui a réduit d'autant les dégrèvements et permis une hausse corrélative du montant net des « autres recettes fiscales ».

De manière plus marginale, pour expliquer la hausse constatée sur cette catégorie d'impôts, on peut aussi relever que la part affectée à l'État de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) a été de 190 millions d'euros en 2015 au lieu de 7 millions d'euros en 2014, du fait de l'instauration d'une majoration de 50 % pour les grandes surfaces. De même, la taxe sur les transactions financières (TTF) a rapporté environ 150 millions d'euros de plus que prévu.

### TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

Exécution 2014	Prévision LFI 2015	Prévision LFR 2015	Exécution 2015
770	741	910	917

Source : présent projet de loi de règlement et documents annexés.

En revanche, la hausse de la catégorie « autres recettes fiscales » n'est pas due à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) puisque celui-ci a rapporté 5,2 milliards d'euros en 2015, soit le même montant qu'en 2014.

### IMPÔT DE SOLIDARITÉ SUR LA FORTUNE

(en milliards d'euros)

Exécution 2014	Prévision LFI 2015	Prévision LFR 2015	Exécution 2015
5,2	5,6	5,4	5,2

Source : présent projet de loi de règlement et documents annexés.

## II. LES RECETTES NON FISCALES

Le produit des recettes non fiscales est globalement en ligne avec les prévisions de la loi de finances et de la loi de finances rectificative. Il progresse de 0,5 milliard d'euros par rapport à 2014.

## LES RECETTES NON FISCALES

(en milliards d'euros)

Recettes	Exécution 2014	Prévision LFI 2015	Prévision LFR 2015	Exécution 2015
<b>Total</b>	<b>13,9</b>	<b>14,2</b>	<b>14,7</b>	<b>14,4</b>
<i>Dividendes et recettes assimilées</i>	6,3	5,9	5,7	5,4
<i>Produits du domaine de l'État</i>	1,9	1,9	1,9	1,8
<i>Produits de la vente de biens et services</i>	1,1	1,2	1,1	1,1
<i>Remboursement des intérêts de prêts, avances et autres immobilisations financières</i>	0,4	0,9	0,5	0,5
<i>Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite</i>	1,1	1,2	2,7	2,9
<i>Divers</i>	3,2	3,2	2,8	2,7

Source : présent projet de loi de règlement et documents annexés.

Les dividendes et produits assimilés de l'État sont en baisse de près d'un milliard d'euros (5,4 milliards en 2015 au lieu de 6,3 milliards en 2014). Ceci s'explique en grande partie par le fait que l'État a opté pour le versement en titres, et non en numéraire, d'une fraction du dividende d'EDF (0,9 milliard d'euros). Cette fraction de dividende n'est pas prise en compte dans la comptabilité budgétaire qui n'enregistre que les dividendes versés en numéraire. Le dividende d'EDF en numéraire s'est ainsi limité à 1,1 milliard d'euros en 2015 pour un dividende total de 2 milliards d'euros.

Dix entreprises contribuent à elles seules à hauteur de 5,7 milliards d'euros aux recettes non fiscales de l'État.

## PRINCIPAUX DIVIDENDES ET AUTRES PRODUITS PAR ENTREPRISE

(en millions d'euros)

Entreprises	2015	2014
Banque de France	1 194	1 300
EDF	1 069	1 965
ENGIE	804	999
Produits des participations	637	415
Caisse des dépôts	Contribution représentative de l'IS	332
	Prélèvements sur le Fonds d'épargne	733
Orange	214	249
ADP	157	93
La Poste	126	126
Renault	111	76
Safran	87	111
SNCF	63	175
<b>Total</b>	<b>5 736</b>	<b>6 574</b>

Source : calcul commission des finances à partir des données de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la Cour des comptes.

La hausse des recettes non fiscales s'explique principalement par le montant record des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence, en particulier dans les secteurs des transports de colis (0,7 milliard d'euros), d'une part, et des fabricants de produits d'entretien et d'hygiène (0,6 milliard d'euros), d'autre part.

### III. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

Les prélèvements sur recettes (PSR) diminuent de 4,6 milliards d’euros en 2015 par rapport à 2014.

#### ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

(en milliards d’euros)

Bénéficiaire du prélèvement sur recettes	2014	2015	Variation 2015/2014
Union européenne	20,3	19,7	- 0,6
Collectivités territoriales	54,4	50,5	- 3,9
<b>Total</b>	<b>74,8</b>	<b>70,2</b>	<b>- 4,6</b>

Source : présent projet de loi de règlement et documents annexés.

Pour la Cour des comptes, « la baisse du PSR au profit des collectivités territoriales est conforme à la programmation pluriannuelle. En revanche, la diminution du PSR UE correspond à une économie de constatation qui a facilité la fin de gestion »<sup>(1)</sup>.

#### A. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES EN FAVEUR DE L’UNION EUROPÉENNE

Le PSR en faveur de l’Union européenne a diminué en 2015 pour s’établir à 19,7 milliards d’euros au lieu de 20,3 milliards d’euros en 2014. Cette diminution s’explique par des corrections sur les contributions versées au cours des exercices antérieurs.

Le montant du PSR est en ligne avec celui voté en LFR et inférieur d’un milliard d’euros aux prévisions de la LFI.

#### B. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le PSR en faveur des collectivités territoriales passe de 54,4 milliards d’euros à 50,5 milliards d’euros. Cette baisse traduit la contribution des collectivités territoriales à l’effort de redressement des finances publiques décidée dans le cadre de la mise en œuvre du plan d’économies de 50 milliards d’euros sur la période 2015-2017. Elle porte principalement sur la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Le montant du PSR est inférieur aux prévisions de la LFI et de la LFR de 0,2 milliard d’euros. La baisse des investissements des collectivités territoriales en 2015 a, en effet, entraîné une sous-consommation du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA).

(1) Cour des comptes, Le budget de l’État en 2015, mai 2016.



## FICHE 3 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

### I. L'EXÉCUTION 2015 RESPECTE LES DEUX NORMES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT

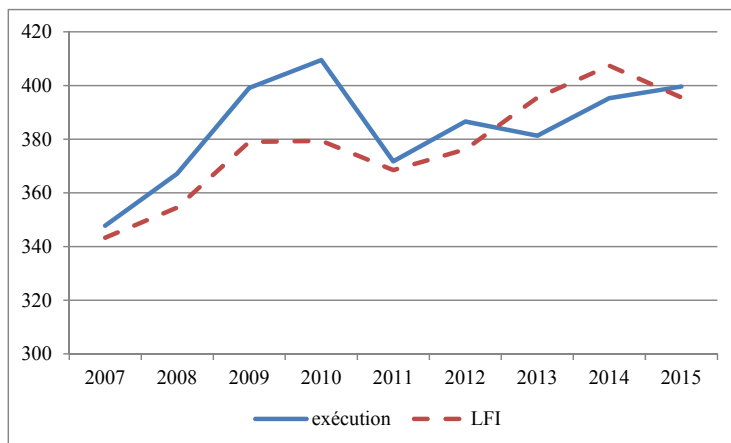
#### A. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT SONT LÉGÈREMENT SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

##### 1. L'exécution 2015

L'exécution 2015 des dépenses brutes de l'État, hors fonds de concours, est légèrement supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale (LFI) pour 2015 (399,6 milliards d'euros contre 395,6 milliards d'euros). Ce périmètre correspond à l'autorisation parlementaire au titre des crédits du budget général de l'État.

#### COMPARAISON DE L'EXÉCUTION DES DÉPENSES BRUTES DU BUDGET GÉNÉRAL PAR RAPPORT AUX LOIS DE FINANCES INITIALE

(en milliards d'euros)



Source : lois de finances initiales et projets de loi de règlement des années 2007 à 2015.

Cela résulte notamment de l'ouverture de crédits à hauteur de 2,1 milliards d'euros en loi de finances rectificative (LFR)<sup>(1)</sup> sur la mission *Défense* en substitution des crédits ouverts sur le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*. Cette sur-exécution s'explique également par un relèvement des remboursements et dégrèvements d'impôts en LFR à hauteur de 2,31 milliards d'euros en

(1) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), en raison d'une augmentation des prévisions de restitutions effectuées au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Hors remboursements et dégrèvements, les dépenses de l'État ne progressent que de 300 millions d'euros par rapport à 2014.

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRE LA LFI 2015 ET L'EXÉCUTION 2015

(en milliards d'euros)

Périmètres de dépenses	LFI 2015	Exécution 2015	Écart LFI / exécution 2015
<b>Dépenses brutes, hors fonds de concours</b>	<b>395,6</b>	<b>399,6</b>	<b>+ 4</b>
Dépenses nettes, y compris prélèvements sur recettes et fonds de concours	371,5	371,8	+ 0,3
<b>Dépenses nettes, hors prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne</b>	<b>300,0</b>	<b>301,6</b>	<b>+ 1,6</b>
Prélèvements sur recettes	71,5	70,2	- 1,3

Source : présent projet de loi de règlement.

Sur le périmètre des dépenses nettes, l'exécution 2015 est légèrement supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale (+ 400 millions d'euros). Cela résulte de deux mouvements, une augmentation des dépenses du budget général de 2,1 milliards d'euros et l'annulation des crédits prévue par le décret du 9 juin 2015.

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES

(en milliards d'euros)

Dépenses nettes, hors fonds de concours	
Loi de finances initiale pour 2015	296,1
Décret d'annulation	- 0,7
Loi de finances rectificative pour 2015	+ 2,1
Prévision	297,6
Loi de règlement pour 2015	296,5

Source : présent projet de loi de règlement.

Les dépenses nettes de l'État en 2015 sont en retrait par rapport à l'exécution 2014, qui portait 14,3 milliards d'euros de dépenses exceptionnelles, au titre du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA) et de la contribution au mécanisme européen de stabilité (MES).

## ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRE LES EXÉCUTIONS 2014 ET 2015

(en milliards d'euros)

Périmètres de dépenses	Exécution 2014	Exécution 2015	Écart exécution 2014/2015	Écart en %
Dépenses brutes, hors fonds de concours	395,3	399,6	4,3	+ 1
Dépenses nettes, y compris PSR et hors fonds de concours	379,7	366,7	- 13	- 3,4
Dépenses nettes, y compris PSR et fonds de concours	377,7	371,8	- 5,9	- 1,6
Dépenses nettes, hors PSR	302,9	301,6	- 1,3	- 0,4
Dont dépenses exceptionnelles	14,3*	0	-	-
Dépenses nettes, hors dépenses exceptionnelles	288,6	301,6	+ 13	+ 4,5

PSR : prélèvement sur recettes.

\* Dépenses exceptionnelles : 11 milliards d'euros au titre du programme d'investissements d'avenir portant sur le budget général (un milliard d'euros porte sur le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*) et 3,26 milliards d'euros au titre du mécanisme européen de stabilité.

Source : loi de règlement pour 2013 et projet de loi de règlement pour 2014.

L'écart de 13 milliards d'euros sur le périmètre des dépenses nettes, hors dépenses exceptionnelles et hors prélèvements sur recettes résulte d'une présentation ne tenant pas compte des mesures de périmètre. Or, l'exercice 2015 a été marqué par la rebudgétisation de certaines dépenses en cohérence avec les recommandations de la Cour des comptes. Ainsi, les aides personnalisées au logement ont par exemple fait l'objet d'un financement au sein du budget de l'État pour 4,75 milliards d'euros en 2015, l'État a compensé l'affectation du prélèvement de solidarité à la sécurité sociale aux précédents bénéficiaires de cet impôt<sup>(1)</sup> pour 2,5 milliards d'euros et financé les exonérations d'heures supplémentaires en lieu et place d'une affectation de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour 500 millions d'euros.

### 2. L'évolution des dépenses nettes de l'État depuis 2012

L'évolution des dépenses nettes de l'État sur moyenne période peut être retracée dans le tableau suivant à travers une présentation des crédits par mission.

(1) Le Fonds national d'aide au logement (FNAL) pour 600 millions d'euros, le Fonds de solidarité pour 300 millions d'euros et le Fonds national des solidarités actives (FNSA) pour 1,5 milliard d'euros.

## ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES DE L'ÉTAT

(en euros et en crédits de paiement)

Missions	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Écart 2015/2012
Action extérieure de l'État	2 768 426 470	2 987 383 093	2 782 356 639	2 949 446 075	6,5 %
Administration générale et territoriale de l'État	2 734 972 852	2 607 150 093	2 713 443 568	2 788 685 872	2,0 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 838 809 644	3 315 246 056	3 616 297 519	3 995 883 557	4,1 %
Aide publique au développement	3 041 982 693	2 966 795 714	2 752 821 623	2 655 171 782	-12,7 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 123 301 518	3 013 978 997	2 945 871 207	2 719 701 752	-12,9 %
Conseil et contrôle de l'État	607 913 240	610 495 740	616 684 867	622 928 555	2,5 %
Culture	2 650 191 180	2 618 121 637	2 554 819 335	2 601 280 921	-1,8 %
Défense	38 876 029 876	38 959 928 836	39 871 001 330	40 982 932 343	5,4 %
Direction de l'action du Gouvernement	1 062 491 837	1 128 246 492	1 226 988 656	1 140 509 108	7,3 %
Écologie, développement et mobilité durables	10 948 119 125	10 280 044 815	11 591 261 335	9 672 248 782	-11,7 %
Économie	2 025 654 644	2 210 685 586	3 798 226 600	1 852 099 442	-8,6 %
Égalité des territoires, logement et ville	7 937 591 669	7 617 971 632	7 614 942 248	12 803 424 385	61,3 %
Engagements financiers de l'État	56 370 051 555	53 895 867 543	47 095 426 876	42 725 079 084	-24,2 %
Enseignement scolaire	62 344 948 303	63 436 250 682	65 111 414 736	66 395 296 535	6,5 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 524 689 813	11 395 558 188	11 263 203 182	11 111 781 649	-3,6 %
Immigration, asile et intégration	734 200 394	704 987 903	727 176 601	677 516 782	-7,7 %
Justice	7 300 239 558	7 574 284 238	7 661 181 489	7 849 598 819	7,5 %
Médias, livre et industries culturelles	1 267 373 417	1 197 727 742	788 896 357	697 476 371	-45,0 %
Outre-mer	2 024 355 166	2 102 469 474	2 038 145 625	1 992 417 562	-1,6 %
Politique des territoires	303 286 592	302 112 694	306 039 733	698 815 872	130,4 %
Pouvoirs publics	991 227 547	989 015 739	989 987 362	988 015 262	-0,3 %
Recherche et enseignement supérieur	25 279 142 104	25 795 529 029	30 554 240 344	26 006 080 879	2,9 %
Régimes sociaux et de retraite	6 711 370 473	6 438 182 226	6 506 267 584	6 451 562 218	-3,9 %
Relations avec les collectivités territoriales	2 661 359 026	2 720 602 293	2 737 977 334	2 747 563 772	3,2 %
Santé	1 317 314 889	1 378 984 801	1 389 876 279	1 251 525 964	-5,0 %
Sécurité	17 499 082 685	17 951 531 723	18 096 493 575	18 313 124 641	4,7 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 782 532 249	13 422 603 567	14 322 645 281	16 274 877 884	27,3 %
Sport, jeunesse et vie associative	464 371 452	499 177 001	534 928 750	504 192 067	8,6 %
Travail et emploi	10 344 254 820	10 527 122 274	10 673 971 204	12 105 295 236	17,0 %
Crédits non répartis	0	0	0	0	0,0 %
<b>TOTAL</b>	<b>299 535 284 791</b>	<b>298 648 055 808</b>	<b>302 882 587 239</b>	<b>301 574 533 171</b>	<b>0,7 %</b>

Source : lois de règlement.



Cette présentation est établie à périmètre courant, c'est-à-dire intégrant chaque année des modifications de périmètre au sein des différentes missions. L'analyse de l'évolution des crédits par mission doit nécessairement tenir compte de ces mesures de périmètre, qui modifient parfois assez sensiblement les niveaux de dépenses.

La LOLF avait pourtant pour ambition d'établir une présentation relativement stabilisée du budget, facilitant les exercices de comparaisons d'une année sur l'autre à travers une nomenclature répartie en missions, programmes et actions. Cet objectif n'a pas pleinement été atteint au regard des mesures de périmètre adoptées chaque année, modifiant les contours des missions et rendant difficiles les exercices de comparaison.

Toutefois, on peut constater sur la période 2012-2015 une certaine stabilité du périmètre et des crédits des missions *Administration générale et territoriale de l'État, Conseil et contrôle de l'État, Culture, Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Outre-mer, Pouvoirs publics, Recherche et enseignement supérieur, Régimes sociaux et de retraite, Relations avec les collectivités territoriales*.

#### **À l'inverse, des mesures importantes de périmètre ont eu lieu sur la période 2012-2015 :**

– la mission *Politique des territoires* a intégré en 2015 le programme *Politique de la ville* représentant 409 millions d'euros en CP, rattaché à la mission *Égalité des territoires, logement et ville*. En l'absence de cette intégration, les CP dépensés de la mission s'établiraient à 289 millions d'euros en 2015, soit un niveau en recul par rapport aux années antérieures ;

– la mission *Égalité des territoires, logement et ville* porte depuis 2015 la budgétisation pour 4,75 milliards d'euros des aides personnalisées au logement (APL), financées précédemment par la branche famille de la sécurité sociale. Cela s'inscrit dans la démarche de compensation par l'État du pacte de responsabilité et de solidarité à la sécurité sociale. Ainsi, le Fonds national d'aide au logement (FNAL) bénéficie également à ce titre d'une compensation à hauteur d'un milliard d'euros, retracée au sein de cette même mission. Ces mesures de compensation s'élèvent au total à 5,7 milliards d'euros. En tenant compte de ces mesures de périmètre et du transfert du programme *Politique de la ville*, les crédits de cette mission s'établiraient à 7,1 milliards d'euros en 2015, soit un niveau très proche des années précédentes ;

– la mission *Médias, livre et industries culturelles* a connu différentes mesures de périmètre sur la période, comme le transfert des aides au transport postal vers la mission *Économie* pour près de 150 millions d'euros en 2014 et l'extinction progressive des crédits budgétaires en faveur de France Télévisions compensée par une hausse de la dotation au titre de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) (la « redevance »). Le programme *Action audiovisuelle extérieure*,

soit 151 millions d'euros en CP, a également été supprimé de la mission en 2015. Les sociétés France Médias Monde et TV5 Monde sont désormais financées intégralement sur les crédits du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* et la Compagnie internationale de radio et télévision (CIRT) a bénéficié de recettes exceptionnelles garantissant son financement en 2015 ;

– trois programmes <sup>(1)</sup> de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ont été supprimés en 2015, pour un montant de 1,57 milliard d'euros en CP expliquant l'essentiel de la baisse des crédits par rapport à 2014. Il s'agit de programmes *ad hoc* créés pour l'exercice 2014 uniquement au titre des PIA et versés aux opérateurs désignés ;

– la mission *Économie* a également intégré trois programmes au titre des PIA en 2014, avant leur suppression en 2015, représentant 1,84 milliard d'euros en CP ;

– la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* porte en 2015 la budgétisation de la contribution de l'État au Fonds national des solidarités actives (FNSA), soit une augmentation de 1,6 milliard d'euros en CP, en remplacement d'une fraction du prélèvement de solidarité sur les produits de placement et les revenus du patrimoine. Depuis 2012, l'augmentation régulière des crédits de la mission suit notamment la dynamique du financement du revenu de solidarité active ;

– la mission *Santé* est soumise en 2015 à des mesures de périmètre dont le transfert à la sécurité sociale d'un certain nombre de missions et d'opérateurs, à périmètre constant la baisse des crédits s'élèverait à moins de 2 % selon le rapporteur spécial de cette mission <sup>(2)</sup>.

**Les missions suivantes bénéficient d'une progression de leurs crédits** sur la période 2012-2015, en vertu de leur **caractère prioritaire** : *Défense, Enseignement scolaire, Justice, Sécurités et Travail et emploi*. Les crédits de la mission *Travail et emploi* progressent sur la période 2012-2015 en raison de l'indemnisation des demandeurs d'emploi, du financement des contrats aidés et de la prise en charge par l'État du coût du régime des intermittents.

**Dans un souci d'équilibre budgétaire, les crédits des missions suivantes sont en diminution** : *Aide publique au développement* (diminution de crédits compensée par des dispositifs fiscaux), *Anciens combattants, mémoire et liens avec la mémoire* (en raison d'une dynamique structurelle de baisse du nombre d'anciens combattants), *Écologie, développement et mobilité durables, Économie et Immigration, asile et intégration*.

---

(1) Programmes 403 Innovation pour la transition écologique et énergétique, 404 Projets industriels pour la transition écologique et énergétique et 414 Ville et territoire durables.

(2) M. Claude Goasguen, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2015 : Santé, Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, n° 2260, annexe n° 42, 9 octobre 2014, page 7.

Cette présentation succincte de l'évolution des crédits de différentes missions du budget général de l'État ne saurait remplacer l'analyse détaillée réalisée par les rapporteurs spéciaux lors de la présentation des projets de loi de règlement et projets de loi de finances.

### 3. La compensation du pacte de responsabilité et de solidarité par l'État

L'analyse de l'évolution des dépenses de l'État doit également prendre en compte la compensation par celui-ci des pertes de recettes de la sécurité sociale issues du pacte de responsabilité et de solidarité.

#### **La compensation par l'État du pacte de responsabilité et de solidarité**

La loi de finances pour 2015 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 ont mis en œuvre le principe de compensation intégrale du pacte de responsabilité et de solidarité pour la sécurité sociale. Celle-ci devait subir **une perte de recettes évaluée à 6,3 milliards d'euros en 2015** :

- zéro cotisations « URSSAF » – cotisations dites de droit commun – au niveau du SMIC (1,3 milliard d'euros) ;
- réduction des cotisations d'allocations familiales pour les salaires inférieurs à 1,6 SMIC (3 milliards d'euros) ;
- exonération partielle des cotisations d'allocations familiales pour les indépendants jusqu'à 3,8 SMIC (un milliard d'euros) ;
- abattement d'assiette de la contribution sociale de solidarité des sociétés (un milliard d'euros).

La compensation du pacte de responsabilité et de solidarité a été réalisée de la manière suivante :

- prise en charge par l'État de l'allocation de logement familiale (ALF), pour **4,75 milliards d'euros** ;
- mise en place d'une retenue à la source des cotisations et contributions sociales sur les indemnités versées par les caisses de congés payés, avec un effet de trésorerie bénéfique pour la sécurité sociale, représentant **1,52 milliard d'euros**.
- majoration de 0,02 % de la fraction de TVA nette affectée au régime général, pour un produit de **30 millions d'euros**.

La Cour des comptes relève dans son rapport sur le budget de l'État en 2015 <sup>(1)</sup> que **les mesures de périmètre conduisent à accroître les transferts budgétaires vers la sécurité sociale de 7,6 milliards d'euros en 2015**, dont 4,75 milliards d'euros au titre de la compensation du pacte de responsabilité et de solidarité.

---

(1) Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2015, mai 2016, pages 128 et suivantes.

## B. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT RESPECTENT TOUTEFOIS EN 2015 LES DEUX NORMES DE DÉPENSES

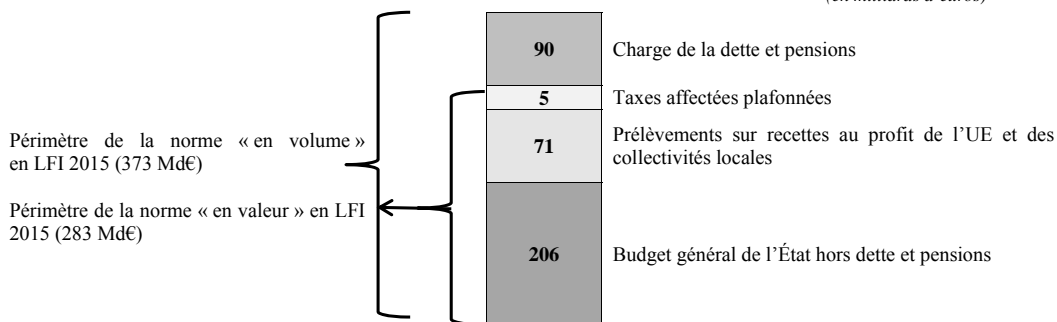
L'exécution 2015 respecte les deux normes de dépenses applicables à l'État <sup>(1)</sup> :

– la **norme « zéro valeur »** prévoit un gel des dépenses en valeur d'une année sur l'autre, elle est applicable aux dépenses nettes du budget général (c'est-à-dire retranchées de la mission *Remboursements et dégrèvements*), aux recettes affectées plafonnées et aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ;

– la **norme « zéro volume »** anticipe une évolution de la dépense conforme au rythme de l'inflation, elle inclut les dépenses prévues par la norme « zéro valeur », complétées du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* et du CAS *Pensions*.

### PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT EN LFI 2015

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes à partir de la loi de finances pour 2015.

**La norme « zéro valeur » a été sous-exécutée de 100 millions d'euros** par rapport à la prévision de la loi de finances rectificative pour 2015 <sup>(2)</sup>. Elle est également en baisse par rapport à l'exécution de 2014, à hauteur de 1,4 milliard d'euros.

Les dépenses sous la norme « zéro volume » bénéficient d'une charge de la dette largement inférieure aux anticipations. Dès lors, **cette norme est sous-exécutée de 2,6 milliards d'euros** par rapport à la loi de finances rectificative pour 2015 et 1,8 milliard d'euros par rapport à l'exécution de 2014.

(1) Ces deux normes de dépenses font l'objet d'une fiche retraçant leur bilan depuis leur mise en place il y a vingt ans.

(2) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

EXÉCUTION 2015 SUR LE PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES

(en milliards d'euros)

Dépenses	Exécution 2014 (format 2015)	LFI 2015	Norme 2015 prévue en LFR	Exécution 2015	Écart à la norme 2015	Écart à l'exécution 2014 (format 2015)
Dépenses du budget général (hors dette et pensions)	204,8	206	207,5	208,8	+ 1,3	+ 4
Prélèvement sur recettes collectivités territoriales	54,4	50,7	50,7	50,5	- 0,2	- 3,9
Prélèvement sur recettes Union européenne	20,3	20,7	20,7	19,7	- 1	- 0,6
Taxes affectées	5,7	5,1	5,1	4,9	- 0,2	- 0,8
Norme « Zéro valeur »	<b>285,3</b>	<b>282,5</b>	<b>284</b>	<b>283,9</b>	<b>- 0,1</b>	<b>- 1,4</b>
Charge de la dette	43,2	44,3	44,3	42,1	- 2,2	- 1,1
Contribution au CAS Pensions	44,9	45,7	45,8	45,5	- 0,3	0,6
Norme « Zéro volume »	<b>373,4</b>	<b>372,6</b>	<b>374,2</b>	<b>371,6</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 1,8</b>

Source : loi de finances initiale et présent projet de loi de règlement.

Ces normes de dépenses ont été **modifiées à deux reprises** au cours de l'année 2015 :

– elles ont été abaissées de 667 millions d'euros lors du décret d'annulation du 9 juin ;

– elles ont été relevées de 2,1 milliards d'euros par la loi de finances rectificative, en raison du transfert au budget général des dépenses du CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*.

Le respect de ces deux normes illustre les efforts de maîtrise de dépenses de l'État consentis au cours de l'année 2015.

La Cour des comptes identifie, comme chaque année, diverses mesures de périmètre discutables<sup>(1)</sup>. Ainsi, elle constate « *des contournements de la charte de budgétisation* » conduisant, selon elle, à exclusion de la norme 2 996 millions d'euros en 2015 (au lieu de 445 millions d'euros en 2014 et 1,3 milliard d'euros en 2013). Ces mesures relèvent d'affectations de recettes à des entités qui auraient dû être plafonnées et prises en compte dans la norme (1,53 milliard d'euros)<sup>(2)</sup>, de changements de périmètre avec les collectivités territoriales ou la sécurité sociale non répertoriés (1,17 milliard d'euros) et d'irrégularités au titre de la LOLF (293 millions d'euros).

(1) Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2015, mai 2016, pages 108 et suivantes.

(2) Dont 1,14 milliard d'euros de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Le respect de ces deux normes bénéficie également d'économies de constatation. La **baisse d'un milliard d'euros du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne** (au titre, notamment, de la révision des hypothèses sur lesquelles se fondent les bases de ressources propres) a facilité le respect de la norme « zéro valeur ». Le respect de la norme « zéro volume » a été rendu plus aisé avec une **charge de la dette inférieure de 2,2 milliards d'euros** à la prévision de la loi de finances initiale.

### Le bilan des normes de dépenses

Le rapport sur le budget de l'État en 2015 <sup>(1)</sup> est l'occasion pour la Cour des comptes de dresser un **bilan des normes de dépenses de l'État** mises en place à partir de 1996.

Conçues initialement comme des règles internes à l'administration, ces normes font l'objet d'un vote au Parlement depuis la loi de programmation des finances publiques de 2009 <sup>(2)</sup>.

La Cour des comptes relève que dix-sept États membres de l'Union européenne ont adopté des règles de maîtrise des dépenses publiques. Ces règles recouvrent des périmètres plus ou moins larges, de l'ordre de 67 % en moyenne des dépenses des administrations publiques contre 40 % en France (avant la mise en place de l'objectif d'évolution des dépenses locales en 2014). Elles sont généralement établies au niveau législatif, seule l'Italie a inscrit une règle d'évolution des dépenses publiques au sein de sa Constitution.

La Cour présente la logique d'extension du périmètre de ces normes de dépenses au cours des vingt dernières années. Elles revêtent, selon elle, **deux fonctions complémentaires** :

- une **fonction de communication** à destination du Parlement et des citoyens ;
- et une **fonction de maîtrise des dépenses** à disposition des gestionnaires.

La Cour des comptes souligne l'efficacité relative de la mise en place de ces normes de dépenses, qui « *n'induit pas mécaniquement et à elle seule une inflexion très significative des dépenses publiques qui dépend surtout des réformes de structures mises en œuvre* ».

Toutefois, la Cour relève leur caractère indispensable dans la conduite de la politique budgétaire. Dès lors, elle formule les recommandations suivantes :

- la mise en place d'un suivi infra-annuel transparent des normes ;
- l'établissement d'une **norme de gestion**, directement destinée à la maîtrise des dépenses par les gestionnaires. Le CAS *Pensions* et le prélèvement sur recette au profit de l'Union européenne seraient exclus de cette norme de pilotage de la dépense. À l'inverse, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors pensions et opérations financières), les ressources d'État des budgets annexes et des fonds sans personnalité morale seraient intégrés à cette norme, de même que les décaissements des PIA.
- la fixation d'une **norme de dépenses globale**, permettant d'appréhender l'ensemble des dépenses et d'en assurer le suivi. Celle-ci aurait vocation à inclure les dépenses sous la norme de gestion, les crédits d'impôts d'État, la charge de la dette, le CAS *Pensions* et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

*In fine*, la norme globale de dépenses de l'État s'établirait en 2014, selon cette méthodologie, à 438 milliards d'euros et la norme de gestion à 294 milliards d'euros (contre respectivement 371 milliards d'euros pour la norme en volume et 278 milliards d'euros pour la norme en valeur).

La **Rapporteuse générale** salue le travail réalisé par la Cour des comptes, qui retrace utilement l'évolution des normes de dépenses au cours des deux dernières décennies. Ce bilan illustre leur instabilité et les modifications récurrentes dont elles ont fait l'objet. Il apparaît dès lors essentiel d'établir des règles de dépenses invariables, dont le périmètre serait figé. Cette stabilité constitue un préalable à l'appropriation et à la pleine efficacité de ces règles. Il semble par conséquent malaisé d'entreprendre une nouvelle refonte des normes de dépenses, qui nuirait à leur lisibilité dans le temps.

(1) *Cour des comptes*, Rapport sur le budget de l'État en 2015, mai 2016, pages 141 et suivantes.

(2) *Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012*, article 5.

## II. L'ÉVOLUTION PAR NATURE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Les dépenses nettes du budget général, hors remboursements et dégrèvements, sont en diminution par rapport à 2014 (– 0,5 %).

Les dépenses de personnel représentent largement le premier poste budgétaire de l'État, avec 121,6 milliards d'euros en 2015, soit une augmentation de 0,7 % par rapport au niveau de 2014. Les dépenses d'intervention sont également en progression par rapport à 2014.

À l'inverse, les dépenses de fonctionnement, d'investissements, la charge de la dette et les opérations financières sont en diminution par rapport à l'exercice 2014.

### DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL <sup>(1)</sup> PAR TITRE (Y COMPRIS FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS)

Titre	2014		2015		Écart 2015 / 2014 (en %)
	en milliards d'euros	en %	en milliards d'euros	en %	
Titre 1 : dotations des pouvoirs publics	1	0,3	1	0,3	0
Titre 2 : dépenses de personnel	120,8	41,8	121,6	40,3	0,7
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	52,8	16,5	51,6	17,1	– 2,3
Titre 4 : charges de la dette de l'État	43,2	14,9	42,1	14	– 2,5
Titre 5 : dépenses d'investissement	11,1	3,2	10,9	3,6	– 1,8
Titre 6 : dépenses d'intervention	69,6	22,9	73,6	24,4	5,7
Titre 7 : dépenses d'opérations financières	4,5	0,3	0,8	0,3	– 82,2
<b>Total</b>	<b>303</b>	<b>100</b>	<b>301,6</b>	<b>100</b>	<b>– 0,5</b>

Source : présent projet de loi de règlement.

(1) Hors remboursements et dégrèvements.

## A. UNE AUGMENTATION RÉGULIÈRE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel sont en augmentation de 0,7 % par rapport à 2014, soit un rythme d'évolution légèrement inférieur à la dynamique entre 2013 et 2014 (+ 1 %). La Cour des comptes relève que la masse salariale de l'État progresse pour la deuxième année consécutive en 2015 <sup>(1)</sup>.

Les dépenses de personnel sont composées des rémunérations d'activité, des cotisations, contributions sociales et des prestations sociales et allocations diverses. Ainsi, les dépenses de personnel progressent de 0,4 %, hors charges de retraite, par rapport à 2014, contre 0,3 % entre 2013 et 2014.

### DÉPENSES DE PERSONNEL DE L'ÉTAT PAR CATÉGORIE

(en milliards d'euros)

Dépenses	2014	2015	Variation
Rémunérations d'activité	69,3	69,6	0,4 %
Cotisations et contributions sociales	50,7	51,2	1 %
Prestations sociales et allocations diverses	0,8	0,8	0 %
Total	120,8	121,6	0,7 %

Source : présent projet de loi de règlement.

L'évolution des cotisations et contributions sociales est, comme en 2014, plus dynamique que la progression des rémunérations d'activité.

La dynamique des contributions au CAS *Pensions* est essentiellement due aux recrutements de personnels militaires au détriment des effectifs d'ouvriers d'État, selon la Cour des comptes. Elle souligne le différentiel de taux de contributions entre les personnels militaires (126,07 %), les personnels civils (74,28 %) et les ouvriers d'État (34,51 %).

### CONTRIBUTIONS EN 2015 DE L'ÉTAT EMPLOYEUR AU TITRE DES RETRAITES DU PERSONNEL CIVIL ET MILITAIRE

Catégorie de personnel	Assiette (en millions d'euros)	Taux (en %)	Contribution (en millions d'euros)
Personnel civil	39 544	74,28	29 373
Personnel militaire	7 395	126,07	9 323
Total	46 939	–	38 696

Source note d'analyse d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, données direction du budget.

La dynamique des dépenses de personnel, hors CAS *Pensions*, résulte de différents facteurs :

– la progression du glissement vieillesse-technicité (370 millions d'euros en 2015, au lieu de 298 millions d'euros en 2014) ;

– l'impact de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (153 millions d'euros) ;

(1) Rapport précité, page 111.



– une réduction des mesures catégorielles à 221 millions d’euros en 2015, contre 619 millions d’euros en moyenne entre 2008 et 2012 ;

– un impact négatif du schéma d’emplois à – 59 millions d’euros en 2015.

Le Gouvernement avait fixé l’objectif d’une progression de la masse salariale limitée à 1 % sur la période triennale 2013-2015<sup>(1)</sup>, cet objectif a été respecté avec une hausse contenue à 0,7 %.

## **B. UNE RÉDUCTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT**

Les dépenses de fonctionnement regroupent deux catégories de dépenses : les dépenses de fonctionnement de l’État et les subventions pour charges de service public aux opérateurs.

### **1. La réduction des dépenses de fonctionnement de l’État**

La Cour des comptes relève que les dépenses de fonctionnement de l’État sont en forte hausse entre 2014 et 2015, en excluant les dépenses exceptionnelles qui ont porté sur l’exercice 2014 pour 5,1 milliards d’euros (3,3 milliards d’euros versés au MES et 1,9 milliard d’euros de dotations PIA). Cette augmentation s’élèverait à 3,6 milliards d’euros.

Or, la Cour souligne que l’exercice 2015 est également marqué par « *des dépenses qui ne seront pas reconduites en 2016* »<sup>(2)</sup>. La Rapporteuse générale considère qu’il s’agit de la définition même de dépenses exceptionnelles.

Ces dépenses exceptionnelles au titre de 2015 sont les suivantes :

– un redéploiement entre deux actions des PIA, pour 800 millions d’euros ;

– le versement d’une indemnité suite à l’annulation du contrat Ecomouv’, à hauteur de 529 millions d’euros ;

– l’indemnisation de la Russie dans le cadre de l’annulation de la vente des navires Mistral, pour 950 millions d’euros ;

– un niveau particulièrement élevé du refus d’apurement communautaire en 2015, ayant fait l’objet d’un relèvement de 812 millions d’euros des crédits en loi de finances rectificative.

*In fine*, les dépenses de fonctionnement de l’État s’établissent à 25,3 milliards d’euros, en recul de 1,5 milliard d’euros entre 2014 et 2015.

---

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

(2) Rapport précité, page 117.

## 2. Une quasi-stabilisation des subventions pour charges de service public

Les subventions pour charges de service public s'établissent à 26,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 400 millions d'euros par rapport à 2014. Elles ont été octroyées à 570 opérateurs de l'État, contre 550 en 2014<sup>(1)</sup>.

Les opérateurs de l'État bénéficient par ailleurs de transferts, dotations en fonds propres et taxes affectées, qui sont en diminution (- 469 millions d'euros à périmètre constant, soit 22,6 milliards d'euros).

Au total, les concours bruts de l'État aux opérateurs s'élèvent à 48,9 milliards d'euros, en diminution de 215 millions d'euros par rapport à 2014. La Cour des comptes souligne que cette baisse rompt avec la dynamique des années antérieures.

## C. UN NIVEAU STABLE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Les dépenses d'investissement de l'État sont stables à 10,9 milliards d'euros contre 11,1 milliards d'euros en 2014. Elles sont composées essentiellement des dépenses pour immobilisations corporelles, à hauteur de 9 milliards d'euros. La mission *Défense* porte les trois quarts des investissements du budget général, à hauteur de 8,3 milliards d'euros.

La politique d'investissement de l'État est également mise en œuvre à travers les PIA. Ces PIA ne sont retracés au budget de l'État que lors de l'année de lancement d'un PIA, soit en 2010 et 2014. La Cour des comptes recommande un traitement budgétaire distinct, intégrant chaque année les décaissements opérés par les opérateurs dans les dépenses de l'État<sup>(2)</sup>. Il convient en tout état de cause de suivre l'exécution de ces PIA, afin d'appréhender les efforts d'investissements de l'État.

Deux programmes d'investissements d'avenir (PIA) ont été mis en œuvre, l'un en 2010<sup>(1)</sup>, doté de **35 milliards d'euros**, le deuxième doté de **12 milliards d'euros**, applicable en 2014<sup>(2)</sup>. Le PIA 1 couvre la période 2010-2020, tandis que le PIA 2 a vocation à financer des projets de 2014 à 2024. Le 12 mars 2015, le Président de la République a annoncé la mise en place d'un PIA 3, qui devrait être doté de 10 milliards d'euros et dont les modalités seront définies dans le projet de loi de finances pour 2017.

Les crédits budgétaires ont fait l'objet d'une ouverture sur des programmes *ad hoc*. Ils ont été de manière systématique confiés à un opérateur de l'État, qui a la charge de sélectionner les lauréats et d'assurer le suivi et l'évaluation des projets d'investissement. Ces crédits prennent la forme :

(1) Notamment en raison de l'inclusion dans la liste des opérateurs des vingt et une communautés d'universités et d'établissements (COMUE).

(2) Cour des comptes, Le programme d'investissements d'avenir – Une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger, décembre 2015, page 53.

– de **dotations consommables**, dont l’encours diminue au fil des décaissements réalisés par les opérateurs au profit des bénéficiaires ;

– de **dotations non consommables**, dont l’encours est destiné à produire des intérêts, qui ont seuls vocation à être distribués par l’opérateur.

Au total, les 47 milliards d’euros de crédits PIA obéissent à une procédure comprenant trois étapes successives :

– l’**engagement** : décision du Premier ministre ou du Commissaire général à l’investissement par délégation qui donne son accord à l’affectation de crédits à un projet déterminé ;

– la **contractualisation** : crédits ayant fait l’objet de la signature d’un contrat conclu entre l’opérateur et le bénéficiaire ;

– et le **décaissement** : versement des crédits au bénéficiaire.

### TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES FINANCEMENTS PIA

(en millions d’euros)

PIA 1 et 2	Enveloppe	Engagement	Contractualisation	Décaissements
Fonds propres	5 592	3 978	2 564	1 561
Dotations en fonds de garantie	599	579	579	601
Prêts	3 150	1 653	1 648	1 638
Avances remboursables	4 366	3 197	2 554	1 524
Subventions	14 965	12 609	10 356	6 692
Dotations non consommables (DNC)	18 295	14 841	13 254	199
Intérêts sur DNC	0	0	0	1 705
<b>Total PIA 1 et PIA 2</b>	<b>46 966</b>	<b>36 857</b>	<b>30 954</b>	<b>13 919</b>
<i>Dont subventions/avances remboursables/fonds de garantie/intérêts sur DNC</i>	<i>19 929</i>	<i>16 385</i>	<i>13 489</i>	<i>10 522</i>
<i>Dont prêts/fonds propres</i>	<i>8 742</i>	<i>5 631</i>	<i>4 212</i>	<i>3 199</i>

Source : Commissariat général à l’investissement.

**Les décaissements au titre des PIA 1 et 2 sont de 3,47 milliards d’euros en 2015 pour 2 500 projets financés**, en recul par rapport aux décaissements de 2014 établis à 4,3 milliards d’euros. Cela résulte d’un financement par les PIA en 2014 d’actions qui auraient dû être financées par des crédits budgétaires<sup>(3)</sup>. **Le Commissaire général à l’investissement a confirmé la progression régulière des décaissements à destination des projets d’investissement**<sup>(4)</sup>.

Les cofinancements s’élèvent à 33,5 milliards d’euros fin 2015, dont 22,5 milliards d’euros issus du secteur privé. L’objectif du commissariat général à l’investissement (CGI), qui gère les PIA, est de procéder à l’engagement de la quasi-totalité des crédits à la mi-2017.

(1) Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, article 8.

(2) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, articles 59 et 60.

(3) Cour des comptes, Rapport sur le budget de l’État en 2014, mai 2015, page 127.

(4) Audition de M. Louis Schweitzer par la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire de l’Assemblée nationale, 10 février 2016, séance de 9 heures 30, compte rendu n° 61.

## D. LES DÉPENSES D'INTERVENTION ET LES OPÉRATIONS FINANCIÈRES

Les dépenses d'intervention constituent le deuxième poste budgétaire de l'État, avec 73,6 milliards d'euros en 2015 au lieu de 69,6 milliards d'euros en 2014.

Les transferts du budget général vers les autres administrations publiques représentent près de 70 % des dépenses d'intervention.

### TRANSFERTS DE L'ÉTAT VERS LES AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en milliards d'euros)

Sécurité sociale	32,2
Opérateurs	13,5
Collectivités territoriales	5,4
<b>Total</b>	<b>51,1</b>

Source : calculs commission des finances à partir du rapport de la Cour des comptes.

La mise en œuvre de mesures de périmètre augmente les transferts budgétaires à la sécurité sociale de 7,6 milliards d'euros en 2015, dont 4,75 milliards d'euros au titre de la compensation du pacte de responsabilité et de solidarité.

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que les mesures de contournement des normes de dépenses qu'elle a identifiées sont de nature à minorer les dépenses d'intervention 2015 de 2,6 milliards d'euros. Au total, la Cour considère que l'évolution des dépenses d'intervention est peu significative, en retraitant les différentes mesures de périmètre ou de contournement, celles-ci auraient progressé de 2 milliards d'euros.

La baisse de 3,7 milliards d'euros de dépenses d'opérations financières résulte principalement de la suppression du programme *Écosystème d'excellence*, inscrit au budget général en 2014 dans le cadre du deuxième PIA. Les crédits de ce programme ont été transférés à l'Agence nationale de la recherche (ANR), représentant 3,32 milliards d'euros en opérations financières. Ces crédits sont destinés à développer les technologies clés génériques et le calcul intensif.

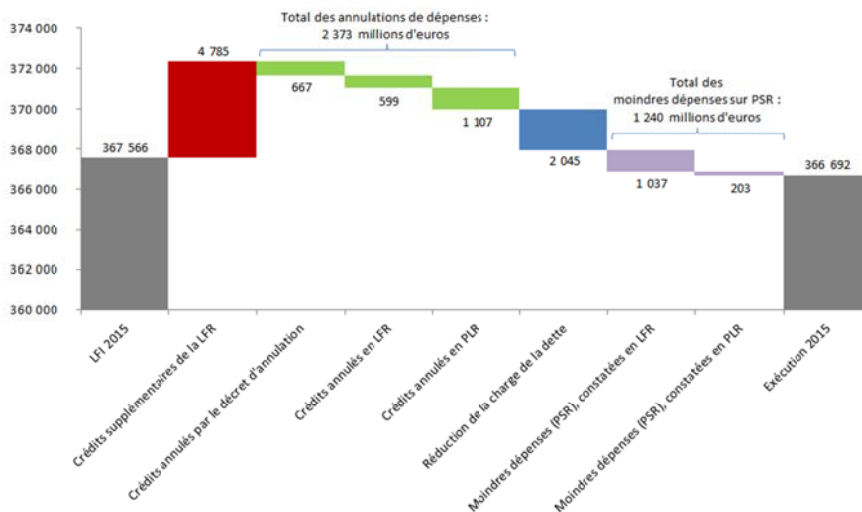
## FICHE 4 : LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES EN COURS D'ANNÉE

Les mouvements de crédits intervenus au cours de l'exercice 2015 ont été nombreux et d'une ampleur destinée à garantir la tenue des dépenses de l'État.

La réserve de précaution, le décret d'annulation du 9 juin 2015 <sup>(1)</sup>, les trois décrets d'avance des 9 avril <sup>(2)</sup>, 23 octobre <sup>(3)</sup> et 27 novembre 2015 <sup>(4)</sup>, ainsi que la loi de finances rectificative de fin d'année <sup>(5)</sup> ont permis de garantir la trajectoire des finances publiques, en tenant notamment compte de l'inflation plus faible qu'anticipé.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT (HORS REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS ET HORS FONDS DE CONCOURS)

(en millions d'euros)



LFR : loi de finances rectificative pour 2015.

PLR : présent projet de loi de règlement.

Source : commission des finances.

(1) Décret n° 2015-639 du 9 juin 2015 portant annulation de crédits.

(2) Décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(3) Décret n° 2015-1347 du 23 octobre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(4) Décret n° 2015-1545 du 27 novembre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(5) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

## I. LES MISES EN RÉSERVE

La réserve de précaution est un dispositif prévu et encadré aux III de l'article 14 et au 4° *bis* de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Elle consiste à rendre indisponibles des crédits pour les responsables de programme. On parle de « gel » de crédits, voire de « surgel » de crédits lors de mises en réserve intervenues en cours de gestion. La réserve de précaution répond à une double logique :

– une logique d'« auto-assurance » destinée à responsabiliser les gestionnaires en cas d'aléas de gestion ;

– et une logique de modération du rythme de consommation des crédits.

Le taux de mise en réserve initiale a été progressivement accru au cours des dernières années. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017<sup>(1)</sup> prévoyait, pour chaque programme, un taux de mise en réserve d'au moins 0,5 % sur les crédits ouverts pour les dépenses de personnel et d'au moins 5 % sur les crédits ouverts pour les autres dépenses.

L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019<sup>(2)</sup> prévoit désormais que le montant de la mise en réserve initiale des crédits de la loi de finances initiale ne peut être inférieur à 0,5 % pour les dépenses de personnel et à 6 % pour les autres dépenses en moyenne sur l'ensemble des programmes du budget général de l'État dotés de crédits limitatifs.

En 2014, le Gouvernement a décidé d'augmenter le taux de mise en réserve initiale à 7 % pour les crédits autres que de personnel. En 2015, il a relevé ce taux de mise en réserve à 8 %. **La Rapporteuse générale estime logique que la réserve de précaution, en tant qu'outil de régulation budgétaire, soit plus sollicitée à mesure que les ambitions de maîtrise de la dépense publique s'accroissent.**

---

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

(2) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

## MOBILISATION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

(en milliards d'euros)

Réserve	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Réserve initiale*	4,85	5,96	5,06	5,30	5,59	6,82	6,53	7,51	9
« Surgels »	0,18	0,84	—	—	—	1,50	2,00	1,79	2,14
Réserve après « surgels »	5,03	6,80	5,06	5,30	5,59	8,32	8,53	9,30	11,1
Dégels : crédits rendus disponibles	4,40	6,10	4,90	4,90	4,15	4,97	5,38	5,70	7,42
<b>Pourcentage de dégels par rapport à la réserve après les « surgels » éventuels</b>	<b>87 %</b>	<b>90 %</b>	<b>97 %</b>	<b>92 %</b>	<b>74 %</b>	<b>60 %</b>	<b>63 %</b>	<b>61 %</b>	<b>67 %</b>

\* Se distingue de la réserve théorique, définie comme la réserve de précaution incluant les dégels systématiques de début de gestion.

Source : Cour des comptes, rapports sur le budget de l'État de 2011 à 2015 ; rapport de l'Assemblée nationale sur les projets de loi de règlement 2007 à 2010 ; données agrégées titre 2 et hors titre 2.

Deux mouvements sont à l'œuvre depuis 2007 :

- une augmentation régulière des crédits mis en réserve ; en incluant les mesures de « surgel », ils ont plus que doublé entre 2007 et 2015 ;

- une réduction de la proportion de « dégels », c'est-à-dire de crédits devenus disponibles en cours de gestion pour les responsables de programmes. Toutefois, les crédits mis en réserve sont encore majoritairement « dégelés » en 2015, à hauteur de 67 %.

Les deux mouvements observés sont le signe d'un recours accru à cet outil de régulation budgétaire. Cependant, la Cour des comptes relève que le « dégel » des crédits mis en réserve permet non seulement de faire face à des aléas de gestion, mais aussi de compenser des sous-budgétisations.

### La distinction réserve théorique / réserve initiale

La réserve de précaution dite « théorique » correspond au niveau de réserve issu de la stricte application des taux prévus lors des projets de loi de finances ou des lois de programmation des finances publiques.

Cependant, cette réserve fait l'objet de dégels de crédits quasiment systématiques en début de gestion. Ainsi, elle est réduite de manière automatique en début d'année compte tenu du fait que, au sein des subventions pour charges de service public allouées aux opérateurs, une partie des crédits sert à financer des dépenses de personnel. Dès lors, le Rapporteur général de l'Assemblée nationale relevait en 2010 que 700 millions d'euros avaient été libérés dès le début de l'exercice afin d'aménager la réserve portant sur les opérateurs <sup>(1)</sup>. En 2013, la Cour des comptes indiquait que près d'un milliard d'euros de dégels avaient été réalisés au titre de la masse salariale des opérateurs <sup>(2)</sup>. Ces dégels systématiques de début de gestion ne font pas l'objet de définition juridique précise. Toutefois, la différence entre cette réserve théorique et ces dégels de début de gestion permet de conclure à une réserve dite initiale, représentant une référence d'analyse pertinente.

(1) Rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion de l'année 2009, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 2651, 23 juin 2010, page 13.

(2) Cour des comptes, Résultats et gestion budgétaire de l'État exercice 2012, mai 2013, pages 120 et 121.

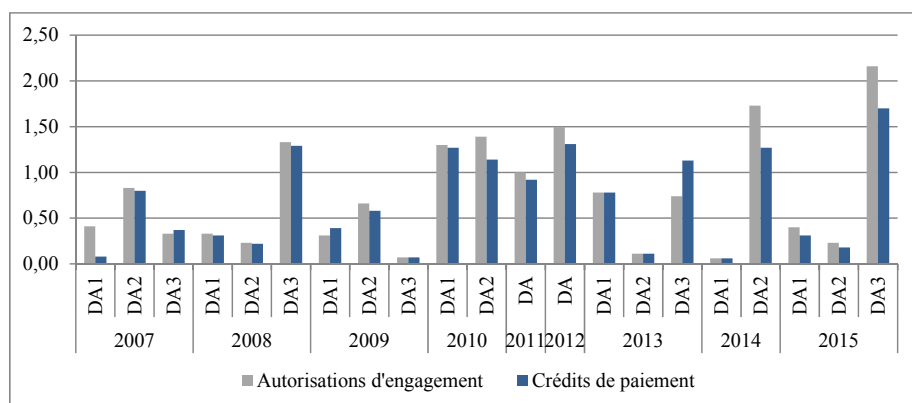
Au total, 3,68 milliards d'euros de crédits compris dans la réserve de précaution ont été définitivement annulés en 2015, contribuant à la maîtrise des dépenses de l'État.

## II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS OPÉRÉS PAR LES TROIS DÉCRETS D'AVANCE PRIS EN 2015

Trois décrets d'avance ont été pris en 2015, dont un en fin d'année portant des mouvements de crédits importants, afin de réallouer les crédits vers les secteurs prioritaires.

### MOUVEMENTS DE CRÉDITS OPÉRÉS PAR DÉCRETS D'AVANCE

(en milliards d'euros)



DA : décret d'avance.

Source : Légifrance.

**Le décret du 9 avril 2015 a ouvert 401 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 308 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** principalement sur les missions *Justice* et *Sécurité*s, afin de financer les mesures liées à la mise en œuvre du plan de lutte anti-terroriste (PLAT 1) présenté le 21 janvier 2015 par le Gouvernement. Ce décret d'avance a également permis le financement de dépenses de service civique, dont les objectifs en termes de recrutement de volontaires avaient été révisés en forte hausse en janvier et février 2015. Parallèlement, des crédits pour un même montant été annulés, notamment 100 millions d'euros en AE sur le programme *Dépenses accidentelles et imprévisibles*.

**Le décret du 23 octobre 2015 a ouvert 232,5 millions d'euros en AE et 184,5 millions d'euros en CP** pour financer des dépenses au titre de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale, de l'indemnisation des collectivités touchées par des calamités publiques et de la mise en œuvre d'un accord d'indemnisation de certaines victimes de la Shoah. En contrepartie, les annulations de crédits ont porté sur des crédits mis en réserve pour l'ensemble des missions du budget général, à l'exception du ministère de la défense.



**Le décret du 27 novembre 2015 a ouvert 2,2 milliards d'euros en AE et 1,7 milliard d'euros en CP** destinés à financer plusieurs dépenses, réparties sur douze missions, dont les opérations extérieures et l'opération Sentinelle menée sur le territoire national par le ministère de la défense. Ce décret d'avance a également autorisé le financement de nouveaux contrats aidés relevant de la mission *Travail et emploi* et de nouvelles dépenses de personnel et relatives aux bourses au sein du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ces ouvertures de crédits ont été gagées par des annulations d'un même montant, portant sur vingt-cinq missions et soixante-dix programmes.

L'ensemble de ces ouvertures et annulations a fait l'objet d'une ratification par la loi de finances rectificative pour 2015.

### **III. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS ISSUES DU DÉCRET D'ANNULATION DU 9 JUIN 2015**

**Le décret d'annulation du 9 juin 2015 a annulé 618 millions d'euros en AE et 677 millions d'euros en CP** afin de mettre en œuvre les économies concernant l'État, présentées dans le programme de stabilité d'avril 2015. Il s'agit de préserver la trajectoire des finances publiques, malgré un rendement plus faible des mesures d'économies prévues en loi de finances initiale en lien avec le recul de l'inflation.

Le programme de stabilité d'avril 2015 avait prévu un quantum de 4 milliards d'économies complémentaires, dont 600 millions de recettes supplémentaires, portant au titre de l'exercice 2015, sur :

- l'État, à hauteur de 700 millions d'euros ;
- les opérateurs, pour 500 millions d'euros ;
- les administrations de sécurité sociale, pour un milliard d'euros ;
- et la charge de la dette, pour 1,2 milliard d'euros.

Dans un souci d'équité, les annulations prévues par ce décret ont porté sur l'ensemble des ministères.

### **IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE DÉCEMBRE 2015**

La loi de finances rectificative pour 2015 a procédé à l'ouverture de 4,6 milliards d'euros en AE et 3 milliards d'euros en CP sur le budget général y compris fonds de concours, net des remboursements et dégrèvements, à travers :

- l'ouverture de 7,1 milliards d'euros en AE et 5,7 milliards d'euros en CP ;
- et l'annulation de 2,5 milliards d'euros en AE et 2,6 milliards d'euros en CP.

La loi de finances rectificatives pour 2015 a par ailleurs annulé les crédits des comptes spéciaux à hauteur de 3,8 milliards d'euros en AE et 4 milliards d'euros en CP.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DES AE ET CP

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement et crédits de paiement	Loi de finances initiale n° 2014-1654 du 29 décembre 2014	Loi de finances rectificative n° 2015-1786 du 29 décembre 2015			Décret d'annulation du 9 juin 2015	Total des prévisions pour 2015
		Ouvertures	Annulations	Total net		
<b>I. Autorisations d'engagement</b>						
<b>BUDGET GÉNÉRAL</b>						
Dépenses brutes	411 138	8 490	2 491	5 999	608	416 529
<i>A déduire :</i>						
<i>Remboursements et dégrèvements d'impôt</i>	99 475	2 314		2 314		101 789
<i>Dépenses nettes</i>	311 663	6 176	2 491	3 685	608	314 740
<i>Fonds de concours</i>	3 044	900		900		3 944
<b>Total des dépenses du budget général y compris fonds de concours</b>	<b>314 707</b>	<b>7 076</b>	<b>2 491</b>	<b>4 585</b>	<b>608</b>	<b>318 684</b>
<b>BUDGETS ANNEXES</b>						
<b>Total des dépenses des budgets annexes y compris fonds de concours</b>	<b>2 389</b>	<b>3</b>		<b>3</b>		<b>2 392</b>
<b>COMPTES SPÉCIAUX</b>						
Comptes d'affectation spéciale	68 788	2 000	4 144	- 2 144	10	66 634
Comptes de concours financiers	114 521	21	1 647	- 1 626		112 895
<b>Total des dépenses des comptes spéciaux</b>	<b>183 309</b>	<b>2 021</b>	<b>5 791</b>	<b>- 3 770</b>	<b>10</b>	<b>179 529</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT</b>	<b>500 406</b>	<b>9 100</b>	<b>8 282</b>	<b>818</b>	<b>618</b>	<b>500 605</b>

Autorisations d'engagement et crédits de paiement	Loi de finances initiale n° 2014- 1654 du 29 décembre 2014	Loi de finances rectificative n° 2015-1786 du 29 décembre 2015			Décret d'annulation du 9 juin 2015	Total des prévisions pour 2015
		Ouvertures	Annulations	Total net		
<b>II. Crédits de paiement</b>						
<b>BUDGET GÉNÉRAL</b>						
Dépenses brutes	395 570	7 099	2 644	4 455	667	399 358
<i>A déduire :</i> <i>Remboursements et</i> <i>dégrèvements</i> <i>d'impôts</i>	99 475	2 314		2 314		101 789
Dépenses nettes	296 095	4 785	2 644	2 141	667	297 569
Fonds de concours	3 925	900		900		4 825
<b>Total des dépenses du budget général y compris fonds de concours</b>	<b>300 020</b>	<b>5 685</b>	<b>2 644</b>	<b>3 041</b>	<b>667</b>	<b>302 394</b>
<b>BUDGETS ANNEXES</b>						
Total des dépenses des budgets annexes y compris fonds de concours	2 361	3		3		2 364
<b>COMPTES SPÉCIAUX</b>						
Comptes d'affectation spéciale	68 906	2 000	4 148	- 2 148	10	66 748
Comptes de concours financiers	114 261	21	1 852	- 1 831		112 430
Comptes de commerce (solde)	- 156					- 156
Comptes d'opérations monétaires (solde)	- 69					- 69
<b>Total des dépenses des comptes spéciaux</b>	<b>182 941</b>	<b>2 021</b>	<b>6 000</b>	<b>- 3 979</b>	<b>10</b>	<b>178 952</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT</b>	<b>485 322</b>	<b>7 709</b>	<b>8 644</b>	<b>- 936</b>	<b>677</b>	<b>483 710</b>

Source : présent projet de loi de règlement.

Les **ouvertures de crédits** du budget général ont notamment financé :

– la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (pour 1,1 milliard d'euros en CP) au titre des refus d'apurement relatifs à certaines aides européennes ;

– les opérations extérieures et intérieures du ministère de la défense (800 millions d'euros en CP) ;

- les dispositifs relevant des politiques de l'emploi, notamment les contrats aidés (700 millions d'euros en CP) ;
- et la masse salariale (500 millions d'euros en CP).

Par ailleurs, **le ministère de la défense a bénéficié d'une ouverture de crédits à hauteur de 2,1 milliards d'euros en CP** en substitution des crédits ouverts sur le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* dit « CAS hertzien », conformément à la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 <sup>(1)</sup>.

Les **annulations de crédits** sur le budget général pour un montant de 2,5 milliards en AE et 2,6 milliards d'euros en CP ont porté principalement sur la charge de la dette (annulation de 2,05 milliards d'euros en AE et en CP). Les annulations de crédits des ministères se sont élevées à 371 millions d'euros en CP au titre de cette loi de finances rectificative.

Les **annulations sur les comptes spéciaux** résultent notamment de la révision à la baisse de l'objectif de désendettement, des dépenses relatives aux taxes foncières, à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, à la contribution foncière des entreprises et de l'annulation des crédits du CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*. Le report du traitement de la dette de pays étrangers conduit également à l'annulation de crédits sur les programmes concernés.

**L'analyse des dépenses effectivement constatées sur les différentes missions permet d'observer la mobilisation réelle des crédits au cours de l'exercice 2015.** Ces informations sont retracées dans le tableau suivant, chaque mission fait l'objet d'un traitement spécifique dans les commentaires de rapports annuels de performances réalisés par les rapporteurs spéciaux.

---

(1) Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

*(en euros)*

Missions	Loi de finances initiale (LFI)	Total des CP ouverts	Dépenses constatées	Écarts LFI/CP ouverts		Écart LFI/dépenses constatées	
				valeur	%	valeur	%
<b>Action extérieure de l'État</b>	2 957 493 760	3 180 991 114,07	2 949 446 074,86	223 497 354	7,6 %	- 8 047 685	- 0,3 %
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	2 898 046 907	3 009 730 968,03	2 788 685 872,25	111 684 061	3,9 %	- 109 361 035	- 3,8 %
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	2 922 638 996	4 030 072 955,49	3 995 883 557,44	1 107 433 959	37,9 %	1 073 244 561	36,7 %
<b>Aide publique au développement</b>	2 798 352 141,00	2 771 932 283,67	2 655 171 781,94	- 26 419 857	- 0,9 %	- 143 180 359	- 5,1 %
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>	2 741 179 423,00	2 733 291 861,19	2 719 701 751,58	- 7 887 562	- 0,3 %	- 21 477 671	- 0,8 %
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>	636 382 447,00	641 380 999,30	622 928 554,86	4 998 552	0,8 %	- 13 453 892	- 2,1 %
<b>Crédits non répartis</b>	14 418 296,00	2 171 296,00	0,00	- 12 247 000	- 84,9 %	- 14 418 296	- 100,0 %
<b>Culture</b>	2 596 194 865,00	2 640 282 439,38	2 601 280 920,53	44 087 574	1,7 %	5 086 056	0,2 %
<b>Défense</b>	36 790 879 504,00	41 599 750 174,03	40 982 932 343,22	4 808 870 670	13,1 %	4 192 052 839	11,4 %
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	1 242 998 006,00	1 204 447 759,04	1 140 509 107,98	- 38 550 247	- 3,1 %	- 102 488 898	- 8,2 %
<b>Écologie, développement et mobilité durables</b>	7 288 779 489,00	9 993 697 776,08	9 672 248 782,38	2 704 918 287	37,1 %	2 383 469 293	32,7 %
<b>Économie</b>	1 785 372 363,00	1 942 912 327,54	1 852 099 441,55	157 539 965	8,8 %	66 727 079	3,7 %
<b>Egalité des territoires, logement et ville</b>	13 407 100 951,00	13 258 805 886,85	12 803 424 385,31	- 148 295 064	- 1,1 %	- 603 676 566	- 4,5 %
<b>Engagements financiers de l'État</b>	45 219 666 523,00	43 038 077 785,00	42 725 079 083,92	- 2 181 588 738	- 4,8 %	- 2 494 587 439	- 5,5 %
<b>Enseignement scolaire</b>	66 403 620 708,00	66 514 614 264,51	66 395 296 535,23	110 993 557	0,2 %	- 8 324 173	0,0 %

Missions	Loi de finances initiale (LFI)	Total des CP ouverts	Dépenses constatées	Écarts LFI/CP ouverts		Écart LFI/dépenses constatées	
				valeur	%	valeur	%
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	11 213 563 691,00	11 257 291 054,36	11 111 781 648,96	43 727 363	0,4 %	- 101 782 042	- 0,9 %
<b>Immigration, asile et intégration</b>	651 993 727,00	690 241 472,25	677 516 782,18	38 247 745	5,9 %	25 523 055	3,9 %
<b>Justice</b>	7 894 234 243,00	7 921 782 524,82	7 849 598 819,02	27 548 282	0,3 %	- 44 635 424	- 0,6 %
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>	714 851 851,00	706 404 650,00	697 476 370,60	- 8 447 201	- 1,2 %	- 17 375 480	- 2,4 %
<b>Outre-mer</b>	2 062 156 757,00	2 021 247 724,49	1 992 417 562,34	- 40 909 033	- 2,0 %	- 69 739 195	- 3,4 %
<b>Politique des territoires</b>	746 378 093,00	731 228 139,73	698 815 872,34	- 15 149 953	- 2,0 %	- 47 562 221	- 6,4 %
<b>Pouvoirs publics</b>	988 015 262,00	988 015 262,00	988 015 262,00	0	0,0 %	0	0,0 %
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	25 892 775 731,00	26 175 620 225,16	26 006 080 878,87	282 844 494	1,1 %	113 305 148	0,4 %
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>	6 413 954 690,00	6 457 819 830,00	6 451 562 217,85	43 865 140	0,7 %	37 607 528	0,6 %
<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>	2 815 911 934,00	2 817 209 300,27	2 747 563 772,01	1 297 366	0,0 %	- 68 348 162	- 2,4 %
<b>Remboursements et dégrèvements</b>	99 475 025 000,00	101 789 074 000,00	103 185 266 453,43	2 314 049 000	2,3 %	3 710 241 453	3,7 %
<b>Santé</b>	1 201 495 674,00	1 252 076 440,00	1 251 525 963,70	50 580 766	4,2 %	50 030 290	4,2 %
<b>Sécurités</b>	18 222 988 329,00	18 460 318 309,95	18 313 124 641,40	237 329 981	1,3 %	90 136 312	0,5 %
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	15 738 891 979,00	16 284 797 629,36	16 274 877 883,57	545 905 650	3,5 %	535 985 905	3,4 %
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>	468 044 662,00	514 986 789,79	504 192 066,57	46 942 128	10,0 %	36 147 405	7,7 %
<b>Travail et emploi</b>	11 367 568 525,00	12 191 971 459,76	12 105 295 236,26	824 402 935	7,3 %	737 726 711	6,5 %
<b>Total</b>	395 570 974 527,00	406 822 244 702,12	404 759 799 624,15	11 251 270 175	2,8 %	9 188 825 097	2,3 %

Source : annexe au présent projet de loi de règlement, développement des crédits ouverts et des dépenses constatées au budget général.

## **V. LES MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES**

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement adoptés en loi de finances initiale ont fait l'objet de différentes modifications réglementaires, issues des reports de crédits d'une année sur l'autre, des décrets de transfert, de virement, de répartition et de l'affectation de fonds de concours ou l'attribution de produits. Ces différents mouvements sont retracés dans les deux tableaux suivants.

**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**

Budget ou compte	Prévisions des lois de finances initiale et rectificative et décret d'annulations n° 2015-639 du 9 juin 2015	Reports de la gestion précédente	Virements		Transferts		Répartitions		Fonds de concours et attributions de produits	Modifications de crédits liées à des plus-values de recettes	Crédits ouverts	Reports à la gestion suivante	Situation avant l'intervention du projet de loi de règlement	Projet de loi de règlement		
			Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations						Consommation	Ajustements de crédits	
															Ouvertures	Annulations
<b>I. Autorisations d'engagement</b>																
<b>BUDGET GÉNÉRAL</b>																
Dépenses brutes	416 519	13 470	135	- 135	1 079	- 1 079	12	- 12	2 228	-	432 227	- 14 974	417 253	410 370	1 795	- 8 677
<i>À déduire :</i>																
<i>Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	101 789	-	-	-	-	-	-	-	-	-	101 789	-	101 789	103 186	1 795	398
<b>Total des dépenses du budget général</b>	<b>314 740</b>	<b>13 470</b>	<b>135</b>	<b>- 135</b>	<b>1 079</b>	<b>- 1 079</b>	<b>12</b>	<b>- 12</b>	<b>2 228</b>	<b>-</b>	<b>330 438</b>	<b>- 14 974</b>	<b>315 464</b>	<b>307 184</b>	<b>0</b>	<b>- 8 279</b>
<b>BUDGETS ANNEXES</b>																
<b>Total des dépenses des budgets annexes</b>	<b>2 372</b>	<b>91</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>11</b>	<b>-</b>	<b>2 474</b>	<b>- 72</b>	<b>2 402</b>	<b>2 380</b>	<b>2</b>	<b>- 24</b>
<b>COMPTES SPÉCIAUX</b>																
Comptes d'affectation spéciale	66 634	4 433	-	-	-	-	-	-	4	202	71 273	- 4 673	66 600	64 617	-	- 1 983
Comptes de concours financiers	112 895	14	-	-	-	-	-	-	-	-	112 909	-	112 909	108 603	-	- 4 306
<b>Total des dépenses des comptes spéciaux</b>	<b>179 529</b>	<b>4 448</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>202</b>	<b>184 182</b>	<b>- 4 673</b>	<b>179 509</b>	<b>173 220</b>	<b>-</b>	<b>- 6 289</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT</b>	<b>496 641</b>	<b>18 009</b>	<b>135</b>	<b>- 135</b>	<b>1 079</b>	<b>- 1 079</b>	<b>12</b>	<b>- 12</b>	<b>2 243</b>	<b>202</b>	<b>517 094</b>	<b>- 19 719</b>	<b>497 375</b>	<b>482 784</b>	<b>2</b>	<b>- 14 592</b>



**CRÉDITS DE PAIEMENT**

Budget ou compte	Prévisions des lois de finances initiale et rectificative et décret d'annulations n° 2015-639 du 9 juin 2015	Reports de la gestion précédente	Virements		Transferts		Répartitions		Fonds de concours et attributions de produits	Modifications de crédits liées à des plus-values de recettes	Crédits ouverts	Reports à la gestion suivante	Situation avant l'intervention du projet de loi de règlement	Projet de loi de règlement		
			Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations						Consommation	Ajustements de crédits	
															Ouvertures	Annulations
<b>II. Crédits de paiement</b>																
<b>BUDGET GÉNÉRAL</b>																
Dépenses brutes	399 358	2 351	98	- 98	119	- 119	12	- 12	5 111	-	406 820	- 2 528	404 292	404 760	1 794	- 1 328
<i>A déduire :</i> <i>Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	101 789	-	-	-	-	-	-	-	-	-	101 789	-	101 789	103 185	1 794	398
<b>Total des dépenses du budget général</b>	<b>297 569</b>	<b>2 351</b>	<b>98</b>	<b>- 98</b>	<b>1 119</b>	<b>- 1 119</b>	<b>12</b>	<b>- 12</b>	<b>5 111</b>	<b>-</b>	<b>305 031</b>	<b>- 2 528</b>	<b>302 503</b>	<b>301 575</b>	<b>0</b>	<b>- 930</b>
<b>BUDGETS ANNEXES</b>																
<b>Total des dépenses des budgets annexes</b>	<b>2 343</b>	<b>15</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>11</b>	<b>-</b>	<b>2 369</b>	<b>- 23</b>	<b>2 346</b>	<b>2 375</b>	<b>56</b>	<b>- 27</b>
<b>COMPTES SPÉCIAUX</b>																
Comptes d'affectation spéciale	66 748	5 026	-	-	-	-	-	-	4	202	71 980	- 5 284	66 696	64 543	-	- 2 152
Comptes de concours financiers	112 430	14	-	-	-	-	-	-	-	-	112 444	-	112 444	108 570	-	- 3 874
Comptes de commerce (solde)	- 156	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- 156	-	- 156	-	-	-
Comptes d'opérations monétaires (solde)	- 69	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- 69	-	- 69	-	-	-
<b>Total des dépenses des comptes spéciaux</b>	<b>178 952</b>	<b>5 041</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>202</b>	<b>184 199</b>	<b>- 5 284</b>	<b>178 915</b>	<b>173 113</b>	<b>0</b>	<b>- 6 026</b>
<b>Total général des crédits de paiement</b>	<b>478 864</b>	<b>7 407</b>	<b>98</b>	<b>- 98</b>	<b>1 119</b>	<b>- 1 119</b>	<b>12</b>	<b>- 12</b>	<b>5 126</b>	<b>202</b>	<b>491 599</b>	<b>- 7 835</b>	<b>483 764</b>	<b>477 063</b>	<b>56</b>	<b>- 6 983</b>

Source : présent projet de loi de règlement.

## A. LES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS

Les crédits de paiement ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits ont augmenté de 39 % par rapport à 2014. Ils s'élèvent en 2015 à 5,13 milliards d'euros en CP, au lieu de 3,71 milliards d'euros en 2014. Les rattachements de fonds de concours ont bénéficié essentiellement au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (2,3 milliards d'euros) et au ministère de la défense (1,7 milliard d'euros).

À l'inverse, les autorisations d'engagement ouvertes par voie de fonds de concours et attributions de produits sont en baisse à 2,24 milliards d'euros en 2015 au lieu 2,54 milliards d'euros en 2014. Cela résulte notamment de l'annulation des fonds de concours issus du contrat de partenariat de l'écotaxe poids lourds, qui devaient être reversés par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) à l'État.

## B. LES REPORTS DE CRÉDITS

Les reports de crédits, prévus à l'article 15 de la LOLF, représentent un assouplissement du principe d'annualité qui symbolise le cadre temporel de l'autorisation parlementaire. Ils sont strictement encadrés et soumis à un double plafonnement :

– « *les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés* » ;

– « *les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés* ».

Toutefois, une loi de finances peut déroger à ce deuxième plafond. La Cour des comptes relève que le nombre de programmes bénéficiant de cette dérogation à la limitation des reports a été en augmentation en 2014 pour se stabiliser à vingt-huit programmes concernés en 2015.

**Les reports de crédits dits « entrants » (de 2014 vers 2015) se sont élevés à 7,4 milliards d'euros en CP**, dont 2,4 milliards d'euros au titre du budget général et 5 milliards d'euros au titre des comptes spéciaux. **Les reports de crédits « sortants » (de 2015 vers 2016) se sont établis à 7,8 milliards d'euros**, dont 2,5 milliards d'euros pour le budget général. L'augmentation de ces reports sortants résulte pour le budget général essentiellement d'une hausse des reports de la mission *Défense* (260 millions d'euros en 2014 à 596 millions

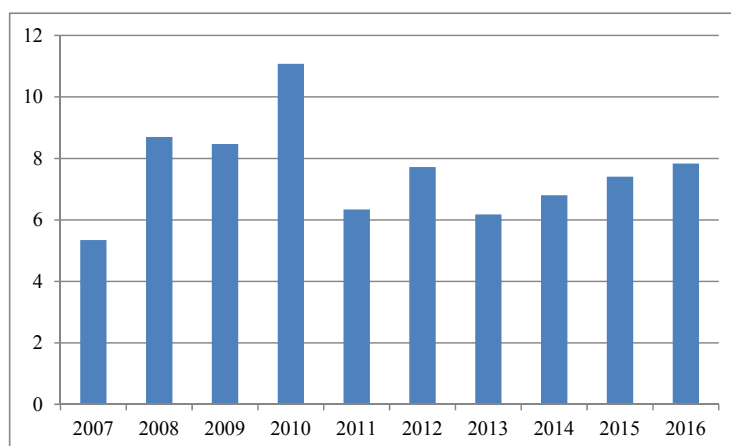
d'euros en 2015), en raison de crédits ouverts en fin d'année à la suite du transfert des crédits du CAS hertzien. **Le différentiel entre les reports entrants et les reports sortants s'établit à 428 millions d'euros, soit un montant quasiment neutre pour l'évolution des dépenses de l'État en 2015.**

Par ailleurs, le Gouvernement a pour la première fois mis en œuvre une mesure de « surgel » en avril 2016 portant sur les reports de crédits du budget général, hors fonds de concours <sup>(1)</sup>.

Les crédits entrants correspondent à 1,5 % du total des crédits de paiements inscrits en loi de finances initiale, les crédits sortants représentent 1,6 % du total des crédits de paiements inscrits en loi de règlement pour 2015.

### ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS DE PAIEMENT

(en milliards d'euros)



Source : projets de lois de règlement.

S'agissant des autorisations d'engagement, l'article 15 de la LOLF prévoit, non le plafonnement des reports, mais l'interdiction de majorer les AE inscrites sur le titre des dépenses de personnel. Dès lors, les montants de reports d'AE sont sensiblement plus élevés que les reports de crédits de paiement.

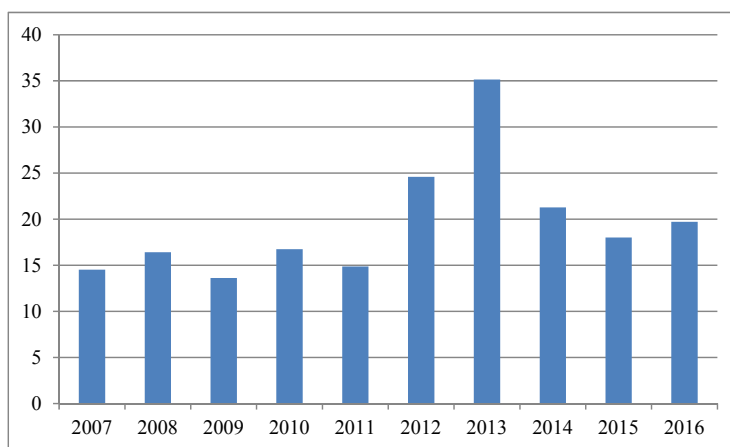
Les reports s'élèvent à 18 milliards d'euros pour les AE entrantes, dont 13,5 milliards d'euros portent sur le budget général. Les reports d'AE vers l'exercice 2016 s'établissent à 19,7 milliards d'euros, dont 15 milliards d'euros sur le budget général.

---

(1) Les programmes 152 Gendarmerie nationale et 176 Police nationale sont exonérés de ce « surgel ».

## ÉVOLUTION DES REPORTS D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en milliards d'euros)



Source : projets de lois de règlement.

Ces montants de reports d'AE demeurent à un niveau élevé, dont l'évolution semble mieux maîtrisée par rapport aux années précédentes. Ces reports peuvent être un indicateur soit d'économies dégagées au cours des exercices antérieurs, soit de dettes accumulées ou de projets d'investissement à engager. La **Rapporteuse générale** est consciente de l'enjeu de souplesse inhérent au report de ces autorisations d'engagement, néanmoins elle souligne la **nécessité de rester vigilant** eu égard aux montants concernés.

### C. LES AUTRES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES

Les **virements**, prévus à l'article 12 de la LOLF, permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Les virements sont relativement négligeables, ils **s'élèvent en 2015 à 98 millions d'euros en CP**, soit un niveau proche de 2014 à 89 millions d'euros.

Les **transferts**, prévus au même article de la loi organique, permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits correspond à des actions du programme d'origine. Ils représentent par définition une altération moins profonde de l'autorisation parlementaire. Ils **s'établissent à 1,12 milliard d'euros en CP en 2015**, soit un niveau similaire à 2014 avec 1,15 milliard d'euros.

Les **répartitions des crédits globaux**, définies à l'article 11 de la LOLF, constituent des autorisations de dépenses dont la destination n'est pas connue au moment du vote de la loi de finances initiale. L'objet de ces crédits globaux est limité à deux catégories de dépenses par la loi organique : les dépenses accidentelles ou imprévisibles et les mesures générales en matière de rémunérations. Ces deux catégories de dépenses sont regroupées au sein de la

mission *Crédits non répartis*. **Trois décrets ont annulé 12 millions d'euros en AE et en CP sur cette mission** pour une ouverture de crédits équivalente au profit du programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Ce niveau d'annulation de crédits et d'ouvertures vers d'autres missions est deux fois moins important que le niveau constaté en 2014 à hauteur de 24 millions d'euros.

## VI. LES MODIFICATIONS ENVISAGÉES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

En vertu du 2° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent projet de loi de règlement ouvre pour chaque programme « *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* ».

### A. LES OUVERTURES ET ANNULATIONS PORTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

En 2014, la loi de règlement avait procédé à des ouvertures en AE et en CP très peu élevées, respectivement de 1,33 euro et 7,10 euros ! **Le présent projet de loi de règlement prévoit des ouvertures de 1,79 milliard d'euros en AE et en CP.** Cela résulte d'une augmentation de crédits équivalente à destination du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, principalement en raison de remboursements dynamiques de crédits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

**Le présent projet de loi de règlement prévoit l'annulation de 8,68 milliards d'euros en AE et 1,33 milliard d'euros en CP** de crédits non consommés et non reportés sur 2016. Ces montants sont en hausse par rapport aux annulations réalisées par la loi de règlement pour 2014, à hauteur de 5,4 milliards d'euros en AE et 0,4 milliard d'euros en CP. **Hors remboursements et dégrèvements, le solde des ouvertures et annulations sur le budget général s'élève à 930,1 millions d'euros d'annulations en CP.**

Les principales annulations en AE portent sur :

– la mission *Défense*, pour un montant de 5 milliards d'euros, soit un niveau en nette augmentation par rapport à 2014 (3,5 milliards d'euros) et 2013 (3,1 milliards d'euros). Ces annulations représentent 12 % des AE consommées en 2015 ;

– la mission *Justice*, pour un montant de 866 millions d'euros, soit 10,5 % des AE consommées en 2015 ;

– la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, pour un montant de 759 millions d'euros, soit 8 % des AE consommées en 2015 ;

– la mission *Égalité des territoires et logement*, pour un montant de 510 millions d’euros, soit 4 % des AE consommées en 2015 ;

Les principales annulations en CP portent sur :

– la mission *Égalité des territoires et logement*, pour un montant de 301 millions d’euros, soit 2 % des CP consommés en 2015 ;

– la mission *Engagements financiers de l’État*, pour un montant de 209 millions d’euros.

## B. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS RELATIFS AUX BUDGETS ANNEXES ET AUX COMPTES SPÉCIAUX

Les articles 5 et 6 du présent projet de loi de règlement prévoient les mouvements de crédits relatifs aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.

### MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES ET LES COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d’euros)

Budget ou compte	Autorisations d’engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	Annulations non engagées et non reportées	Ouvertures	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Budget annexe <i>Publications officielles et information administrative</i>	–	19,7	23	16,6
Budget annexe <i>Contrôle et exploitation aériens</i>	1,7	4,5	33	10,7
Comptes d’affectation spéciale	–	1 983,3	–	2 151,8
Comptes de concours financiers	–	4 306	–	3 873,8

Source : présent projet de loi de règlement.

Ces mouvements sont analysés dans le détail par les différents rapporteurs spéciaux compétents.

Par ailleurs, l’article 6 du présent projet de loi de règlement arrête le solde des comptes spéciaux non reportés sur l’exercice suivant. Ainsi, ne sont pas reportés à la gestion 2016 :

– le solde débiteur de 110 millions d’euros du compte d’opérations monétaires *Pertes et bénéfiques de change*, conformément aux règles applicables à la gestion des comptes spéciaux ;

– le solde débiteur du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* à hauteur de 70 millions d’euros, en raison de remises de dettes accordées en 2015 ;

– le solde créditeur de 104 millions d’euros du compte de commerce *Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d’armement complexes*, afin de garantir la cohérence avec le budget adopté en loi de finances initiale pour 2016.

## FICHE 5 : LA DETTE DE L'ÉTAT

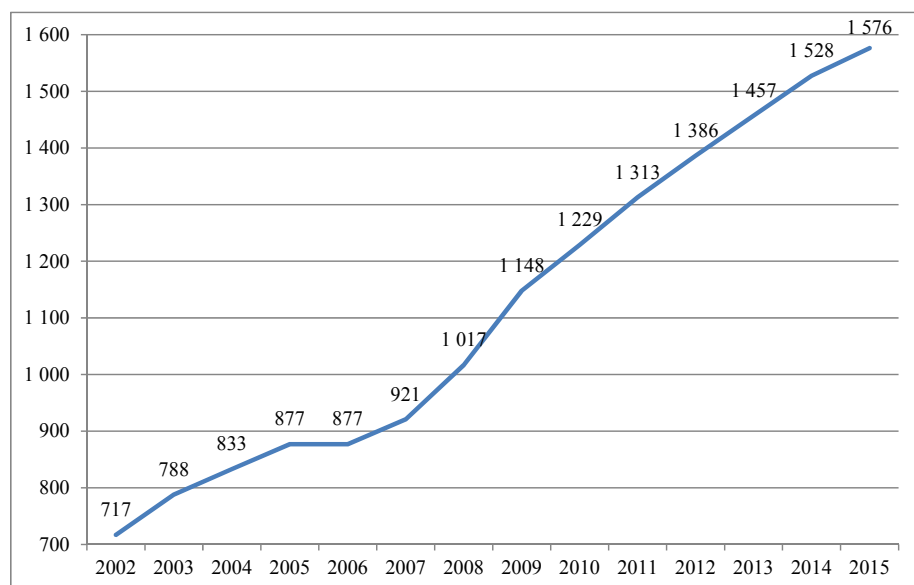
L'encours de la dette financière négociable de l'État s'élève fin 2015 à 1 576,4 milliards d'euros, contre 1 527,6 milliards d'euros en 2014, soit une augmentation de 48,8 milliards d'euros.

### I. UN RALENTISSEMENT DE L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT

L'augmentation de la dette de l'État apparaît moins dynamique de 2013 à 2015, avec une progression moyenne de 63,4 milliards d'euros par an, que de 2007 à 2012, avec une hausse annuelle moyenne de 84,9 milliards d'euros.

#### ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Source : bulletins mensuels de l'Agence France Trésor de 2002 à 2007, rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2015 pour les années 2008 à 2015.

La dette négociable de l'État est composée à 90,3 % de titres à moyen et long terme <sup>(1)</sup>, à 9,7 % de titres à court terme et par ailleurs 12,1 % de titres sont indexés sur l'indice des prix à la consommation en France ou de la zone euro.

### COMPOSITION DE LA DETTE NÉGOCIABLE

(en millions d'euros)

Type de dette	2014	2015	Écart 2014/2015
Ensemble de la dette-valeur actualisée*	1 527 562	1 576 372	3,2 %
<i>dont titres indexés</i>	<i>189 258</i>	<i>190 390</i>	<i>0,6 %</i>
OAT	1 196 543	1 321 229	10,4 %
BTAN	155 734	102 470	- 34,2 %
BTF	175 285	152 673	- 12,9 %

\* nominal pour les titres à taux fixe ; nominal x coefficient d'indexation à la date considérée pour les titres indexés.

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2015.

Cette composition, relativement stable sur moyenne période, connaît un fléchissement certain de la part des titres de court terme, en raison d'une politique de rachat active de ces titres menée en 2015 (- 22,6 milliards d'euros).

## A. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT INFÉRIEUR À LA PRÉVISION

### TABLEAU DE FINANCEMENT AU TITRE DES ANNÉES 2013 À 2015

(en milliards d'euros)

	Exécution 2013	Exécution 2014	2015 LFI	2015 LFR	Exécution 2015
Besoins de financement	185,5	179,1	192,3	192,3	189,1
Amortissement de titres d'État à moyen et long terme	106,7	103,8	116,5	116,4	116,4
Amortissement de dettes reprises par l'État	6,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Déficit à financer*	74,9	73,6	74,4	73,3	70,5
Autres besoins de financement	- 2,2	1,5	1,3	2,5	2,0
Ressources de financement	185,5	179,1	192,3	192,3	189,1
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	168,8	172,0	187,0	187,0	187,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	-	1,5	4,0	2,0	0,8
Variation des BTF	7,2	1,4	-	- 23	- 22,6
Variation des dépôts des correspondants	- 4,2	- 1,3	-	-	6,7
Variations des disponibilités	7,9	- 1,4	0,8	3,9	- 5,2
Autres ressources de trésorerie	5,7	6,9	0,5	22,4	22,4

\* Hors dépenses affectées au programme d'investissements d'avenir (PIA).

Source : Rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2015.

(1) Les titres à moyen terme correspondent aux BTAN (bons du Trésor à intérêts annuels) dont les échéances varient entre deux et cinq ans, les titres à long terme visent les OAT (obligations assimilables du Trésor), émis pour une durée entre cinq et cinquante ans. Depuis 2013, l'Agence France Trésor (AFT) n'émet plus de nouveau BTAN, les titres à moyen terme le sont sous la forme d'OAT, dans un souci de simplicité. Le dernier BTAN sera amorti en juillet 2017.



## B. LES COMPOSANTES DU BESOIN DE FINANCEMENT

Le besoin de financement, établi à 189,1 milliards d’euros, est inférieur de 3,2 milliards d’euros à celui prévu en loi de finances initiale. Cependant, il apparaît en hausse de 10 milliards d’euros par rapport à 2014.

Les **amortissements de titres** sont en effet en forte augmentation entre 2014 et 2015 (+ 12,6 milliards d’euros). Toutefois, le niveau des amortissements de 2015 bénéficie de la politique de rachats de titres mise en place par l’Agence France Trésor (AFT) au cours des années précédentes. Ainsi, l’AFT a procédé au rachat de titres en 2013 et 2014 réduisant le montant des amortissements échus de 37,6 milliards d’euros en 2015. Les amortissements de dette se sont élevés à 116,4 milliards d’euros contre 154 milliards d’euros, en l’absence de rachats de titres.

En raison du contexte de taux historiquement bas, l’AFT a amplifié cette politique de rachat de titres, en remboursant de manière anticipée 33 milliards d’euros de titres à moyen et long terme arrivant à échéance en 2016 et 2017.

### POLITIQUE DE RACHATS DE TITRES

(en milliards d’euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rachats de titres	13,6	22,7	23,7	23,2	23,2	31,1	33

Source : Cour des comptes (données : AFT).

Cette politique a pour objet de sécuriser le refinancement de la dette à des conditions de taux exceptionnellement favorables et de réduire le besoin de financement de l’État.

Celui-ci a également bénéficié en 2015 d’un **déficit à financer** inférieur aux anticipations, soit – 70,5 milliards d’euros au lieu de – 74,4 milliards d’euros prévus en loi de finances initiale.

## C. LES RESSOURCES DE FINANCEMENT

**L’augmentation de la dette de l’État de 48,8 milliards d’euros se révèle inférieure au déficit budgétaire constaté (– 70,5 milliards d’euros). Ce différentiel de 21,7 milliards d’euros s’explique par la réalisation d’un niveau record de primes à l’émission, qui constituent des ressources de trésorerie pour l’État. Ce niveau de primes à l’émission résulte de la politique d’émission de titres mise en œuvre par l’AFT en 2015.**



2/ Si le **taux d'intérêt du marché s'était élevé à 1 %** un an après l'émission de cette obligation, soit au niveau du coupon, alors l'obligation vaudrait 100 euros. Dans ce cas, **l'État ne bénéficierait pas de prime à l'émission.**

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Taux d'intérêt du marché	1,0%									
facteur de discount juste après le paiement du premier coupon	100%	0,99	0,98	0,97	0,96	0,95	0,94	0,93	0,92	0,91
valeur actualisée juste après le paiement du premier coupon des paiements futurs		0,99	0,98	0,97	0,96	0,95	0,94	0,93	0,92	92,3
valeur de l'obligation juste après le paiement du 1 <sup>er</sup> coupon		<b>100</b>								

3/ À l'inverse, si le **taux d'intérêt du marché s'établit à 2 %**, l'obligation ne vaudrait plus que 91,80 euros un an après l'émission. L'État devrait payer, dans ce cas, une **décote de 8,20 euros.**

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Taux d'intérêt du marché	2,0%									
facteur de discount juste après le paiement du premier coupon	100%	0,98	0,96	0,94	0,92	0,91	0,89	0,87	0,85	0,84
valeur actualisée juste après le paiement du premier coupon des paiements futurs		0,98	0,96	0,94	0,92	0,91	0,89	0,87	0,85	84,5
valeur de l'obligation juste après le paiement du 1 <sup>er</sup> coupon		<b>91,8</b>								

Ce mécanisme joue également à l'inverse, l'État peut verser une décote lorsque le taux servi par les obligations émises est inférieur au taux issu de l'adjudication (ou taux de marché). Ainsi, l'ensemble des émissions de titres génère ce mécanisme de prime ou de décote, notamment en raison de la politique d'émission de titres par quart de point. Cependant, **les émissions de titres à partir de souches anciennes présentent la caractéristique d'offrir des taux d'intérêt faciaux élevés, particulièrement éloignés des niveaux de marché actuellement constatés.** Cette politique de réouverture d'anciennes obligations avait été expérimentée en septembre 2007 et a été systématisée par l'AFT en 2008.

**Ces émissions à partir de souches anciennes ont représenté 33,9 % des émissions de moyen et long terme en 2015 (hors titres indexés), soit 68,6 milliards d'euros (sur un total de 202,2 milliards d'euros). Ce niveau s'établissait à 26 % en 2014 et avait atteint sa proportion la plus élevée en 2011 avec 40,5 % des émissions de moyen et long terme.**

**PROPORTION DES ÉMISSIONS DE TITRES À PARTIR DE SOUCHES ANCIENNES**

Année	Volume émis (en milliards d'euros)		Proportion des émissions de l'année	
	titres de référence (*)	titres anciens (*)	% titres de référence	% titres anciens
2008	88,3	30,8	74,1%	25,9%
2009	102,3	64,0	61,5%	38,5%
2010	127,8	62,5	67,2%	32,8%
2011	111,6	76,1	59,5%	40,5%
2012	124,2	60,2	67,3%	32,7%
2013	127,0	48,2	72,5%	27,5%
2014	137,2	48,1	74,0%	26,0%
2015	133,6	68,6	66,1%	33,9%

(\*) hors titres indexés.

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire de la Rapporteuse générale.

**Toutefois, l'environnement exceptionnel de taux bas conduit à l'établissement d'un niveau record de primes à l'émission établi à 22,7 milliards d'euros en 2015**, contre un niveau moyen de 5,1 milliards d'euros de 2008 à 2014.

**PRIMES À L'ÉMISSION NETTES DES DÉCOTES**

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Primes à l'émission nettes*</b>	- 2,3	4,4	8,2	2,5	9,2	6	7,4	22,7

\* Les primes à l'émission nettes désignent le niveau de primes, déduction faite des décotes versées par l'État.

Source : Cour des comptes, rapport sur le budget de l'État en 2015.

Selon l'AFT, cette politique d'émission de titres à partir d'obligations existantes serait de nature à garantir la liquidité de la dette française sur le marché secondaire, dans un contexte de rachat massif d'obligations souveraines par la Banque centrale européenne. Cette politique d'émission permettrait également d'élargir la gamme de l'offre de titres afin d'en faciliter l'absorption par le marché. Cette politique serait plébiscitée par les investisseurs de la place <sup>(1)</sup>.

Ce niveau élevé des primes à l'émission en 2015 a représenté une **ressource de trésorerie** ayant permis de diminuer l'encours de la dette de court terme, à hauteur de 22,6 milliards d'euros (rachat de bons du trésor à taux fixe et à intérêt précompté – BTF). Cette gestion active de la dette a pour objet de réduire la sensibilité de celle-ci à une remontée des taux.

Comme le souligne la Cour des comptes, cette politique d'émission « conduit temporairement à une déconnexion partielle entre l'évolution du déficit

(1) AFT, Rapport d'activité 2014, page 18 : « Les investisseurs approuvent à une très large majorité (99,5 %) la flexibilité de l'AFT dans le choix des titres à émettre, notamment avec la réouverture d'anciennes lignes aux adjudications (« off-the-run »). »

*et celle de la dette, cette dernière progressant moins vite* »<sup>(1)</sup>. Cependant, les taux d'intérêt servis à partir de ces souches représenteront des **charges budgétaires plus élevées pour les exercices postérieurs**.

#### **Le traitement comptable des primes à l'émission et des décotes**

**En comptabilité budgétaire**, les primes et les décotes sont considérées lors de l'émission des titres comme des ressources ou des charges de trésorerie. Elles ont pour effet d'accroître les ressources ou le besoin de financement de l'État l'année de l'émission.

Les intérêts servis pendant la durée de vie des titres sont comptabilisés comme charges budgétaires. Celles-ci seront intégrées à la charge de la dette de l'État pour les exercices considérés.

Ainsi, les émissions de titres à partir de souches anciennes ont deux effets du point de vue budgétaire :

- un effet positif l'année d'émission, avec une ressource de trésorerie (prime à l'émission) ;
- un effet négatif les années suivantes, avec des charges accrues dues à un taux d'intérêt servi plus élevé que les niveaux de marché.

**En comptabilité générale**, les primes ou décotes font l'objet d'un étalement sur la durée de vie des titres venant, selon le cas, alléger ou alourdir les charges faciales. Ainsi, un titre portant un taux d'intérêt facial de 3 % et émis au taux actuariel de 1 % sera valorisé à 1 % en comptabilité générale. En d'autres termes, l'effet des primes à l'émission et des décotes est neutre sur la charge de la dette en comptabilité générale et en comptabilité nationale (dette « maastrichtienne »).

## **2. Un niveau record d'émissions de titres à moyen et long terme**

Les émissions brutes<sup>(2)</sup> de titres à moyen et long terme progressent de 16,9 milliards d'euros par rapport à 2014 pour s'établir à 220 milliards d'euros en 2015, soit un niveau record.

---

(1) *Cour des comptes*, Rapport sur le budget de l'État en 2015, mai 2016, page 41.

(2) Les émissions brutes représentent l'ensemble des émissions de titres d'une année considérée ; à l'inverse les émissions dites nettes, sont la différence entre les émissions brutes et les rachats de titres.

## LES ÉMISSIONS DE TITRES À MOYEN ET LONG TERME

(en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Émissions brutes de titres à moyen et long terme	107,6	132	178,6	210,7	207,8	201,5	192	203,1	220

Source : rapports d'activité de l'Agence France Trésor (AFT) pour les années 2007 à 2012 ; Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2015 pour les années 2013 à 2015.

Cela résulte d'une part du stock croissant d'amortissements de dette arrivant à échéance et d'autre part de la politique de rachats de titres, encouragée par le contexte de taux historiquement bas.

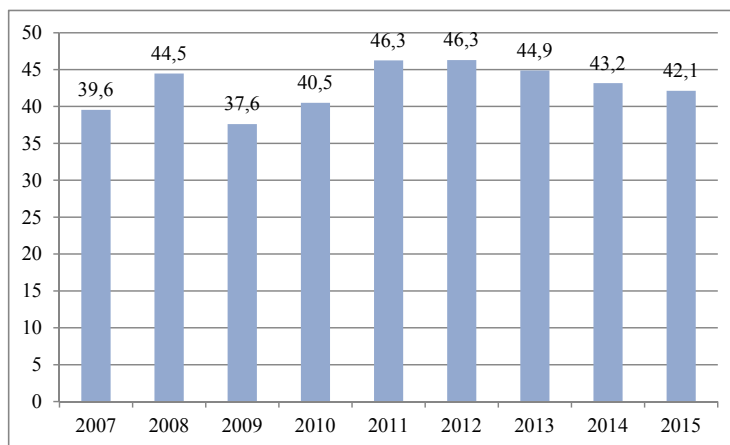
## II. UNE CHARGE DE LA DETTE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

L'augmentation de l'encours de la dette n'a pas entraîné d'augmentation de la charge de celle-ci, en raison de facteurs économiques et financiers exceptionnels. Ainsi, l'absence d'inflation aurait réduit la charge de la dette à hauteur de 1,4 milliard d'euros par rapport aux prévisions et les conditions de financement favorables auraient permis un allègement de 700 millions d'euros. *In fine*, la charge de la dette s'est élevée à 42,1 milliards d'euros en 2015, soit un montant inférieur de 2,2 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale.

Ce résultat est également en baisse d'un milliard d'euros par rapport à l'exécution 2014 (43,2 milliards d'euros). La charge de la dette a diminué de 4,2 milliards d'euros par rapport au niveau de 2012. Cette tendance baissière s'observe depuis le début de la présente législature, avec une réduction moyenne de la charge de la dette de 1,4 milliard d'euros par an.

## ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE

(en milliards d'euros)



Source : lois de règlement 2007 à 2014 et présent projet de lois de règlement.

La **Rapporteuse générale** souhaite souligner le caractère exceptionnel de la situation économique et financière. Ces éléments ne doivent pas être de nature à compromettre les efforts entrepris de maîtrise de la dette de l'État et la dette publique en général. La soutenabilité de l'endettement public reste un enjeu de premier ordre d'un point de vue budgétaire.

La Cour des comptes<sup>(1)</sup> cite l'analyse de l'AFT selon laquelle une remontée des taux de 1 % sur l'ensemble de la courbe des taux entraînerait une augmentation de la charge de la dette de 2,1 milliards d'euros la première année, de 4,8 milliards d'euros la deuxième et de 16,5 milliards d'euros à un horizon de dix ans.

---

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2015, mai 2016, page 46.





## FICHE 6 : LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT

Pour la dixième année consécutive, le présent projet de loi de règlement est accompagné du compte général de l'État prévu à l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Le compte général de l'État comporte un bilan, un compte de résultat, un tableau des flux de trésorerie et une annexe. Il se rapproche en cela de la comptabilité d'une entreprise et ne s'en distingue qu'en raison des spécificités de l'action de l'État.

L'article 3 du présent projet de loi de règlement a pour objet d'approuver le compte de résultat de l'exercice 2015, d'affecter ce résultat comptable au bilan, puis d'approuver l'annexe du compte général de l'État.

Les principes qui président à la tenue de la comptabilité générale de l'État sont posés par l'article 30 de la LOLF.

### Article 30 de la LOLF

*« La comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.*

*« Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.*

*« Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et publié. »*

À la différence de la comptabilité budgétaire dont la finalité est de déterminer le besoin de financement de l'État et de garantir le respect des autorisations parlementaires de dépenses, la comptabilité générale a pour rôle de porter une appréciation de la situation patrimoniale de l'État.

La comptabilité budgétaire est une comptabilité de trésorerie tenue au rythme des encaissements et les décaissements réalisés, tandis que la comptabilité générale est une comptabilité d'engagement tenue au fur et à mesure que les obligations sont constatées et les droits acquis. En d'autres termes, dans la comptabilité générale, les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment du moment du paiement ou de l'encaissement. De même, la comptabilité générale appréhende des produits et charges qui ne donnent pas lieu à des flux de trésorerie, et qui ne sont donc pas retracés par la comptabilité budgétaire, comme les dotations aux amortissements et aux provisions. Elle retrace aussi les opérations de nature purement patrimoniale (immobilisations, créances, dettes, etc.), qui ne sont pas décrites en loi de finances.

La comptabilité générale permet ainsi de rendre compte de l'ensemble de la situation financière et patrimoniale de l'État (I) et des résultats de l'exercice (II).

Elle a aussi pour fonction de retracer les engagements hors bilan de l'État, notamment ceux résultant des engagements de retraite et des garanties octroyées à des entités publiques ou privées (III).

Afin de s'assurer de la fiabilité des informations comptables, le législateur organique (5° de l'article 58 de la LOLF) a confié à la Cour des comptes la mission de certifier les comptes de l'État (IV).

**« La comptabilité générale de l'État, dix ans après : une nouvelle étape à engager »**

La Cour des comptes a rendu public, le 22 février 2016, un rapport sur la comptabilité générale de l'État. Ce rapport dresse un bilan de la mise en œuvre de cette nouvelle comptabilité. Il en détaille les apports et les limites.

**Au titre des apports**, la Cour des comptes a souligné que la comptabilité générale avait permis une meilleure transparence et connaissance du patrimoine de l'État ainsi qu'une modernisation des services financiers en favorisant des travaux communs entre les différents gestionnaires.

**Au titre des limites**, la Cour des comptes a constaté que la comptabilité générale n'avait pas encore trouvé sa place dans le débat public. Elle est largement concurrencée sur ce terrain par la comptabilité nationale dont le champ est plus large et dont les résultats servent directement au suivi du respect des engagements européens de la France : *« Tandis que la tenue de la comptabilité générale se développait, la comptabilité nationale a connu une extension sans précédent de son audience (... ) le solde des administrations publiques en comptabilité nationale est devenu l'un des principaux enjeux des lois de finances. »*

Toujours au titre des limites, la Cour des comptes a relevé que la comptabilité générale était peu utilisée par les gestionnaires publics. De ce fait, elle a peu fait évoluer les pratiques administratives. En outre, la fiabilité des comptes est encore insuffisante dans certains domaines importants (immobilisations financières, stocks, créances sur redevables).

La Cour des comptes a formulé une série de recommandations en vue d'améliorer les conditions d'établissement de la comptabilité générale, d'une part, et d'accroître son utilisation par les gestionnaires, d'autre part.

## **I. LE BILAN DE L'ÉTAT : UNE NOUVELLE DÉGRADATION DE LA SITUATION NETTE PATRIMONIALE**

Comptablement, la situation nette de l'État est négative à hauteur de 1 115 milliards d'euros au 31 décembre 2015 au lieu de 1 021 milliards d'euros au 31 décembre 2014. Elle s'est ainsi dégradée de 94 milliards d'euros, ce qui s'explique – pour la majeure partie – par l'importance du besoin de financement de l'État (71,3 milliards d'euros au lieu de 77,2 milliards d'euros en 2014).

La situation nette de l'État n'est toutefois pas comparable à celle d'une entreprise puisqu'il ne dispose pas, à l'actif, 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, il comptabilise des charges qui pourraient être considérées comme des investissements pour la collectivité, comme les dépenses de recherche et d'enseignement supérieur.

La situation nette patrimoniale est égale à la différence entre l'actif de l'État évalué à 982 milliards d'euros et son passif évalué à 2 097 milliards d'euros au 31 décembre 2015.

### A. PRÈS DE 1 000 MILLIARDS D'EUROS D'ACTIF

L'actif de l'État avoisine les 1 000 milliards d'euros alors qu'il était évalué aux environs de 500 milliards d'euros dans la première édition de la comptabilité générale en 2006. Entre-temps, la connaissance du patrimoine de l'État a été améliorée et enrichie, notamment par la valorisation des infrastructures.

Les changements de périmètre et de méthodes d'évaluation, ainsi que les réserves de la Cour des comptes sur certains postes de l'actif, rendent peu pertinentes les comparaisons avec les années précédentes.

Ce patrimoine est très varié.

#### PRINCIPAUX ACTIFS DE L'ÉTAT AU 31 DÉCEMBRE 2015

Catégorie d'actifs	Valeur nette (en milliards d'euros)
Participations et créances rattachées*	324,9
Concessions autoroutières	146,4
Infrastructures routières non concédées	126,4
Créances sur redevables*	65,4
Bâtiments non spécifiques aux missions et activités de l'État (locaux banalisés)	50,0
Concessions hydrauliques	46,3
Matériel militaire*	36,6
Stocks*	33,6
Trésorerie	28,8
Créances clients et autres créances	23,7
Prêts et avances	19,4
Actifs des fonds sans personnalité juridique	14,9
Autres concessions (ferroviaires, aéroportuaires, etc.)	12,8
Spectre hertzien	8,2

\* Ces éléments d'actif font l'objet d'une réserve de certification par la Cour des comptes.

Comme pour un bilan d'entreprise, l'actif de l'État est ventilé en immobilisations, actif circulant (stocks et créances) et trésorerie.

## ACTIF DE L'ÉTAT

Catégorie d'actifs	Au 31 décembre 2014 (valeur nette en milliards d'euros)	Au 31 décembre 2015 (valeur nette en milliards d'euros)
Immobilisations	829,5	818,6
Actif circulant	133,5	134,5
Trésorerie	22,7	28,8
<b>Total</b>	<b>986,0</b>	<b>982,3</b>

### 1. Une baisse de la valorisation des immobilisations

Les immobilisations de l'État sont évaluées à la clôture de l'exercice à 818,6 milliards d'euros au lieu de 829,5 milliards l'an dernier. Cette baisse de près de 11 milliards d'euros s'explique notamment par la baisse de la valorisation des participations de l'État (- 5,2 milliards d'euros), essentiellement la SNCF, et par des raisons techniques liées à l'évaluation des biens corporels – par exemple, les concessions autoroutières ont été dépréciées de 3,4 milliards d'euros en raison de la diminution de la valeur de l'index qui sert à l'évaluation.

Au titre des faits caractéristiques de l'exercice <sup>(1)</sup>, il est signalé une augmentation de 1,6 milliard d'euros de la valeur net du spectre hertzien en raison de la délivrance d'autorisations d'exploitation de nouvelles fréquences le 8 décembre 2015. Toujours au titre des faits caractéristiques de l'exercice, il est signalé une hausse des immobilisations financières de l'État de 1,2 milliard d'euros liée à une prise de participations du même montant dans le capital de Renault en avril 2015.

### 2. Un actif circulant stable

L'actif circulant est stable, à 133,5 milliards d'euros au lieu de 134,5 milliards l'an dernier. Il comprend des stocks pour 33,6 milliards d'euros, des créances pour 89,2 milliards d'euros et des charges constatées d'avance à hauteur de 11,8 milliards d'euros.

Au sein des créances, les créances sur redevables sont évaluées à 64,2 milliards d'euros nets (après prise en compte des dépréciations liées aux aléas du recouvrement). Il s'agit d'impôts ou d'amendes dus en 2015 mais qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un paiement au 31 décembre.

### 3. Une trésorerie disponible qui s'accroît

La trésorerie active de l'État augmente de 6,1 milliards d'euros en raison d'une hausse plus forte qu'anticipée des dépôts des correspondants du Trésor. Cette trésorerie aurait pu servir à diminuer l'endettement à court terme de l'État mais cela n'a pas été possible en raison de « l'environnement de taux bas, qui ne

(1) Note 1 du rapport de présentation 2015 annexé au présent projet de loi de règlement.

permet pas de placer toute la trésorerie disponible au regard de l'intérêt financier de l'État »<sup>(1)</sup>. Cette trésorerie donne lieu à la constatation, au passif, d'une dette de trésorerie équivalente dans la mesure où les fonds n'appartiennent pas à l'État et doivent rester disponibles pour les correspondants du Trésor.

## B. UN PASSIF DE PRÈS DE 2 100 MILLIARDS

### 1. Un passif principalement constitué de dettes financières

Le passif de l'État est constitué principalement de dettes financières<sup>(2)</sup>. Ceci illustre l'importance, sur longue période, du besoin de financement de l'État.

Les dettes financières s'élevaient à 1 601,6 milliards d'euros au 31 décembre 2015 au lieu de 1 551,1 milliards d'euros au 31 décembre 2014, soit une hausse de 50,5 milliards d'euros. La progression de la dette financière est inférieure au besoin de financement de l'exercice en raison du montant très élevé des primes nettes à l'émission (22,7 milliards d'euros)<sup>(3)</sup>.

La proportion de la dette à moyen et long terme (maturité de deux à cinquante ans) tend à augmenter tandis que les dettes à court terme (maturité inférieure à un an) diminuent. De ce fait, la durée de vie moyenne de l'ensemble de la dette négociable de l'État s'établit à 7 ans et 47 jours au 31 décembre 2015 au lieu de 6 ans et 363 jours au 31 décembre 2014.

#### LES DETTES FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Catégorie de dettes financières	31 décembre 2015	31 décembre 2014	Variation 2015/2014
Titres négociables à moyen et long terme*	1 442,1	1 370,9	+ 71,2
Titres négociables à court terme*	152,8	175,3	- 22,5
Autres emprunts	6,7	4,9	+ 1,8
Total	1 601,6	1 551,1	+ 50,5

\* Les montants mentionnés sont légèrement supérieurs à ceux de la comptabilité budgétaire car ils intègrent, en comptabilité générale, les intérêts courus et assimilés.

Source : note 11 du rapport de présentation 2015 annexé au présent projet de loi de règlement.

Le rapport de présentation du compte général de l'État mentionne que trente-deux adjudications de titres à long et moyen terme ont été réalisées en 2015 et que le taux moyen pondéré pour ces émissions a atteint 0,63 % au lieu de 1,31 % en 2014. Il est également indiqué que l'Agence France Trésor a pu créer des lignes avec des coupons très faibles, voire nuls.

(1) Note 15 du rapport de présentation 2015 annexé au présent projet de loi de règlement

(2) La fiche 4 analyse plus en détail la dette de l'État.

(3) La fiche 4 du présent rapport explique plus en détail le mécanisme et les effets sur la dette de ces primes d'émission.

Les taux à court terme évoluent eux aussi « à un niveau historiquement très bas » puisque le taux moyen pondéré est négatif à - 0,19 % au lieu de 0,07 % en 2014.

## **2. Des dettes diverses qui progressent en raison notamment du CICE et de la réforme de la CSPE**

Les autres dettes sont évaluées à 204,1 milliards d'euros au lieu de 172,3 milliards d'euros l'an dernier. Elles comprennent notamment les acomptes perçus sur l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu pour environ 50 milliards d'euros. Ces acomptes sont pour l'essentiel comptabilisés en produit au cours de l'exercice suivant.

Les charges à payer s'élèvent à 52 milliards d'euros dont l'essentiel concerne l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (crédits d'impôt et crédits de TVA). Au titre des faits caractéristiques de l'exercice, il est signalé une augmentation des charges à payer liées au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) lesquelles s'élèvent désormais à 9,6 milliards d'euros au lieu de 5,9 milliards d'euros l'an dernier. Cela correspond à des créances de CICE déclarées aux services fiscaux mais non encore imputées sur l'impôt ou non encore restituées aux entreprises. Il est également signalé une augmentation de la dette de 5,9 milliards d'euros à l'égard d'EDF au titre du déficit de compensation de l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE) <sup>(1)</sup>.

## **3. Des provisions pour risques et charges stables**

Les provisions pour risques et charges s'élèvent à 134,9 milliards d'euros au lieu de 133,4 milliards d'euros l'an dernier. Les provisions pour litige liées à l'impôt (contentieux fiscaux) ont été évaluées à 21,1 milliards d'euros. Les provisions pour transferts ressortent à 85 milliards d'euros dont 20,2 milliards d'euros au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne. Les provisions pour démantèlement des installations nucléaires ont été fixées à 13,1 milliards d'euros, en hausse de 2,2 milliards d'euros en raison « de la révision du coût du projet de stockage des déchets au Centre industriel de stockage géologique (CIGEO) » <sup>(2)</sup>.

---

(1) L'article 14 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a remplacé, à partir de 2016, la contribution au service public de l'électricité (CSPE) par une taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) renforcée et élargie. L'article 5 de cette même loi a créé un compte d'affectation spéciale Transition énergétique ayant notamment pour objet de rembourser la dette de l'État à l'égard d'EDF résultant du déficit de compensation des charges de service public. Ce déficit s'était constitué par différence, sur la période 2002-2015, entre le montant des charges de service public supportées par EDF et le montant de CSPE qui lui était attribué. Voir Valérie Rabault, *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015*, Tome I, Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, n° 3217, 26 novembre 2015 : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3282-tI.asp#P5808\\_322073](http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3282-tI.asp#P5808_322073).

(2) Note 13 du rapport de présentation 2015 annexé au présent projet de loi de règlement.

#### 4. Des « autres passifs » stables et des dettes de trésorerie en augmentation

Les autres passifs s'établissent à 33,4 milliards d'euros au lieu de 34 milliards d'euros l'an dernier. Ce poste comprend notamment les dotations consommables au titre des programmes d'investissements d'avenir (PIA), pour 17,5 milliards d'euros au 31 décembre 2015.

Les dettes de trésorerie à l'égard des correspondants du Trésor et personnes habilitées étaient de 100,8 milliards d'euros au 31 décembre 2015 au lieu de 94 milliards d'euros au 31 décembre 2014. Cette augmentation ne traduit pas un appauvrissement de l'État. Elle est due à la hausse des dépôts, laquelle donne lieu à une augmentation équivalente de l'actif.

## II. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ÉTAT : UNE DÉGRADATION DU RÉSULTAT PATRIMONIAL NON LIÉE AU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Le résultat patrimonial se dégrade de 8,2 milliards d'euros à - 82,5 milliards d'euros au lieu de - 74,3 milliards d'euros en 2014. Toutefois, ainsi que l'a relevé la Cour des comptes, cette dégradation est due notamment par une dépréciation de 9,6 milliards d'euros sur la valorisation de la SNCF : « *En neutralisant cette opération exceptionnelle, le solde des opérations de l'exercice en comptabilité générale (- 72,9 milliards d'euros) s'améliore de 1,4 milliard d'euros.* » <sup>(1)</sup>

Le besoin de financement de l'État explique la majeure partie, mais non la totalité, du déficit de l'exercice (71,3 milliards d'euros sur 82,5 milliards d'euros). Il est en baisse de 3,6 milliards d'euros par rapport à 2014, soit un montant proche de la baisse du déficit de l'État de 4 milliards d'euros constatée en comptabilité nationale. La différence entre le besoin de financement de l'État et le résultat patrimonial s'explique par les opérations d'inventaire (amortissements, provisions, etc.).

Les produits régaliens nets augmentent de 3,1 milliards d'euros en 2015 alors que les charges nettes augmentent de 11,3 milliards d'euros.

### LE RÉSULTAT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Poste	Exercice 2015	Exercice 2014	Variation
Charges nettes	364,3	353,0	+ 11,3
Produits nets	281,8	278,7	+ 3,7
<b>Résultat</b>	<b>- 82,5</b>	<b>- 74,3</b>	<b>- 8,2</b>

Source : rapport de présentation 2015 annexé au présent projet de loi de règlement.

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2015.

## A. LES CHARGES DE L'ÉTAT

L'évolution des charges en comptabilité générale est sensiblement différente de celle de la comptabilité budgétaire et nécessite une interprétation adaptée. Cette année, l'évolution des charges de la comptabilité générale est essentiellement due à des raisons patrimoniales (évaluation des actifs) qui n'ont pas d'incidence sur le besoin de financement de l'État. Elle ne suit donc pas la même tendance que celle que l'on retrouve en comptabilité budgétaire.

### LES CHARGES NETTES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Poste	Exercice 2015	Exercice 2014
Charges de fonctionnement nettes	188,9	178,0
Charges d'intervention nettes	136,8	143,5
Charges financières nettes	38,7	31,5
<b>Total des charges nettes</b>	<b>364,3</b>	<b>353,0</b>

Source : rapport de présentation 2015 annexé au présent projet de loi de règlement.

#### 1. Les charges de fonctionnement nettes comprennent essentiellement des charges de personnel

Les charges de fonctionnement progressent de 10,9 milliards d'euros pour s'établir à 188,9 milliards d'euros en 2015 au lieu de 178 milliards d'euros en 2014.

Cette hausse est due, en premier lieu, aux dotations aux amortissements et aux provisions qui sont plus importantes cette année (+ 6,9 milliards d'euros). Elle s'explique donc pour des raisons patrimoniales liées aux méthodes d'évaluation des actifs. En second lieu, la hausse s'explique par la diminution des produits de fonctionnement divers liée à la réforme de financement des allocations logements (- 4 milliards d'euros).

Les autres charges sont globalement stables.

### LES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Poste	Exercice 2015	Exercice 2014	Variation
Charges de personnel	137,7	136,9	0,8
Achat, variation de stock et prestations externes	20,9	20,8	0,1
Autres charges de fonctionnement	11,9	12,6	- 0,7
Subventions	27,7	27,7	0
Dotations nettes des reprises	16,9	10,0	6,9
- Produits de fonctionnement et production stockée	- 26,3	- 30,1	3,8
<b>Total</b>	<b>188,9</b>	<b>178,0</b>	<b>10,9</b>

Source : Rapport de présentation 2015 annexé au présent projet de loi de règlement.



Les charges de personnel constituent le premier poste de charges du compte de résultat avec 137,7 milliards d'euros au lieu de 136,9 milliards d'euros en 2014. Les pensions représentent près de 40 % des charges de personnel et connaissent une évolution plus dynamique (1,1 %) que la rémunération du personnel en activité (0,4 %).

### LES CHARGES DE PERSONNEL DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Poste	Exercice 2015	Exercice 2014
Rémunération du personnel	71,44	71,15
Charges de sécurité sociale	11,22	11,32
Prestations directes et familiales	0,72	0,72
Pensions	53,49	52,92
Autres	0,82	0,81
<b>Total</b>	<b>137,7</b>	<b>136,9</b>

Source : note 18 du rapport de présentation 2015 annexé au présent projet de loi de règlement.

## 2. Les charges d'intervention sont composées pour moitié de charges de transfert en direction des collectivités territoriales

L'essentiel des charges d'intervention est constitué par les charges de transfert, qui correspondent à des versements dans le cadre d'opérations de distribution ou de soutien. Les charges de transfert en faveur des collectivités territoriales en représentent à elles seules plus de la moitié, avec 70,6 milliards d'euros en 2015 au lieu de 72,9 milliards d'euros en 2014. On observe ainsi une diminution des transferts aux collectivités territoriales compte tenu de la baisse des dotations décidées dans le cadre du plan d'économies.

Parallèlement, le transfert aux entreprises progresse fortement en raison de la compensation au titre de la CSPE accordée à EDF (5,9 milliards d'euros). Sans cette charge exceptionnelle et non reconductible (la dette est inscrite au passif pour les années ultérieures mais la charge ne sera constatée que cette année), les charges de transfert sont globalement stables par rapport à 2014.

### LES CHARGES DE TRANSFERT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Bénéficiaire du transfert	Exercice 2015	Exercice 2014
Ménages	37,9	35,6
Entreprises	13,7	7,4
Collectivités territoriales	70,6	72,9
Autres	24,2	24,1
<b>Total</b>	<b>146,3</b>	<b>140,0</b>

Source : rapport de présentation 2015 annexé au présent projet de loi de règlement.

### 3. Les charges financières nettes

Les charges financières nettes sont en forte hausse (38,7 milliards d'euros au lieu de 31,5 milliards d'euros) en raison principalement de l'augmentation des dotations aux provisions, notamment liées à la constatation de dépréciations d'actifs dans les comptes de SNCF Mobilités (2,4 milliards d'euros) et surtout de SNCF Réseau (9,6 milliards d'euros).

Les charges d'intérêts sont, en revanche, stables à 41,9 milliards d'euros.

## B. LES PRODUITS DE L'ÉTAT

Les produits régaliens s'élèvent à environ 300 milliards d'euros dont 291,5 milliards de produits fiscaux : 143 milliards d'euros au titre de la TVA, 71 milliards d'euros au titre de l'impôt sur le revenu et 28 milliards d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés.

Ces montants diffèrent de ceux de la comptabilité générale dans la mesure où les produits fiscaux sont rattachés à l'exercice durant lequel l'exigibilité de l'impôt est intervenue, indépendamment de la date d'encaissement de la recette. Par ailleurs, les crédits d'impôt acquis mais non encore remboursés sont déduits immédiatement en comptabilité générale. Ainsi, le rendement de l'impôt sur les sociétés en comptabilité générale est inférieur d'environ 6 milliards d'euros à celui constaté en comptabilité budgétaire, en raison principalement du montant des créances reportées (non imputées et non remboursées) de CICE.

Après déduction des ressources propres de l'Union européenne (18,5 milliards d'euros), les produits nets de l'État s'élèvent à 281,8 milliards d'euros en 2015 au lieu de 278,7 milliards d'euros en 2014.

## III. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L'ÉTAT

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.

Ils s'élèvent à environ 3 300 milliards d'euros, dont la moitié au titre des retraites et le quart au titre de garanties diverses.

S'agissant des retraites, toutefois, l'évaluation des engagements doit être prise avec « *une certaine prudence* » en raison « *de l'existence de plusieurs méthodes d'évaluation* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Note 35 du rapport de présentation 2015 annexé au présent projet de loi de règlement.

Les garanties dues au titre des livrets d'épargne réglementées sont plus fiables car elles correspondent au montant des dépôts. La baisse des dépôts en 2015 a entraîné mécaniquement une baisse du montant de l'engagement de l'État en hors bilan.

Les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social sont en nette hausse en raison principalement de la prise en charge par l'État de l'allocation de logement à caractère familial (ALF) auparavant prise en charge par la sécurité sociale.

On peut également relever, cette année, une diminution de l'encours de dette garantie par l'État, notamment en raison d'une diminution de l'encours de dette de Dexia (- 5,4 milliards d'euros) et du Crédit immobilier de France (- 1,8 milliard d'euros).

#### LES PRINCIPAUX ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L'ÉTAT

*(en milliards d'euros)*

Poste	Exercice 2015	Exercice 2014
Engagements de retraites	1 723	1 752
Livrets d'épargne réglementés	403	412
Mission de régulateur économique et social	482	455
Dette garantie par l'État	187	194
Quote-part au capital du mécanisme européen de stabilité	126	126

*Source : rapport de présentation 2015 annexé au présent projet de loi de règlement.*

À noter que le montant des déficits reportables représente 195 milliards d'euros pour l'impôt sur les sociétés et 17 milliards d'euros pour l'impôt sur le revenu soit une moindre imposition potentielle de 65 milliards d'euros et 3 milliards d'euros. Ces montants sont inscrits au hors bilan car il ne s'agit pas d'une dette certaine : il est en effet loisible au législateur de réduire voire de supprimer les possibilités de report des déficits fiscaux acquis au cours des années précédentes.

#### IV. LA POURSUITE DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE CERTIFICATION DES COMPTES

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères* » et qu'« *ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». 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* ».

La LOLF confie ainsi à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, les comptes de l'État ont été systématiquement certifiés, même si cette certification a toujours été assortie de réserves. Des progrès significatifs ont été régulièrement réalisés et la tenue de la comptabilité générale en droits constatés s'est progressivement améliorée, ce qui a permis, en neuf ans, la levée de treize réserves.

**La Rapporteuse générale salue la mobilisation et le travail de l'administration qui ont permis d'atteindre ce résultat.**

Tout comme en 2014, les comptes de l'État pour 2015 sont certifiés régulier et sincère, sous cinq réserves substantielles portant sur :

- le système d'information financière ;
- le contrôle et l'audit interne ministériels ;
- les produits régaliens ;
- les immobilisations et les stocks du ministère de la défense ;
- et les immobilisations financières.

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 ; les insuffisances qui affectent certaines applications constituent un obstacle aux vérifications de la Cour ;

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

– d'améliorer la comptabilisation des produits régaliens et des créances et des dettes qui s'y rattachent ; la Cour a ainsi relevé une incertitude significative sur l'exhaustivité du recensement des créances fiscales, notamment des créances en litige ;

– 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 Cour n'étant pas en mesure de se prononcer sur l'évaluation d'une part significative du patrimoine financier de l'État.

Le maintien de ces réserves ne signifie pas qu'aucun progrès n'a été accompli en 2015. **La Cour des comptes a, en effet, levé quarante-trois parties de réserves au sein des cinq réserves substantielles.** Par exemple :

– s'agissant du système d'information financière, la Cour a notamment relevé qu'une interface de saisie simplifiée a été mise en place en 2015 dans le logiciel Chorus qui permet de réduire les risques d'erreur ;

– s’agissant des produits régaliens, la Cour a observé que le suivi des litiges fiscaux a été amélioré pour ne pas surévaluer les provisions comptabilisées ;

– s’agissant des immobilisations financières, la Cour a pu lever une partie de réserve sur l’évaluation des prêts accordés à des États étrangers dès lors que l’administration a revu sa méthode de calcul pour tenir compte des conditions préférentielles auxquelles ces prêts sont accordés, ce qui a conduit à constater une dépréciation de 2,2 milliards d’euros.

Si toutes les demandes de la Cour des comptes avaient été prises en compte, la situation nette de l’État aurait été dégradée de 2,8 milliards d’euros par rapport à la situation nette présentée dans les comptes arrêtés pour 2015.

**La Rapporteuse générale souligne la nécessité de poursuivre dans la durée l’amélioration du système d’information et les travaux de fiabilisation des comptes de l’État.**



## FICHE 7 : LE SUIVI DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS

Reprenant un engagement du Président de la République, la majorité parlementaire et le Gouvernement ont fait le choix dès 2012 d'adopter une règle de stabilité des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la durée du quinquennat<sup>(1)</sup>, tout en créant des postes dans les **secteurs définis comme prioritaires, à savoir l'éducation, la sécurité, la justice et l'emploi**<sup>(2)</sup>.

En 2012, le Gouvernement a prévu la **création en cinq ans de 65 000 nouveaux emplois au sein de l'État, répartis de la façon suivante**<sup>(3)</sup> :

– 60 000 postes dans l'éducation, dont 5 000 dans l'enseignement supérieur et 1 000 dans l'enseignement agricole ;

– 5 000 emplois créés en faveur des missions *Justice et Sécurités*.

– auxquels s'ajoutent 4 000 créations de postes dans le secteur de l'emploi, au profit de l'opérateur Pôle emploi ;

Ces créations d'emplois devaient être compensées par un nombre équivalent de réduction des effectifs dans les autres secteurs ministériels. Cette règle de gestion des effectifs doit également permettre la réalisation du plan d'économies de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017, au titre duquel l'État et ses opérateurs doivent réduire leurs dépenses à hauteur de 19 milliards d'euros.

La gestion et le suivi des effectifs font l'objet d'un vote en loi de finances initiale qui fixe un plafond d'emplois<sup>(4)</sup>, exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT), et indique dans ses annexes une trajectoire des schémas d'emplois (bilan des flux d'entrées et de sorties) établie en équivalents temps plein (ETP).

---

(1) Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, article 7. Cet objectif a été confirmé lors de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 9.

(2) Annexe à la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

(3) Annexe à la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

(4) Depuis 2009 pour les opérateurs, en vertu de l'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances initiale pour 2008 : « À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année par la loi de finances. »

### **La distinction entre les ETP et les ETPT**

Les **équivalents temps plein** (ETP) correspondent aux effectifs physiques, c'est-à-dire aux agents rémunérés, quelle que soit leur quotité de travail.

Les **équivalents temps plein travaillé** (ETPT) correspondent aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents (temps plein, temps partiel, *etc.*) et la période d'activité sur l'année.

Les consommations d'emplois, de même que l'autorisation du Parlement au moment de la loi de finances initiale, sont exprimées en ETPT.

Depuis l'exercice 2015, les modalités de décompte des emplois sont homogènes entre l'État et ses opérateurs : la fixation d'un plafond d'emplois en ETPT et une trajectoire des schémas d'emplois en ETP.

## **I. UNE SOUS-EXÉCUTION DU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS**

### **A. LA SOUS-EXÉCUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS AU NIVEAU DE L'ÉTAT**

**La consommation des autorisations d'emplois de l'État est en diminution par rapport à 2014 (– 4 563 ETPT) et largement inférieure au plafond révisé en loi de finances rectificative (LFR) (– 30 928 ETPT).** Celle-ci a porté le plafond des autorisations d'emplois à 1 903 724 ETPT contre 1 901 099 ETPT en loi de finances initiale, notamment pour tenir compte de l'actualisation de la loi de programmation militaire :

- création de 2 625 ETPT en faveur du ministère de la défense ;
- suppression de 340 ETPT au ministère des finances et des comptes publics ;
- création de 340 ETPT au sein du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, afin d'améliorer la gestion de la politique agricole commune.



**CONSOMMATION DES PLAFONDS D'EMPLOIS PAR LES MINISTÈRES EN 2015**

Ministères	Consommation des emplois 2014 (ETPT)	Plafond des autorisations d'emplois prévu en LFI 2015 (ETPT)	Plafond des autorisations d'emplois prévu en LFR 2015 (ETPT)	Transferts en gestion 2015 (ETPT)	Consommation des emplois 2015 (ETPT)	Consommation 2015/2014	Consommation par rapport au plafond prévu en LFR 2015, après transferts
Affaires étrangères et développement international	14 108	14 201	14 201	7	13 873	- 235	- 335
Affaires sociales, santé et droits des femmes	10 570	10 305	10 305	34	10 326	- 244	- 13
Agriculture, agroalimentaire et forêt	31 412	31 035	31 375	58	31 406	- 6	- 27
Culture et communication	10 833	10 958	10 958	- 24	10 921	88	- 13
Décentralisation et fonction publique	-	-	-	-	-	-	-
Défense	270 849	265 846	268 471	6	263 350	- 7 499	- 5 127
Écologie, développement durable et énergie	46 732	31 642	31 642	12 802	43 561	- 3 171	- 883
Économie, industrie et numérique	6 287	6 502	6 502	2	6 302	15	- 202
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	960 409	983 831	983 831	35	969 100	8 691	- 14 766
Finances et comptes publics	138 715	139 504	139 164	- 3	135 896	- 2 819	- 3 265
Intérieur	274 788	278 591	278 591	123	274 704	- 84	- 4 010
Justice	76 509	78 941	78 941	46	77 381	872	- 1 606
Logement, égalité des territoires et ruralité	-	12 807	12 807	- 12 807	-	-	-
Outre-mer	5 296	5 309	5 309	0	5 296	0	- 13
Services du Premier ministre	9 560	10 268	268	- 288	9 685	125	- 295
Travail, emploi et dialogue social	9 846	9 750	9 750	9	9 663	- 183	- 96
Ville, jeunesse et sports	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total Budget général</b>	<b>1 865 914</b>	<b>1 889 490</b>	<b>1 892 115</b>	<b>0</b>	<b>1 861 464</b>	<b>- 4 450</b>	<b>- 30 651</b>
Contrôle et exploitation aériens	10 701	10 827	10 827	0	10 601	- 100	- 226
Publications officielles et informations administratives	744	782	782	0	731	- 13	- 51
Total Budgets annexes	11 445	11 609	11 609	0	11 332	- 113	- 277
<b>Total général</b>	<b>1 877 359</b>	<b>1 901 099</b>	<b>1 903 724</b>	<b>0</b>	<b>1 872 796</b>	<b>- 4 563</b>	<b>- 30 928</b>

Source : présent projet de loi de règlement.

## B. LA SOUS-CONSOMMATION DES PLAFONDS D'EMPLOIS AU NIVEAU DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

**Le plafond d'autorisations d'emplois des opérateurs a également été sous-consommé, à hauteur de 19 849 ETPT (emplois sous plafond) <sup>(1)</sup>.** Cette sous-consommation des emplois sous plafond est en partie compensée par une surconsommation des emplois hors plafond (+ 2 798 ETPT). Au total, la sous-consommation des plafonds d'emplois des opérateurs de l'État s'élève à 17 051 ETPT.

Cependant, la consommation des emplois sous plafond des opérateurs est en augmentation de 5 436 ETPT par rapport à 2014 (378 066 ETPT au lieu de 372 630 ETPT). Cela résulte notamment :

– d'une augmentation des effectifs au sein des établissements de l'enseignement supérieur (+ 1 615 ETPT au niveau du programme *Formations supérieures et recherche universitaire*) ;

– et de deux mesures techniques de périmètre tenant au transfert en 2015 sous le plafond d'emplois du personnel de la direction des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (représentant 4 711 ETPT supplémentaires) et des élèves polytechniciens (+ 1 546 ETPT).

### Emplois sous plafond et hors plafond

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les opérateurs de l'État font l'objet d'un vote en loi de finances initiale. Les emplois soumis à cette autorisation du Parlement sont les emplois dits « sous plafond » législatif. Ces emplois sont à distinguer des emplois « hors plafond », qui ne font pas l'objet d'un vote en loi de finances initiale. Les modalités de distinction des deux catégories d'emplois sont détaillées dans différentes circulaires de la direction du budget <sup>(1)</sup>.

**Emplois sous plafond** : emplois financés en tout ou partie par des ressources publiques.

**Emplois hors plafond** : emplois non permanents financés intégralement par des ressources propres, soit dans le cadre de conventions, soit d'un surcroît de recettes non pérennes.

(1) Voir par exemple, la circulaire du 25 avril 2008 relative au budget pluriannuel 2009-2011 / conférences de budgétisation / construction du plafond d'emplois des opérateurs.

---

(1) Plafond d'emplois issu de la révision prévue dans la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015. Celle-ci a prévu une augmentation de 233 ETPT, afin de prendre en compte et de régulariser les mouvements et créations intervenus au cours de la gestion 2015 et poursuivre la fiabilisation des décomptes d'emplois chez les opérateurs.

CONSOMMATION DES PLAFONDS D'EMPLOIS PAR LES OPÉRATEURS EN 2015

Ministères de rattachement	Prévision 2015 sous plafond (ETPT) – LFR 2015	Prévision 2015 hors plafond (ETPT)	Réalisation 2015 sous plafond (ETPT)	Réalisation 2015 hors plafond (ETPT)	Écart réalisation / prévision sous plafond (ETPT)	Écart réalisation / prévision hors plafond (ETPT)
Affaires étrangères et développement international	6 967	4 756	6 805	4 522	- 162	- 234
Affaires sociales, santé et droits des femmes	11 346	139	10 914	284	- 432	145
Agriculture, agroalimentaire et forêt	16 220	1 127	15 603	984	- 617	- 143
Culture et communication	18 743	595	18 106	657	- 637	62
Décentralisation et fonction publique	1 354	9	1 214	17	- 140	8
Défense	7 547	1 169	7 352	1 216	- 195	47
Écologie, développement durable et énergie	25 831	1 433	25 348	1 287	- 475	- 146
Économie, industrie et numérique	5 200	1 402	5 494	1 384	294	- 18
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	250 420	38 999	233 749	41 630	- 16 671	2 631
Finances et comptes publics	0	0	0	0	0	0
Intérieur	1 946	2	1 874	5	- 46	3
Justice	528	8	502	8	- 7	0
Logement, égalité des territoires et ruralité	298	0	288	1	- 10	1
Outre-mer	129	35	122	11	- 7	- 24
Services du Premier ministre	714	13	645	13	- 69	0
Travail, emploi et dialogue social	48 154	2 711	47 603	3 160	- 399	449
Ville, jeunesse et sports	1 664	138	1 605	150	- 51	12
<b>Total Budget général</b>	<b>397 061</b>	<b>52 596</b>	<b>378 044</b>	<b>55 394</b>	<b>- 19 624</b>	<b>2 793</b>
Contrôle et exploitation aériens	828	60	820	65	- 8	5
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	26	0	22	0	16	0
<b>Total général</b>	<b>397 915</b>	<b>52 596</b>	<b>378 066</b>	<b>55 394</b>	<b>- 19 849</b>	<b>2 798</b>

Source : loi de finances pour 2015, loi de finances rectificative pour 2015 et rapports annuels de performances.

Le **surcroît de consommation d'emplois hors plafond** par les opérateurs relève essentiellement des établissements d'enseignement supérieur. Les emplois qui relevaient des anciens pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) transformés en opérateurs, à travers les communautés d'universités et d'établissements (COMUE), ont été intégrés comme des emplois d'opérateurs hors plafond. En outre, les établissements d'enseignement supérieur ont procédé à des recrutements financés par les programmes d'investissements d'avenir.

**Pôle emploi a bénéficié d'un redéploiement d'emplois au titre de l'année 2015** afin de mettre en œuvre la convention tripartite 2015-2018, conclue le 18 décembre 2014 avec l'État et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage (Unédic). Ces nouveaux emplois (2 000 ETPT à l'horizon 2018) doivent améliorer l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi.

### **C. UNE STABILITÉ DES EFFECTIFS AVEC UN VOLANT TOUJOURS IMPORTANT D'EMPLOIS NON POURVUS**

#### **1. Les effectifs diminuent légèrement par rapport à 2012 et leur niveau est conforme à l'engagement présidentiel de stabilité**

L'engagement présidentiel de stabilité des effectifs trouve sa traduction juridique dans les plafonds d'effectifs définis en lois de programmation des finances publiques. Cet objectif avait été fixé à 2 309 532 ETPT pour l'État et ses opérateurs lors de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017<sup>(1)</sup>. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a abaissé ce plafond à 2 301 639 ETPT, faisant référence au seuil défini en loi de finances pour 2015<sup>(2)</sup>.

**Les effectifs consommés au niveau de l'État et de ses opérateurs respectent en 2015 le plafond fixé** par les lois de programmation sur la période du quinquennat : l'objectif de stabilité est dès lors atteint. **Ces effectifs, comptabilisés en ETPT, sont même en diminution par rapport à 2012 (- 20 539 ETPT)**, même s'ils progressent légèrement entre 2014 et 2015 (+ 873 ETPT), en raison d'une augmentation des effectifs au sein des opérateurs de l'État.

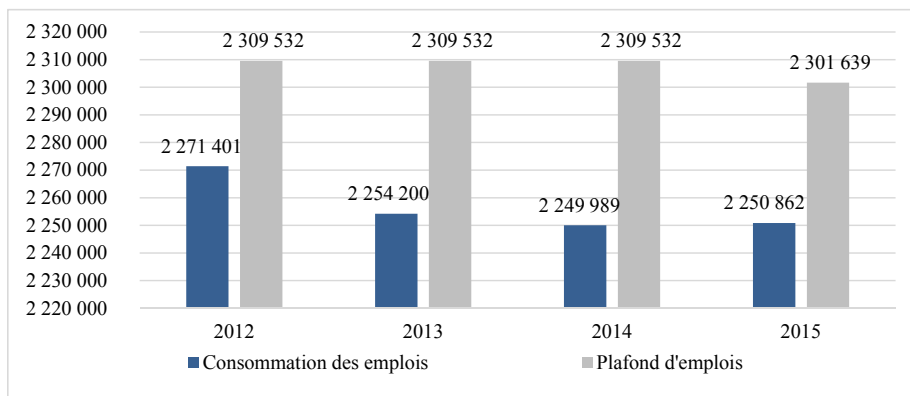
---

(1) *Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, article 7.*

(2) *Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 9.*

## RESPECT DE L'OBJECTIF DE STABILITÉ DES EFFECTIFS PAR RAPPORT AUX LOIS DE PROGRAMMATION

(en ETPT)



Source : lois de programmation des finances publiques, lois de finances initiale, lois de règlement et rapports annuels de performances.

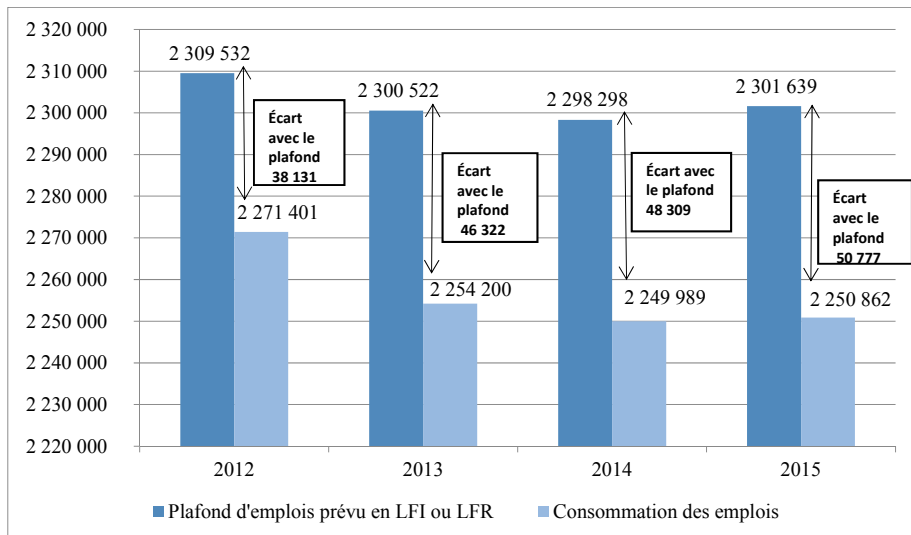
La marge entre les plafonds d'emplois prévus par les lois de programmation et les consommations d'emplois s'élève en moyenne à 50 946 ETPT de 2012 à 2015.

### 2. Un volant toujours important d'emplois non pourvus

Toutefois, la Rapporteuse générale souhaite souligner, comme elle l'avait fait l'an dernier, **le volant important d'emplois sous plafond de l'État et de ses opérateurs non pourvus. Ceux-ci s'élèvent à 50 777 ETPT en 2015** par rapport aux plafonds d'emplois votés en loi de finances rectificative <sup>(1)</sup>. Ce constat pose question dans la mesure où cette tendance s'aggrave depuis quelques années.

(1) Pour l'année 2015, le plafond d'emplois fixé en loi de finances rectificative modifie le plafond fixé en loi de finances initiale, qui est lui-même utilisé pour définir le plafond d'emplois prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

**ÉVOLUTION DES EMPLOIS POURVUS ET NON POURVUS (ÉTAT ET OPÉRATEURS)  
PAR RAPPORT AUX LOIS DE FINANCES OU DE FINANCES RECTIFICATIVE**



Source : lois de finances, lois de finances rectificative, lois de règlement.

Il conviendrait de réduire les plafonds d'emplois prévus en lois de finances pour l'État et ses opérateurs ou de garantir une meilleure allocation des effectifs par rapport à ces plafonds. Dans les deux cas, cette stratégie devrait respecter les plafonds fixés en loi de programmation, garantissant la stabilité des effectifs sur le quinquennat.

**II. UN SCHEMA D'EMPLOIS DEvenu POSITIF EN COURS DE GESTION, EN RAISON DE LA RÉVISION DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE**

**A. UN SCHEMA D'EMPLOIS EN HAUSSE AU NIVEAU DES MINISTÈRES**

Initialement, le schéma d'emplois (solde net des sorties et des entrées réalisées), prévu pour 2015 était en baisse (-1 278 ETP), soit une diminution moins importante que celle prévue en 2014 (-3 280 ETP). Cependant, ce schéma d'emplois, c'est-à-dire les emplois à pourvoir, a été profondément modifié en cours de gestion en raison de l'adoption du plan de lutte anti-terroriste du 21 janvier 2015 (PLAT 1) et de la révision de la loi de programmation militaire (LPM) en juillet 2015<sup>(1)</sup>.

Celle-ci a entériné la décision du Conseil de défense du 13 avril 2015 d'abandonner les réductions d'effectifs (-7 500 ETP) prévues pour 2015 dans la

(1) Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, article 4.

loi de programmation militaire <sup>(1)</sup>, afin de tenir compte des circonstances exceptionnelles et d'assurer la sécurité des Français. Le PLAT 1 a conduit à renforcer les moyens des ministères de la défense et de la justice, à travers la création de 1 246 ETP en 2015.

Le schéma d'emplois, tel que modifié, s'établissait à + 7 468 EPT.

#### SCHÉMA D'EMPLOIS

Ministères	Schémas d'emplois réalisés en 2014 (ETP)	Schémas d'emplois prévus en LFI 2015 (ETP)	Schémas d'emplois réalisés en 2015 (ETP)
Affaires étrangères et développement international	- 201	- 220	- 221
Affaires sociales, santé et droits des femmes	- 220	- 150	- 212
Agriculture, agroalimentaire et forêt	77	- 25	- 4
Culture et communication	- 43	15	- 27
Décentralisation et fonction publique	-	-	-
Défense	- 8 007	- 7 500	- 645
Écologie, développement durable et énergie	- 1 264	- 515	- 818
Économie, industrie et numérique	- 5	- 55	- 36
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	8 735	9 421	9 645
Finances et comptes publics	- 2 672	- 2 491	- 2 445
Intérieur	330	116	556
Justice	727	600	1361
Logement, égalité des territoires et ruralité	0	- 319	0
Outre-mer	0	2	0
Services du Premier ministre	192	94	67
Travail, emploi et dialogue social	- 128	- 150	- 173
Ville, jeunesse et sports	-	-	-
<b>Total Budget général</b>	<b>- 2 479</b>	<b>- 1 177</b>	<b>7 048</b>
Contrôle et exploitation aériens	- 100	- 100	- 100
Publications officielles et informations administratives	- 5	- 1	- 14
Total Budgets annexes	- 105	- 101	- 114
<b>Total général</b>	<b>- 2 584</b>	<b>- 1 278</b>	<b>6 934</b>

Source : présent projet de loi de règlement, page 30.

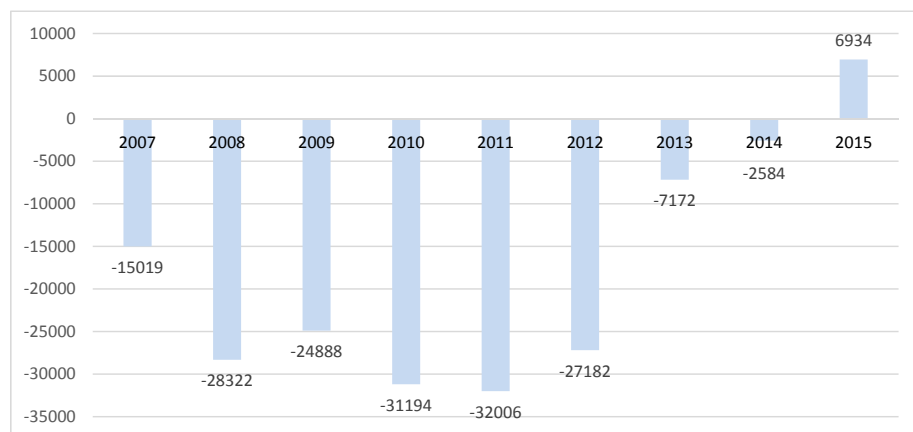
(1) Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, article 5.

L'exécution du schéma d'emplois est en retrait par rapport au schéma révisé en cours de gestion (+ 6 934 ETP au lieu de + 7 468 EPT), principalement en raison d'une sous-exécution sur la mission *Défense* (- 645 ETP contre 0 ETP prévu).

Le schéma d'emplois devient positif en 2015, avec un flux d'entrées supérieur au flux de sorties. La Cour des comptes relève que le schéma d'emplois était négatif depuis 2002.

### ÉVOLUTION DU SCHÉMA D'EMPLOIS

(en ETP)



Source : projets de loi de règlement successifs et Gouvernement pour les années 2007 et 2008.

## B. UN SCHÉMA D'EMPLOIS EN CROISSANCE AU SEIN DES OPÉRATEURS

**Le schéma d'emplois des opérateurs est également positif en 2015.** Cela résulte essentiellement d'un schéma d'emplois positif au sein des opérateurs rattachés au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'année 2015 a en effet été marquée par la **création de 1 000 nouveaux emplois en faveur des établissements de l'enseignement supérieur**. Ces créations d'emplois sont notamment tournées vers l'encadrement des étudiants, l'orientation, l'innovation pédagogique, le numérique ou la maîtrise des langues vivantes.



### EXÉCUTION DU SCHÉMA D'EMPLOIS DES OPÉRATEURS

Ministères de rattachement	Schéma d'emplois (ETP)
Affaires étrangères et développement international	- 5
Affaires sociales, santé et droits des femmes	- 152
Agriculture, agroalimentaire et forêt	- 277
Culture et communication	- 47
Décentralisation et fonction publique	- 5
Défense	- 40
Écologie, développement durable et énergie	- 318
Économie, industrie et numérique	- 28
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	962
Finances et comptes publics	0
Intérieur	108
Justice	15
Logement, égalité des territoires et ruralité	- 5
Outre-mer	- 2
Services du Premier ministre	- 8
Travail, emploi et dialogue social	135
Ville, jeunesse et sports	1
<b>Total Budget général</b>	<b>334</b>
Contrôle et exploitation aériens	- 17
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	20
<b>Total général</b>	<b>337</b>

Source : rapports annuels de performances.

Au total, le schéma d'emplois de l'État et des opérateurs est positif en 2015, à hauteur de 7 271 ETP.

### SCHÉMA D'EMPLOIS MINISTÈRES ET OPÉRATEURS

Catégories	Schéma d'emplois (ETP)
Ministères	+ 6 934
Opérateurs	+ 337
Total	+ 7 271

Source : présent projet de loi de règlement et rapports annuels de performances.

### III. L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS DANS LES SECTEURS PRIORITAIRES

#### A. LA REMISE EN CAUSE EN COURS D'ANNÉE DE LA BAISSÉ DES EFFECTIFS AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

La loi de finances initiale pour 2015 prévoyait la suppression de 7 500 ETP au ministère de la défense. La révision de la LPM en juillet 2015 a annulé ces suppressions d'effectifs pour l'année en cours tout en modifiant la gestion des effectifs pour les années postérieures. Le second plan de lutte antiterroriste (PLAT 2) de novembre 2015 a prévu un gel des suppressions d'emplois jusqu'en 2019.

Ces décisions successives ont eu pour effet d'annuler les suppressions d'emplois prévus au sein du ministère de la défense sur la période 2015-2018. Les effectifs de ce ministère seront à l'inverse en augmentation de 2 300 emplois sur cette période. *In fine*, l'écart de prévision de l'évolution des effectifs du ministère de la défense s'élève à 28 094 emplois sur quatre ans par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

#### ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS D'EFFECTIFS AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

En ETP	2015	2016	2017	2018	Total
LPM initiale	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	- 25 794
LPM actualisée	0	2 300	- 2 600	- 2 800	- 3 100
PLAT 2	0	2 300	0	0	+ 2 300
Écart total	7 500	9 697	7 397	3 500	28 094

Source : commission des finances, à partir du rapport de la Cour des comptes (données : direction du budget).

Cette inflexion de la gestion des effectifs du ministère de la défense est clairement observable sur l'exercice 2015. **Le schéma d'emploi réalisé a été de - 645 ETP, comparativement aux - 7 500 ETP prévus en loi de finances initiale.** Ce résultat illustre la mise en œuvre de la décision du Gouvernement, approuvée par le Parlement, d'annuler les suppressions d'effectifs. Les recrutements n'ont pu intervenir qu'en fin d'année, ce qui explique la sous-exécution par rapport au schéma d'emplois révisé. Celui-ci s'appliquera pleinement au cours de l'exercice 2016.

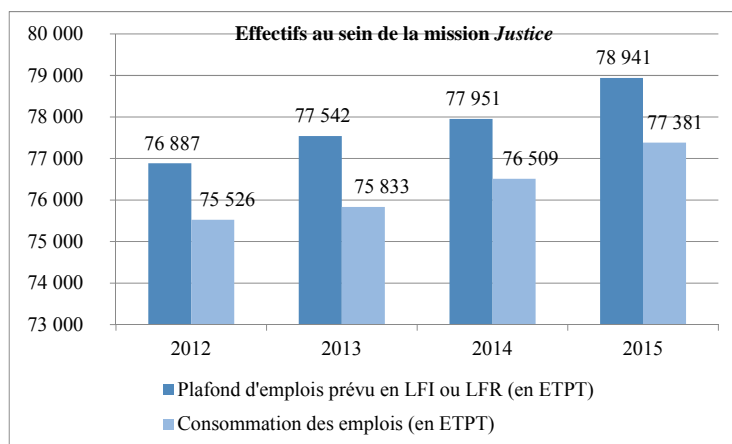
#### B. L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA JUSTICE

Le ministère de l'intérieur bénéficie également d'un schéma d'emplois positif en 2015, avec une progression de 440 ETP par rapport à la loi de finances initiale (556 ETP contre 116 ETP prévus). Cela résulte du PLAT destiné à financer la création de 500 postes en 2015, dont 100 pour la gendarmerie et 400 au bénéfice de la police.

Le ministère de la justice a créé 1 558 emplois supplémentaires au cours de l'exercice 2015, soit une augmentation de la consommation du plafond d'emplois de 872 ETPT par rapport à 2014. Ces créations d'emplois résultent notamment de 600 postes ouverts en loi de finances initiale et 683 postes ouverts au titre du PLAT 1.

**Depuis 2012, l'augmentation des effectifs des missions *Sécurités et Justice* s'élève respectivement à 2 812 ETPT et 1 908 ETPT <sup>(1)</sup>, soit un total de 4 720 ETPT**, un niveau proche de l'objectif fixé en début de quinquennat (5 000 créations de postes). Cette augmentation des effectifs a été amplifiée au cours de l'exercice 2015, en raison du renforcement des moyens dévolus à ces deux missions dans le cadre de la lutte anti-terroriste.

La mission *Justice* a par exemple bénéficié de 872 ETPT supplémentaires par rapport à 2014.

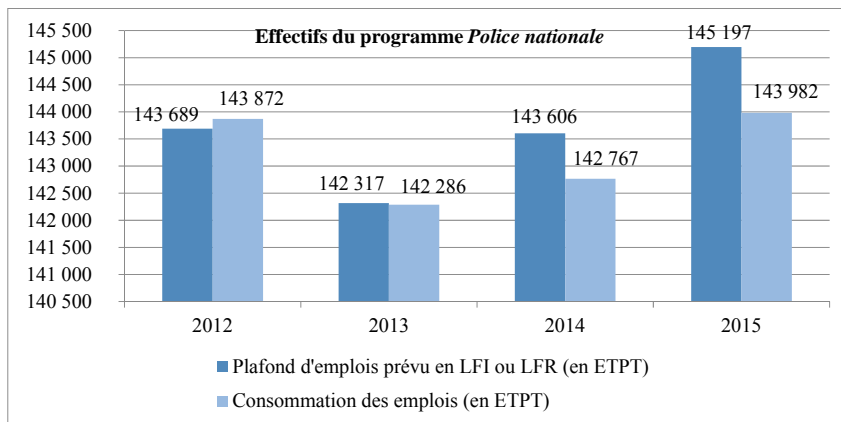


Source : lois de finances, lois de finances rectificatives et lois de règlement.

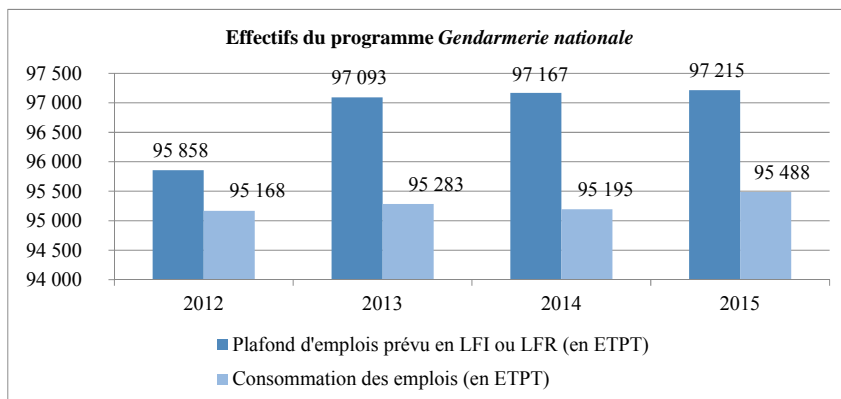
Les programmes *Police nationale* et *Gendarmerie* ont créé 1 508 postes en ETPT supplémentaires par rapport à 2014.

---

(1) Cour des comptes, rapport précité, page 134 : différence entre les plafonds d'emplois exécutés de 2015 et 2012.



Source : lois de finances, lois de finances rectificatives et lois de règlement.



Source : lois de finances, lois de finances rectificatives et lois de règlement.

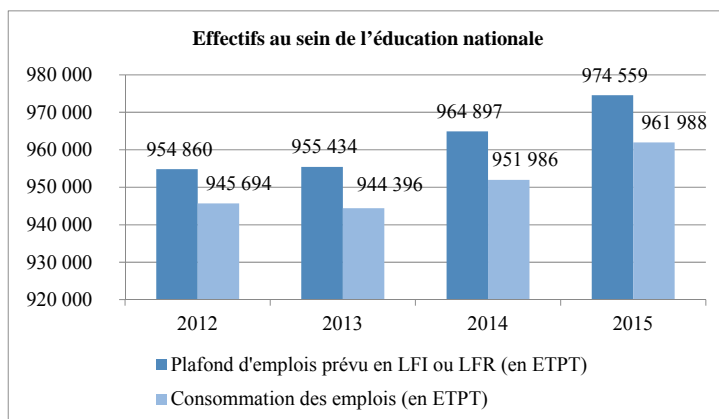
### C. LA CRÉATION DE POSTES AU SEIN DE L'ÉDUCATION ET EN FAVEUR DE PÔLE EMPLOI

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche dispose d'un schéma d'emplois positif, supérieur aux prévisions de la loi de finances initiale (+ 9 645 ETP contre + 9 421 ETP).

Cette dynamique positive a été introduite par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République<sup>(1)</sup>, qui a prévu la création de 54 000 nouveaux postes pour le ministère de l'éducation nationale sur la période 2012-2017. **À la fin 2015, les créations nettes de postes s'établissent à 31 627 ETP pour les exercices 2012 à 2015, dont 27 513 ETP sont**

(1) Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

**effectivement pourvus** <sup>(1)</sup>. Les nouveaux postes pourvus en 2015 s'élèvent à 9 606 en ETP et à 10 002 en ETPT.



Source : lois de finances, lois de finances rectificatives et lois de règlement.

**S'agissant de l'enseignement agricole, les nouveaux emplois effectivement pourvus s'élèvent à 524 ETP pour les exercices 2012 à 2015** <sup>(2)</sup>, selon une dynamique conforme à l'objectif de 1 000 créations de postes durant le quinquennat.

Au sein de l'enseignement supérieur, 1 000 emplois supplémentaires ont été créés en 2015 au titre du schéma d'emplois, conformément aux engagements du Président de la République de mettre en place 5 000 emplois sur la durée du quinquennat, dédiés à la réussite des étudiants. Cependant, le suivi des emplois effectivement pourvus est rendu difficile par le transfert de ces postes ouverts aux opérateurs du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les documents budgétaires <sup>(3)</sup> donnent une indication des **créations ou suppressions nettes d'emplois au sein de ces opérateurs, qui en cumulé, sur les années 2013 à 2015 s'élèvent à - 167 ETP** <sup>(4)</sup>. Ce chiffre doit être pris avec précaution, dans la mesure où il « n'est pas la traduction de la mise en œuvre effective » des 1 000 créations de postes, selon le rapport annuel de performances. Il comprend également des variations constatées au titre des vacances de postes au sein des opérateurs. **Néanmoins, la Rapporteuse générale estime intéressant de publier ce chiffre**, dans la mesure où le Parlement ne dispose pas d'élément d'information plus précis et pertinent pour suivre la mise en œuvre de la création de 5 000 emplois dans ce secteur de 2013 à 2017.

(1) Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2015, mai 2016, page 116.

(2) Selon les données issues des rapports annuels de performances du programme 143 Enseignement technique agricole : - 117 ETP en 2012, 209 ETP en 2013, 291 ETP en 2014 et 141 ETP en 2015.

(3) Rapports annuels de performances du programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire, annexés aux lois de règlement.

(4) Compte tenu des résultats suivants : - 763 ETP en 2013, 229 ETP en 2014 et 367 ETP en 2015.

Enfin, **Pôle emploi a bénéficié d'une augmentation de 4 072 emplois par rapport au niveau constaté en 2011**, sous réserve d'une modification de décompte <sup>(1)</sup>. Cela résulte d'une augmentation d'emplois intervenue dès l'été 2012, conformément à l'engagement de créations de 4 000 emplois en faveur de cet opérateur sur le quinquennat.

---

(1) En effet, ce chiffre doit être pris avec précaution, compte tenu du changement de modalités de décompte des emplois des opérateurs intervenu en 2015. De 2011 à 2014, ce décompte était réalisé en ETP. Depuis 2015, il est réalisé en ETP. Ainsi, s'agissant de Pôle emploi, 45 418 ETP étaient rémunérés en 2011, contre 49 490 ETPT en 2015. La différence entre ces deux chiffres doit être interprétée plus comme un ordre de grandeur qu'une vérité scientifique.

## FICHE 8 : L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE

La fiscalité écologique, qu'elle ait pour but de dissuader un comportement ou de financer des actions à vocation écologique, joue un rôle crucial dans une politique environnementale. À propos de la contribution carbone, le Conseil constitutionnel d'ailleurs relevé que « *le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs* »<sup>(1)</sup>.

Une vingtaine d'impôts ont été retenus dans cette étude pour mesurer le poids de la fiscalité écologique depuis 2007. Le périmètre retenu est sensiblement le même que celui qui avait été défini dans la précédente étude de la Rapporteuse générale sur le sujet<sup>(2)</sup>.

### FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE DEPUIS 2007

(en millions d'euros)

Impôts/année	2007	2012	2013	2014	2015	2016
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) en 2007	24 986	24 942	24 648	24 624	26 776	28 276*
Taxe intérieure sur les produits de consommation énergétique (TICPE) de 2012 à 2016						
contribution au service public de l'électricité (CSPE) + taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité	1 466	3 801	5 223	5 688	7 182	8 031
Versement transport	4 795	6 851	7 027	7 218	7 291	7 302
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4 808	6 088	6 258	6 253	6 460	6 751
Redevance pour pollution de l'eau et autres taxes sur l'utilisation de l'eau	1 849	2 368	2 342	2 365	2 244	2 296
Taxes locales sur l'électricité	1 154	2 026	2 271	2 214	2 236	2 270
Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules	1 840	2 159	2 085	2 116	2 155	2 176
Contribution tarifaire d'acheminement	1 025	1 157	1 394	1 467	1 493	1 529
Taxe d'aéroport + taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires	688	969	946	964	1 005	1 051
Taxe intérieure sur les consommations de gaz naturel (TICGN) + CTSSG	197	265	260	319	777	800
Taxe sur les installations nucléaires	487	808	790	806	799	799
Taxe sur les véhicules de sociétés	1 160	983	876	677	603	739
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	457	775	880	915	838	698
Taxe due par les concessionnaires d'autoroute	520	571	576	592	606	566
Taxes sur les locaux à usage de bureaux	129	579	579	495	513	533
Taxe spéciale sur les carburants	484	467	460	481	486	486
Taxe concessionnaires d'autoroutes	550*	571	576	592	606	606*
<b>Total</b>	<b>46 595</b>	<b>55 380</b>	<b>57 191</b>	<b>57 786</b>	<b>62 070</b>	<b>64 909</b>

\* Estimation commission des finances.

Source : tome II des Voies et moyens annexé aux projets de loi de finances et réponses du Gouvernement aux questionnaires de la Rapporteuse générale.

(1) Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.

(2) Valérie Rabault, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2016, tome I, Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, n° 3110, 8 octobre 2015 : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3110-tl.asp#P6123\\_280423](http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3110-tl.asp#P6123_280423).

Le poids de la fiscalité écologique dans la fiscalité globale et plus largement dans les prélèvements obligatoires à tendance à croître de façon importante ces dernières années.

En 2007, la fiscalité écologique pesait pour 5,68 % dans l'ensemble des prélèvements obligatoires. Elle devrait représenter 6,55 % des prélèvements obligatoires en 2016, soit une augmentation de 15,3 % en neuf ans.

#### POIDS DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE DANS LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Année	Prélèvements obligatoires (en milliards d'euros)	Fiscalité écologique		
		En milliards d'euros	En % des prélèvements obligatoires	Hausse de la part de la fiscalité écologique dans les prélèvements obligatoires (en %)
2007	819,5	46,6	5,68 %	15,32 % (6,55 – 5,68 / 5,68)
2012	914,7	55,4	6,06 %	
2013	946,7	57,2	6,04 %	
2014	958,5	57,8	6,03 %	
2015	975,4	62,1	6,37 %	
2016 prévision	991,4	64,9	6,55 %	

Source : INSEE pour les prélèvements obligatoires jusqu'en 2015 ; Rapport économique social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016 ; présente étude pour la fiscalité écologique.

Cette tendance est plus marquée lorsque l'on examine les seuls impôts, c'est-à-dire abstraction faite des cotisations sociales. En 2007, la fiscalité écologique pesait pour 9,06 % dans l'ensemble des impôts. Elle devrait représenter 10,49 % des impôts en 2016, soit une augmentation de 15,8 % en neuf ans.

#### POIDS DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE DANS LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Année	Impôts (en milliards d'euros)	Fiscalité écologique		
		En milliards d'euros	En % des impôts	Hausse de la part de la fiscalité écologique dans les impôts (en %)
2007	514,5	46,6	9,06 %	15,78 % (10,49 – 9,06 / 9,06)
2012	572,6	55,4	9,68 %	
2013	593,7	57,2	9,63 %	
2014	596,1	57,8	9,70 %	
2015	608,9	62,1	10,20 %	
2016 prévision	618,9*	64,9	10,49 %	

\* Estimation sur la base de l'évolution des prélèvements obligatoires.

Source : INSEE pour les impôts jusqu'en 2015 ; présente étude pour la fiscalité écologique.



La part de la fiscalité écologique dans les prélèvements obligatoires s'est progressivement accrue conformément aux orientations prises par la politique en faveur de la protection de l'environnement. Si cette tendance devait se poursuivre, les grands équilibres de la fiscalité pourraient être durablement modifiés : grands équilibres entre assiettes taxables (imposition de la consommation et des autres assiettes), entre redistribution et rendement.



## FICHE 9 : L'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ENTRE ENTREPRISES ET MÉNAGES

### ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEPUIS 2007

(en milliards d'euros = Mds)

Année		2007	2012	2013	2014	2015	
Prélèvements obligatoires « Ménage » (I)	Total	en milliards d'euros	445,67	504,64	523,05	536,14	555,12
		% du PIB	22,91 %	24,18 %	24,73 %	25,05 %	25,45 %
	Évolution 2007-2012 : + 1,28 point soit + 5,57 % en volume						
	Évolution depuis 2012 : + 1,27 point soit + 5,25 % en volume						
	Détail par catégories de prélèvements en milliards d'euros / année		2007	2012	2013	2014	2015
	TVA		136,54	142,53	144,49	148,21	151,35
	CSG-CRDS		85,97	98,52	99,40	100,32	102,67
	IR		48,55	59,51	68,64	70,01	70,18
	Fiscalité locale (foncier, habitation)		24,79	32,84	34,20	34,99	36,09
	Donations et successions		8,85	8,99	9,52	10,20	12,15
	Taxes sur les tabacs et boissons		12,65	15,25	16,36	16,42	16,70
ISF		4,39	5,03	4,37	5,18	5,19	
Fiscalité écologique		35,96	40,91	42,60	43,16	47,57	
Autres impôts		26,27	36,67	34,19	35,42	38,13	
Cotisations sociales		61,69	64,40	69,28	72,24	75,09	

Année		2007	2012	2013	2014	2015	
Prélèvements obligatoires « Entreprise » (II)	Total	en milliards d'euros	373,82	410,05	423,75	422,38	420,27
		% du PIB	18,67 %	18,96 %	19,34 %	19,05 %	18,60 %
	Évolution 2007-2012 : + 0,44 point soit + 2,27 % en volume						
	Évolution depuis 2012 : - 0,38 point soit - 1,94 % en volume						
	Détail par catégories de prélèvements en milliards d'euros / année		2007	2012	2013	2014	2015
	Impôt sur les sociétés		50,57	42,00	44,07	35,48	31,20
	Fiscalité locale (CVAE, CFE, foncier)		34,03	32,04	32,59	33,99	34,67
	TASCOM		0,00	0,66	0,73	0,73	0,93
	prélèvements sociaux		21,29	27,27	31,22	30,93	29,83
	Fiscalité écologique		10,64	14,48	14,59	14,62	14,51
	Autres impôts		13,89	15,90	16,83	16,48	17,73
Cotisations sociales		243,41	277,70	283,72	290,16	291,41	

Année		2007	2012	2013	2014	2015
Total des prélèvements obligatoires (I + II = III)	en milliards d'euros	819,5	914,7	946,7	958,5	975,4
	% du PIB	42,12 %	43,83 %	44,75 %	44,79 %	44,72 %
	Évolution 2007-2012 : + 1,71 point soit + 4,06 %					
Évolution depuis 2012 : + 0,89 point soit + 2,03 %						

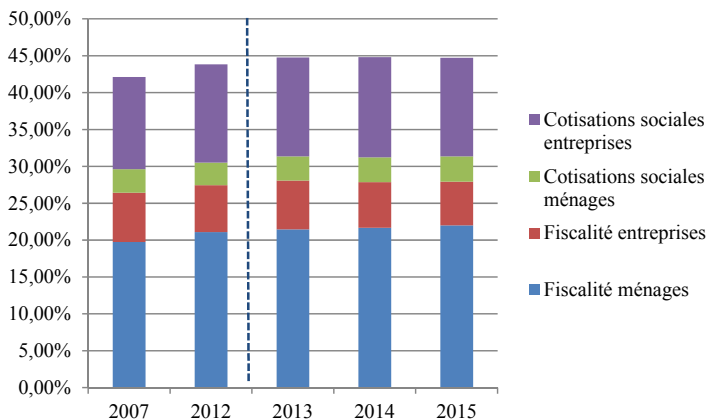
Source : calculs Rapporteuse générale selon diverses sources, dont l'INSEE pour les impôts hors fiscalité écologique, les cotisations sociales et les prélèvements obligatoires ; tome II des Voies et moyens annexé aux projets de loi de finances et diverses autres sources pour la fiscalité écologique.

Le tableau qui précède expose les grandes évolutions des prélèvements obligatoires sur les entreprises et les ménages depuis 2007.

L'examen du présent projet de loi de règlement incite également à observer les mouvements intervenus en 2015.

Globalement, les prélèvements obligatoires ont baissé en 2015 par rapport à 2014 (- 0,08 point de PIB).

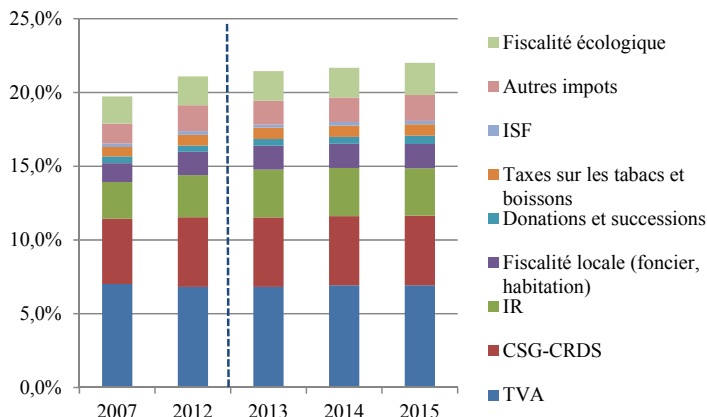
**FISCALITÉ ET COTISATIONS SOCIALES DES ENTREPRISES ET DES MÉNAGES DEPUIS 2007 PAR RAPPORT AU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT**



Source : calculs Rapporteuse générale.

S'agissant de la fiscalité des ménages, l'impôt sur le revenu baisse de 0,1 point de PIB en comptabilité nationale.

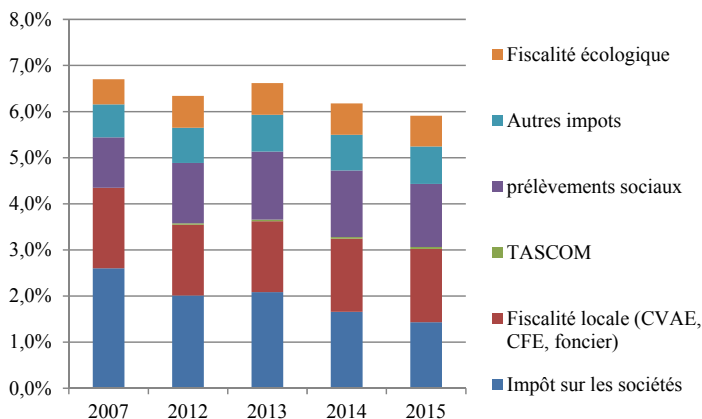
**FISCALITÉ DES MÉNAGES DEPUIS 2007 PAR RAPPORT AU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT**



Source : calculs Rapporteuse générale.

Dans le même temps, la fiscalité des entreprises – c’est-à-dire les prélèvements obligatoires sous déduction des cotisations sociales – a baissé de 3,35 milliards d’euros.

#### FISCALITÉ DES ENTREPRISES DEPUIS 2007 PAR RAPPORT AU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT



Source : calculs Rapporteuse générale.

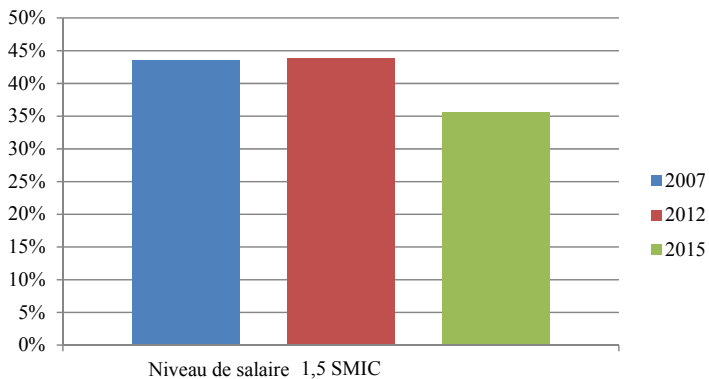
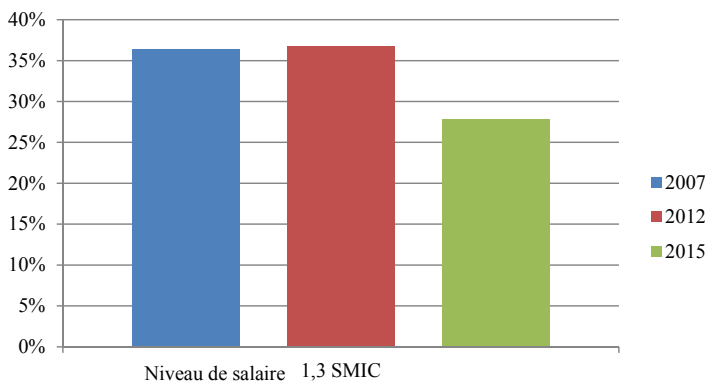
La mise en œuvre du pacte de responsabilité a conduit en 2015 à une baisse des cotisations sociales patronales de 0,2 point de PIB en volume. Le niveau des cotisations patronales en valeur résulte :

– d’une évolution spontanée des cotisations liées notamment à l’augmentation de la masse salariale (+ 2 % en 2015 selon l’ACOSS) ;

– des mesures de baisse de cotisations dans le cadre du Pacte de responsabilité (4,7 milliards au titre d’allègements de cotisations patronales entre 1 et 1,6 SMIC + 1 milliard d’euros sur les cotisations familiales des indépendants).

De ce fait, jusqu’à 1,5 SMIC, et en intégrant l’effet du CICE, les cotisations sociales patronales sont désormais significativement inférieures à celles qui existaient en 2007, ainsi que l’illustrent les trois graphiques qui suivent élaborés à partir de données recueillies auprès de la Direction de la sécurité sociale.

### COTISATIONS PATRONALES PAR RAPPORT AU SALAIRE BRUT



**ÉVOLUTION DES COTISATIONS PATRONALES ET SALARIALES ENTRE 2007 ET 2015, EN FONCTION DU NIVEAU DE SALAIRE**

*(en euros)*

	1 SMIC (au 1 <sup>er</sup> janvier)			1,3 SMIC (au 1 <sup>er</sup> janvier)			1,5 SMIC (au 1 <sup>er</sup> janvier)			2 SMIC (au 1 <sup>er</sup> janvier)		
	2007	2012	2015	2007	2012	2015	2007	2012	2015	2007	2012	2015
<b>Montant brut mensuel du salaire</b>	1 280,07	1 398,37	1 457,52	1 664,09	1 817,88	1 894,78	1 920,11	2 097,56	2 186,28	2 560,14	2 796,74	2 915,04
<b>Montant net mensuel versé au salarié</b>	1 005,37	1 095,48	1 135,99	1 306,98	1 424,13	1 476,79	1 508,05	1 643,23	1 703,98	2 010,73	2 190,96	2 271,98
<b>Cotisations salariales mensuelles</b>	274,70	302,89	321,53	357,11	393,75	417,99	412,06	454,33	482,30	549,41	605,78	643,06
<b>Cotisations patronales mensuelles (allégements inclus, mais hors CICE)</b>	260,63	289,61	239,56	605,06	667,34	641,99	834,69	919,18	910,27	1 186,88	1 306,35	1 358,00
<b>CICE mensualisé</b>	0	0	- 87,45	0	0	- 113,69	0	0	- 131,18	0	0	- 174,90
<b>Cotisations patronales nettes mensuelles, après prise en compte du CICE</b>	<b>260,63</b>	<b>289,61</b>	<b>152,11</b>	<b>605,06</b>	<b>667,34</b>	<b>528,30</b>	<b>834,69</b>	<b>919,18</b>	<b>779,09</b>	<b>1 186,88</b>	<b>1 306,35</b>	<b>1 183,10</b>
<b>Cotisations salariales / montant brut du salaire</b>	21,5 %	21,7 %	22,1 %	21,5 %	21,7 %	22,1 %	21,5 %	21,7 %	22,1 %	21,5 %	21,7 %	22,1 %
<b>Cotisations patronales nettes / montant brut du salaire</b>	<b>20,4 %</b>	<b>20,7 %</b>	<b>10,4 %</b>	<b>36,4 %</b>	<b>36,7 %</b>	<b>27,9 %</b>	<b>43,5 %</b>	<b>43,8 %</b>	<b>35,6 %</b>	<b>46,4 %</b>	<b>46,7 %</b>	<b>40,6 %</b>

Source : direction de la sécurité sociale.

**ÉVOLUTION DES COTISATIONS PATRONALES ET SALARIALES ENTRE 2007 ET 2015, EN FONCTION DU NIVEAU DE SALAIRE**

*(en euros)*

	2,5 SMIC (au 1 <sup>er</sup> janvier)			3 SMIC (au 1 <sup>er</sup> janvier)			5 SMIC (au 1 <sup>er</sup> janvier)		
	2007	2012	2015	2007	2012	2015	2007	2012	2015
<b>Montant brut mensuel du salaire</b>	3 200,18	3 495,93	3 643,80	3 840,21	4 195,11	4 372,56	6 400,35	6 991,85	7 287,60
<b>Montant net mensuel versé au salarié</b>	2 521,45	2 746,38	2 848,27	3 032,25	3 302,69	3 425,89	5 086,41	5 543,89	5 753,14
<b>Cotisations salariales mensuelles</b>	678,73	749,55	795,53	807,96	892,42	946,67	1 313,94	1 447,96	1 534,46
<b>Cotisations patronales mensuelles (allègements inclus, mais hors CICE)</b>	1 479,46	1 629,23	1 693,23	1 786,87	1 967,95	2 044,58	2 975,18	3 275,87	3 401,31
<b>CICE mensualisé</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Cotisations patronales nettes mensuelles, après prise en compte du CICE</b>	1 479,46	1 629,23	1 693,23	1 786,87	1 967,95	2 044,58	2 975,18	3 275,87	3 401,31
<b>Cotisations salariales / montant brut du salaire</b>	21,2 %	21,4 %	21,8 %	21 %	21,3 %	21,7 %	20,5 %	20,7 %	21,1 %
<b>Cotisations patronales nettes / montant brut du salaire</b>	<b>46,2 %</b>	<b>46,6 %</b>	<b>46,5 %</b>	<b>46,5 %</b>	<b>46,9 %</b>	<b>46,8 %</b>	<b>46,5 %</b>	<b>46,9 %</b>	<b>46,7 %</b>

*Source : direction de la sécurité sociale.*



Enfin, la Rapporteuse générale a demandé au Gouvernement d'évaluer le taux global d'imposition des entreprises, par taille, selon la valeur ajoutée produite.

Le périmètre de l'étude réalisée par le Gouvernement se limite aux entreprises appartenant aux secteurs principalement marchands (hors services financiers et agriculture), et imposées à l'impôt sur les sociétés. Il ne porte donc pas sur la totalité des entreprises. Elle a, en outre, été réalisée sur des données de 2013.

Dans cette étude, la fiscalité directe des entreprises (c'est-à-dire hors impôts indirects et hors cotisations sociales) s'élève à 91 milliards d'euros. Le taux d'imposition par rapport à la valeur ajoutée augmente avec la taille de l'entreprise : 7 % pour les microentreprises (MIC), 9 % pour les petites et moyennes entreprises (PME), et 12 % pour les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les grandes entreprises (GE).

#### IMPOSITION DES ENTREPRISES PAR TAILLE SELON LA VALEUR AJOUTÉE

(en milliards d'euros)

Catégories d'entreprises	Fiscalité directe	Valeur ajoutée	Taux d'imposition par rapport à la valeur ajoutée
GE	37	319	12 %
ETI	27	222	12 %
PME	19	205	9 %
MIC	8	113	7 %

Source : Gouvernement, réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale.

Dans sa réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale, le Gouvernement a souligné que cette étude n'était pas totalement représentative de la situation actuelle de la fiscalité des entreprises. En effet, la montée en charge du CICE a dû accentuer en 2014 et 2015 l'écart de taxation selon la taille de l'entreprise. Selon le dernier rapport de France Stratégie, le CICE bénéficie davantage aux petites entreprises (la proportion de la masse salariale éligible au CICE est de 78 % dans les entreprises jusqu'à 9 salariés, et de 56 % dans les entreprises de plus de 2 000 salariés).



## AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ET PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

*Lors de sa réunion du 25 mai 2016, la commission a entendu M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques et Premier président de la Cour des comptes sur l'avis du Haut Conseil relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2015, ainsi que sur le rapport de la Cour relatif aux résultats à la gestion budgétaire de l'exercice 2015 et sur la certification des comptes de l'État – exercice 2015.*

**Mme Marie-Christine Dalloz, présidente.** Nous entendons aujourd'hui M. Didier Migaud à un double titre, comme président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) et comme Premier président de la Cour des comptes. Nous l'avons déjà reçu le 13 avril dernier, sur les prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2016 à 2019. Il nous présente aujourd'hui l'avis, adopté le 20 mai par le Haut Conseil, relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2015.

Ensuite, comme Premier président de la Cour des comptes, vous ouvrirez comme de coutume nos travaux sur le projet de loi de règlement qui sera adopté ce matin en Conseil des ministres, en nous présentant l'acte de certification des comptes de l'État ainsi que votre rapport relatif aux résultats à la gestion budgétaire de l'exercice 2015, tous deux adoptés le 18 mai dernier.

**M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques et Premier président de la Cour des comptes.** Comme chaque année, je suis très heureux de venir devant votre commission, afin de vous présenter les travaux que la Cour des comptes et que le Haut Conseil des finances publiques produisent à la demande du législateur organique.

Ces travaux, qui ont vocation à éclairer le Parlement en amont de la discussion du projet de loi de règlement, sont au nombre de trois : l'avis du Haut Conseil des finances publiques relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2015 ; l'acte de certification des comptes de l'État de 2015 ; le rapport sur le budget de l'État en 2015.

Il est important de souligner la différence de champ entre ces trois documents : l'avis du Haut Conseil porte sur l'ensemble des finances publiques, alors que les deux rapports de la Cour concernent la situation et les comptes de l'État, et seulement de l'État.

Afin de simplifier la présentation de ces travaux, il a paru judicieux de coupler mes interventions en tant que président du HCFP et en tant que Premier président de la Cour. Je commencerai comme président du HCFP. Pour vous présenter son avis, je suis accompagné de François Monier, rapporteur général du Haut Conseil, Vianney Bourquard, rapporteur général adjoint, et Paul Bérard, rapporteur.

Cet avis est rendu en application de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Conformément à la volonté du législateur organique,

le Haut Conseil doit comparer l'exécution constatée en 2015 avec la trajectoire de solde structurel définie dans la loi de programmation pour les années 2014 à 2019. C'est la loi de programmation en vigueur, qui constituait déjà notre référence l'an dernier.

Quant au solde structurel, je rappelle qu'il s'agit du solde des administrations publiques corrigé des effets liés à la conjoncture économique et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

Le solde effectif, s'établit, d'après les données des comptes nationaux publiées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) le 17 mai 2015, à - 3,6 %, contre - 4,1 % prévu dans la loi de programmation. Cet écart de 0,5 point de PIB est pour l'essentiel un écart sur la composante conjoncturelle du déficit. La révision à la hausse par l'INSEE de la croissance de 2015 conduit à réduire la composante conjoncturelle du déficit, désormais estimée à - 1,6 % au lieu de - 2,0 % dans la loi de programmation. C'est la conséquence d'une croissance du PIB meilleure que prévu en 2014 et 2015, à la suite de révisions intervenues sur les comptes nationaux. L'estimation des mesures ponctuelles et temporaires (0 % point de PIB) est inchangée.

En 2015, le déficit structurel s'établit ainsi à 1,9 % du PIB. Le Haut Conseil constate que le déficit structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement est inférieur de 0,2 point de PIB à ce qui était prévu par la loi de programmation en vigueur.

Cependant, le Haut Conseil ne peut se contenter de ce constat, pour au moins deux raisons.

La première est que la trajectoire de solde structurel figurant dans la loi de programmation de 2014 était peu exigeante. Le Haut Conseil avait jugé à l'époque qu'elle n'était pas cohérente avec les engagements européens de la France. Il a relevé qu'après plusieurs échanges avec la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne, cette trajectoire a été en quelque sorte « corrigée » par le Gouvernement dans les programmes de stabilité qui ont suivi, en avril 2015 et en avril 2016. Ces documents représentent mieux les engagements européens de notre pays que la loi de programmation à laquelle le HCFP se réfère en application de la loi organique.

La seconde raison est que les résultats de 2015 mettent une nouvelle fois en évidence la sensibilité de l'indicateur de solde structurel aux révisions de la croissance du PIB. Les révisions à la hausse des chiffres de la croissance tout récemment annoncées par l'INSEE, dont la principale porte sur l'année 2014, ont eu pour effet d'augmenter le déficit structurel de 0,3 point de PIB par rapport aux estimations dont on disposait jusqu'ici. La nouvelle estimation est ainsi de - 1,9 % au lieu de - 1,6 %. Nous l'avions déjà constaté dans le passé : l'estimation du solde structurel peut être révisée pour des raisons indépendantes de la politique budgétaire.

Pour ces deux raisons, le Haut Conseil suggère que l'appréciation soit complétée par l'examen d'un indicateur traduisant mieux l'action des pouvoirs publics en matière de recettes et de dépenses, à savoir l'effort structurel.

À cet égard, le Haut Conseil constate que l'effort structurel réalisé en 2015, qui représente 0,4 point de PIB selon les dernières estimations, est moindre que celui prévu dans la loi de programmation (0,6 point de PIB).

Il est sensiblement inférieur aux objectifs des deux derniers programmes de stabilité (respectivement 0,8 et 0,7 point de PIB). Le constat est le même sur l'ensemble des années 2014-2015. Ces écarts aux programmes de stabilité s'expliquent pour l'essentiel par une révision à la hausse des dépenses en volume, du fait d'une inflation plus faible que prévu. Ils résultent, pour le reste, des mesures de prélèvements obligatoires un peu plus importantes que programmé.

Ces différents points feront l'objet d'analyses détaillées dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques publié par la Cour en juin.

Je conclurai mon propos sur l'avis du Haut Conseil en rappelant ses trois principales conclusions. Premièrement, le déficit structurel estimé pour 2015 est inférieur de 0,2 point à celui de la loi de programmation, s'établissant à 1,9 point de PIB au lieu de 2,1 points. Deuxièmement, ce déficit structurel, recalculé en 2015 avec les nouvelles données de la comptabilité nationale, est toutefois plus creusé que dans les programmes de stabilité d'avril 2015 et même d'avril 2016, s'établissant à 1,9 % du PIB au lieu de 1,6 %, ce qui signifie que l'effort à réaliser pour revenir à l'objectif d'équilibre structurel de moyen terme sera plus élevé. Troisièmement, l'effort structurel réalisé en 2014 et 2015 a été moins important que prévu dans les deux derniers programmes de stabilité.

À ce stade de mon propos, je m'exprime comme Premier président de la Cour des comptes pour présenter l'acte de certification des comptes de l'État et le rapport sur le budget de l'État. En préalable, je veux à nouveau attirer votre attention sur le fait que ces travaux, prévus par les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, sont consacrés uniquement au budget de l'État et au dernier exercice clos, à savoir l'année 2015. Ils ne portent pas sur les autres administrations publiques. Ils constituent, je le souhaite, une source de données, d'informations utile pour l'analyse du budget et des comptes de l'État.

La vision d'ensemble « *toutes administrations publiques* » vous sera apportée dans le rapport annuel que la Cour publiera en juin sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Pour vous présenter ces rapports, à mes côtés se trouvent Raoul Briet, président de chambre, qui préside la formation interchambres chargée de leur préparation, et Henri Paul, président de chambre et rapporteur général du comité du rapport public et des programmes.

Les travaux sur lesquels s'appuient ces documents ont été réalisés par des équipes animées respectivement par Emmanuel Belluteau, conseiller maître, Lionel Vareille, conseiller référendaire, et Laurent Zérah, expert, pour l'acte de certification, par les équipes animées par Guilhem Blondy et Vianney Bourquard, conseillers référendaires, ainsi que Louis-Paul Pelé, rapporteur, pour le rapport sur le budget de l'État en 2015. Les contre-rapporteurs étaient respectivement Jean-Pierre Laboureix et Christian Charpy, conseillers maîtres.

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

Depuis 2006, en application des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Cour a procédé à dix reprises à un examen approfondi des comptes de l'État. Ces comptes sont arrêtés par le ministre des finances et des comptes publics. Ils sont intégrés dans le projet de loi de règlement qui vous est soumis par le Gouvernement.

Dans l'acte qui est porté à votre connaissance aujourd'hui, la Cour vous apporte une opinion motivée sur la régularité, sur la sincérité et sur la fidélité de l'image que donnent les documents produits par l'État de sa situation comptable et financière. Elle porte sur la comptabilité générale de l'État. Il ne s'agit pas, en revanche, d'une appréciation quant à la sincérité de la comptabilité budgétaire de l'État.

Je vous rappelle les trois chiffres-clés, aisés à retenir, qui vous permettront d'appréhender synthétiquement le bilan de l'État au 31 décembre 2015. D'une part, le passif total s'élève à environ 2 100 milliards d'euros. D'autre part, le total des actifs atteint presque 1 000 milliards d'euros, à un niveau globalement stable par rapport à fin 2014. Ainsi, la situation nette de l'État est négative, d'environ 1 100 milliards d'euros. Enfin, les engagements hors bilan de l'État atteignent 3 300 milliards d'euros, soit un montant stable par rapport à fin 2014, la moitié de ces 3 300 milliards d'euros étant au titre des retraites civiles et militaires et le quart au titre de garanties accordées par l'État.

Au titre de l'exercice 2015, la Cour certifie que les comptes de l'État donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation comptable et financière. Elle assortit cette certification de réserves en formulant, comme l'an dernier, cinq réserves substantielles, les mêmes que l'an dernier.

Trois d'entre elles présentent un caractère quasi systémique.

Premièrement, la Cour estime toujours que le système d'information financière et comptable de l'État reste complexe, coûteux, peu sûr et exposé à des risques d'erreur. Je rappelle qu'il est constitué de Chorus et de plus de 300 autres applications informatiques.

Deuxièmement, les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne ne sont pas encore organisés et pilotés de manière satisfaisante. La Cour a néanmoins constaté cette année des progrès. Certains ministères sont désormais dotés de dispositifs d'audit conformes aux attentes. Je pense en particulier au ministère de la justice.

Troisièmement, la comptabilisation en droits constatés des produits régaliens, autrement dit du produit des impôts, des créances et des dettes fiscales, continue de pâtir des insuffisances des données fiscales et des contrôles qui leur sont appliqués.

Les deux autres réserves concernent à nouveau, d'une part, les immobilisations et les stocks du ministère de la défense et, d'autre part, les immobilisations financières de l'État.

Pour ce qui est des immobilisations et des stocks du ministère de la défense, des incertitudes continuent de peser sur les inventaires de stocks et de matériels militaires, sur leur évaluation, et sur le recensement et l'évaluation par le ministère de ses biens immobiliers.

En ce qui concerne les immobilisations financières de l'État, la Cour ne peut toujours pas se prononcer sur la fiabilité de l'évaluation d'un grand nombre de participations financières.

Un tableau retraçant l'évolution des réserves dans le temps vous a été communiqué dans la synthèse. Il met en évidence le fait que depuis 2006, premier exercice soumis à la certification, l'administration a consenti des efforts qui ont permis la levée progressive de réserves substantielles.

Même si les cinq réserves substantielles sont inchangées depuis 2013, cela ne veut pas dire qu'aucun progrès n'a été enregistré dans cette période. Cela ne veut pas dire non plus que rien n'a changé sur le fond ni davantage qu'aucun constat d'audit nouveau n'est apparu. Et l'année 2015 en donne une illustration claire.

Comme l'an dernier, en effet, la dynamique d'amélioration se poursuit, malgré la stabilité globale apparente. De multiples évolutions, dans le bon sens, ont été relevées : 43 parties de réserves font l'objet d'une levée dans l'acte ; toutes les réserves sont concernées par ces levées, y compris celles dites systémiques, qui concernent le système d'information et le contrôle interne ; des levées interviennent sur des sujets récurrents, comme les immobilisations anciennes du ministère de la défense ou le classement comptable des établissements publics de santé.

Je le disais : l'administration continue de consentir des efforts en matière de gestion comptable et financière. Ces efforts sont importants et utiles parce qu'ils accroissent la fiabilité des comptes, sous le regard attentif du certificateur et parce qu'ils agissent comme un levier décisif de modernisation des administrations.

Dans un rapport récemment publié, la Cour a dressé le bilan de la tenue par l'État d'une comptabilité générale, dix ans après son entrée en vigueur. Elle a pu en mesurer les apports, notamment dans la connaissance de sa situation patrimoniale et la modernisation de ses services. Elle a mis en évidence les progrès importants réalisés grâce au dialogue soutenu entre certificateur et certifié. Mais elle a aussi relevé une utilisation limitée de la comptabilité générale par l'administration, en particulier les gestionnaires, et par les parlementaires eux-mêmes, qui avaient souhaité la réforme comptable il y a dix ans. La Cour regrette d'autant plus cet état de fait que la bonne utilisation de la comptabilité générale devrait permettre d'identifier des leviers d'amélioration de la gestion des organismes publics – les familiers de ces sujets parlent de « *chaînage vertueux* ».

À cet égard, l'effort prioritaire doit être porté sur l'amélioration des conditions d'établissement des comptes et sur leur meilleure utilisation. Le souci constant doit être de proportionner les travaux à l'objectif de fournir une information comptable fiable et répondant aux besoins de ses destinataires, qu'ils soient institutionnels, financiers ou citoyens.

Il importe à cette fin de tirer davantage parti des possibilités d'automatisation et de dématérialisation, d'enrichir l'information comptable à la disposition des gestionnaires et de développer la comptabilité analytique. C'est une nouvelle étape à engager, guidée par le souci de faire de la comptabilité générale un outil utile aux décideurs et gestionnaires publics.

Afin de prolonger la réflexion, la Cour organisera le 30 juin prochain, conjointement avec le Sénat, un colloque sur ce sujet.

Ce travail apporte un éclairage sur les finances de l'État, en analysant l'exécution budgétaire de l'année 2015. Il permet de l'apprécier au regard des prévisions budgétaires initiales, mais aussi de la comparer avec l'exercice budgétaire précédent.

Pour la première fois cette année, il comporte en outre un chapitre consacré à une problématique de gestion budgétaire : le thème retenu cette année, central pour la politique budgétaire, est celui des normes de dépenses de l'État. Ces normes constituent les dispositifs d'encadrement de l'évolution de ces dépenses d'une année sur l'autre. Le chapitre s'efforce de dresser un bilan de leur mise en œuvre depuis leur instauration en 1996.

Ce rapport est livré avec 58 analyses de la gestion des missions budgétaires et cinq analyses spécifiques : deux sur l'exécution des recettes, fiscales et non fiscales ; une sur les dépenses fiscales ; et, pour la première fois aussi cette année, deux sur les prélèvements sur recettes, au profit respectivement des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Au total, ce sont plus de 2 500 pages, 2 586 pages précisément, qui sont mises à votre disposition.

Je le disais dans mon introduction générale : ce travail ne traite que du seul budget de l'État en 2015 et non de l'ensemble des finances publiques. C'est en juin que la Cour livrera ses constats sur la situation et les perspectives des finances publiques, dans un rapport qui couvrira le périmètre « toutes administrations publiques ».

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2015, la Cour a dressé six constats. Premièrement, le déficit budgétaire est inférieur aux prévisions mais en faible amélioration par rapport à 2014, hors éléments exceptionnels. Il reste à un niveau élevé. Deuxièmement, le ralentissement de la croissance de la dette par rapport aux années précédentes est lié principalement à la politique d'émission. Troisièmement, contrairement aux années précédentes, les recettes ont été proches des prévisions. Quatrièmement, la maîtrise des dépenses est partielle et ses résultats restent fragiles. Cinquièmement, le périmètre des normes de dépenses doit être clarifié puis stabilisé et leur suivi rendu plus transparent. Enfin, le contexte économique ne doit pas conduire à relâcher l'effort en faveur d'une gestion plus rigoureuse des dépenses, compte tenu des marges d'efficacité et d'efficience, et si les pouvoirs publics veulent respecter la trajectoire de finances publiques qu'ils ont arrêtée.

Le déficit budgétaire est inférieur aux prévisions, mais en faible amélioration par rapport à 2014, hors éléments exceptionnels, de sorte qu'il reste à un niveau élevé. Le déficit budgétaire de 70,5 milliards d'euros est inférieur de 15,1 milliards d'euros à celui de 2014 et de 3,9 milliards d'euros à celui prévu en loi de finances initiale (LFI).

Par rapport au déficit enregistré en 2014, on pourrait avoir l'impression d'une forte amélioration. Mais, comme la Cour le fait remarquer chaque année, l'appréciation du niveau de déficit doit se faire après l'avoir retraité des éléments exceptionnels intervenus. Pour 2015, il s'agit notamment, d'une part, du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA) et, d'autre part, du versement au mécanisme européen de stabilité (MES). Une fois ce retraitement opéré, le déficit budgétaire ne s'améliore plus, en réalité, que de 0,3 milliard d'euros, ce qui est relativement faible. Il faut toutefois relever que cette faible amélioration a été obtenue alors que la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et la compensation à la sécurité sociale du pacte de responsabilité et de solidarité ont pesé sur le budget de l'État à hauteur respectivement de 5,4 et 5,1 milliards d'euros. Au sein des administrations publiques, c'est en effet le budget de l'État qui a supporté la totalité de la politique d'amélioration de la compétitivité des entreprises décidée par le Gouvernement et mise en œuvre depuis trois ans.

Au total, le déficit reste à un niveau toujours élevé en valeur absolue, puisqu'il s'élève à 70,5 milliards d'euros. Il représente près de trois mois de dépenses du budget général, ce qui est équivalent au budget de l'enseignement scolaire ou au produit de l'impôt sur le revenu.

En deuxième lieu, la Cour observe que le ralentissement de la croissance de la dette est lié principalement à la politique d'émission. Fin 2015, la dette financière négociable de l'État atteignait 1 576 milliards d'euros. Cette augmentation de 48 milliards d'euros est conséquente mais inférieure à celle enregistrée en 2014. Elle est surtout inférieure au déficit de l'année 2015.



Ce ralentissement s'explique par les spécificités de la politique d'émission de l'Agence France Trésor (AFT) dans l'environnement actuel de taux bas. La politique d'émission d'obligations par l'État a été telle que l'Agence France Trésor a encaissé en 2015 des primes à l'émission à hauteur de près de 23 milliards d'euros. Je pourrai revenir, si vous le souhaitez, sur le mécanisme qui l'explique.

En tout état de cause, une grande partie de ce montant a été mobilisé pour réduire l'encours de la dette à court terme. Cette politique d'émission a permis une déconnexion entre la croissance de la dette et le niveau du déficit. Mais cette déconnexion n'est que temporaire. La dette rattrapera progressivement le niveau qu'elle aurait atteint en l'absence de cette politique. Et les primes à l'émission encaissées en 2015 auront leur contrepartie dans le paiement de coupons plus élevés dans les prochaines années.

Selon l'AFT, cette particularité de la politique d'émission, relevée en 2015 et qui semble se prolonger, à un degré moindre, sur 2016, vise à répondre à la demande des investisseurs et aux évolutions de cette demande provoquées par la politique d'achats de la Banque centrale européenne (BCE). Elle a permis en 2015 de protéger la dette française du risque de remontée des taux en réduisant la part de dette à court terme dans la dette totale, celle-ci s'étant fortement accrue après la crise de 2008. Ces objectifs sont prudents : vouloir optimiser la charge budgétaire de la dette à n'importe quel risque serait contre-productif. En revanche, il serait erroné d'interpréter le ralentissement temporaire de la croissance de la dette observé en 2015 comme une amélioration structurelle des finances de l'État.

À cet égard, comme je le rappelais tout à l'heure, la situation nette de l'État est négative d'environ 100 milliards d'euros en 2015, soit quatre mois de produits régaliens, contre seulement deux en 2008.

Troisième constat de la Cour : en 2015, contrairement aux années précédentes, les recettes ont été proches des prévisions.

Les recettes fiscales nettes se sont élevées à 280,1 milliards d'euros, soit 1 milliard d'euros au-dessus des prévisions de la LFI. L'évolution spontanée, c'est-à-dire à législation constante, des recettes fiscales a été conforme aux évaluations initiales pour plusieurs raisons : grâce à des prévisions macroéconomiques réalistes, à des prévisions prudentes d'élasticité des recettes, et grâce à un bon rendement du contrôle fiscal. Le léger surcroît de recettes fiscales par rapport à la LFI s'explique par des recettes 2014 un peu plus élevées que prévu, de 1,9 milliard d'euros. L'amélioration de la qualité et de la sincérité des prévisions de recettes fiscales est indéniable. C'est un progrès à saluer.

L'impact des mesures fiscales a été inférieur à celui estimé en LFI, à savoir une baisse de 0,8 milliard d'euros, en raison d'une montée en charge plus rapide du CICE. Son coût s'est élevé à 12 milliards d'euros en 2015. Cette sous-évaluation du CICE a été en partie compensée par des événements favorables non reductibles en 2016 : régularisation versée par EDF au titre des années antérieures ; moindres remboursements dans le cadre des contentieux communautaires ; et rendement élevé de la réforme des délais de paiement des droits de succession.

L'augmentation plus rapide que prévu du coût du CICE a conduit à dépasser les plafonds annuels de dépenses fiscales et de crédits d'impôt prévus par la loi de programmation, en l'absence de mesure visant à réguler le niveau des autres dépenses fiscales. Dans ce contexte, un renforcement des dispositifs de maîtrise des dépenses fiscales est indispensable pour concentrer les moyens sur des dispositifs ciblés, cohérents avec les objectifs de politiques publiques. Les évaluations de dépenses fiscales sont trop rares pour alimenter des propositions de réformes argumentées. Et les conférences fiscales encore dépourvues de résultats concrets.

J'en viens au quatrième constat de la Cour : la maîtrise des dépenses de l'État est partielle et ses résultats sont fragiles.

D'une part, la maîtrise des dépenses est partielle. Les dépenses nettes du budget général de l'État en 2015 se sont élevées à 296,5 milliards d'euros, soit un niveau très proche de la LFI. Des redéploiements importants ont eu lieu en cours d'année. Des mesures nouvelles ont modifié la répartition des dépenses. Je pense notamment à l'augmentation des contrats aidés, aux mesures rendues nécessaires par les sous-budgétisations concernant notamment les opérations militaires extérieures, par les refus d'apurement communautaire au titre de la politique agricole commune, à l'allocation aux adultes handicapés ou encore à l'hébergement d'urgence des migrants. Les dépenses supportées par le budget général ont été aussi accrues par le transfert de dépenses d'investissement militaire qui devaient initialement être financées sur un compte d'affectation spéciale. Certains mouvements de rebudgétisation ont permis d'aller dans le sens d'un meilleur respect du principe de l'unité budgétaire. Ce principe vise à garantir au Parlement un contrôle sur le périmètre de dépenses publiques le plus étendu possible.

En revanche, le premier plan de lutte anti-terroriste a eu un impact encore limité sur 2015 en raison de recrutements concentrés sur la fin de l'année. Les conséquences sur l'équilibre global de ces dépenses supplémentaires ont été limitées. Cela est dû à une charge de la dette plus faible que prévu de 2,2 milliards d'euros et à une forte sollicitation de la réserve de précaution.

Par rapport à 2014, après prise en compte de ces éléments exceptionnels et de ces effets de périmètre, les dépenses 2015 ressortent à 299,2 milliards d'euros, en augmentation de 2,6 milliards d'euros.

Ce diagnostic mitigé sur la maîtrise des dépenses est conforté si on examine les deux autres objectifs figurant dans l'exposé des motifs de la LFI 2015, concernant les économies et les normes de dépenses.

L'objectif d'économies sur les dépenses de l'État et de ses opérateurs, hors charge de la dette, hors pensions et hors PIA, s'élevait à 7,3 milliards d'euros par rapport à la LFI 2014. Les économies sur l'État et les opérateurs imputables à l'exercice 2015 ne représentent finalement selon la Cour que 1,7 milliard d'euros. Elles correspondent à hauteur de 60 % à des prélèvements sur le fonds de roulement d'organismes publics qui ne sont pas reconductibles en 2016.

Sur le périmètre de la norme de dépenses hors charge de la dette et pensions, les dépenses sont inférieures à l'exécution 2014 de 1,4 milliard d'euros, mais supérieures à l'objectif de la LFI de 1,3 milliard d'euros.

La révision à la baisse de l'inflation a permis de faciliter la tenue de la norme de dépenses de l'État. Elle a conduit mécaniquement à diminuer la charge d'intérêts, une partie de la dette étant indexée sur l'inflation. Par ailleurs, initialement fixée à 282,6 milliards d'euros, la norme de dépenses hors charge de la dette et pensions a été assouplie en fin d'année. Elle a été portée à 284 milliards d'euros, notamment pour prendre en compte le transfert sur le budget général de dépenses d'investissement militaire initialement financées sur un compte d'affectation spéciale. Les dépenses dans le périmètre de la norme ainsi révisée se sont élevées selon le Gouvernement à 283,9 milliards d'euros.

La Cour constate que des contournements de la charte de budgétisation ont permis de minorer ce montant d'environ 3 milliards d'euros. Ces contournements ont notamment pris la forme d'une substitution de recettes affectées à des crédits budgétaires, notamment pour le financement des infrastructures de transport à hauteur de 1,1 milliard d'euros, le remboursement de la dette à la sécurité sociale pour 0,6 milliard d'euros ou la réforme du financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle, pour 0,5 milliard d'euros.

D'autre part, la maîtrise des dépenses, partielle, repose sur des bases fragiles. Ces bases ne sont pas toutes reconductibles les années suivantes. L'évolution est en effet contrastée selon la nature des dépenses.

Les transferts de l'État aux collectivités territoriales et ses concours aux opérateurs sont stabilisés après des années d'augmentation rapide. Des économies de constatation sur la charge de la dette mais aussi le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ont offert des marges de manœuvre en gestion.

En revanche, l'effort est faible sur le périmètre propre de l'État. Les dépenses de personnel ont augmenté pour la deuxième année consécutive passant à 121,1 milliards d'euros en 2015, après 120,2 milliards d'euros en 2014 et 119,6 milliards d'euros en 2013. L'État a créé des emplois publics, à savoir 2 625 équivalents temps plein travaillé pour la première fois depuis 2002. Ses dépenses de fonctionnement et d'investissement ont aussi fortement progressé.

Le cinquième constat de la Cour est d'une nature un peu différente, car il ne porte pas seulement sur l'exécution 2015. Le bilan de vingt ans d'utilisation des normes de dépenses en France conduit la Cour à recommander que le périmètre des normes de dépenses soit clarifié puis stabilisé. Leur suivi devrait être rendu plus transparent.

La norme de dépenses est une règle d'évolution à périmètre constant des dépenses que l'État s'impose depuis 1996. Au fil du temps, les fonctions de la norme se sont diversifiées. Elle ne constitue plus seulement un outil de pilotage interne des gestionnaires, mais aussi un moyen d'expression externe de la stratégie budgétaire du Gouvernement. Elle est approuvée par le Parlement dans la loi de programmation pluriannuelle depuis 2009. Il est désormais indispensable de clarifier les périmètres de deux normes et d'assurer un meilleur suivi. La Cour propose de renforcer la distinction entre une norme de gestion comprenant les dépenses maîtrisables annuellement par l'administration et une norme globale, plus large et plus directement cohérente avec les objectifs généraux de finances publiques. Elle recommande en outre que le Gouvernement rende publique régulièrement en cours d'année une prévision d'exécution des dépenses sur le périmètre des deux normes.

J'en viens à ma sixième et dernière observation. Il s'agit aussi d'une transition vers les constats que je serai amené à partager avec vous le mois prochain dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Le contexte économique ne doit pas conduire à relâcher l'effort en faveur d'une gestion plus rigoureuse des dépenses, compte tenu des marges d'efficacité et d'efficience qui apparaissent à l'analyse, et si les pouvoirs publics veulent respecter la trajectoire de finances publiques qu'ils ont arrêtée.

Les risques budgétaires sont significatifs pour l'État à moyen terme. La montée en charge du CICE et celle du pacte de responsabilité et de solidarité devront être financées dans la durée. En dépenses, des engagements juridiques importants ont été pris en 2015 concernant notamment le fonds de soutien des collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts toxiques, le plan France très haut débit ou les grands programmes d'armement. S'y ajoutent les décisions concernant la politique de recrutement de l'État, sa politique salariale,

la programmation militaire ou le deuxième plan de lutte anti-terroriste, qui auront des conséquences sur la programmation pluriannuelle 2017-2019. Ces conséquences ne sont pas encore complètement mesurées.

Bien que la BCE ait prolongé au moins jusqu'en mars 2017 sa politique monétaire non conventionnelle, l'État est toujours exposé au risque de taux : une remontée des taux de 1 % sur l'ensemble de la courbe des taux conduirait à augmenter la charge de la dette de 2,1 milliards d'euros la première année, de 4,8 milliards d'euros la deuxième année et de 16,5 milliards d'euros au bout de dix ans.

Pour financer ses politiques prioritaires et faire face à la remontée inéluctable à terme de la charge de la dette, des économies structurelles sont nécessaires. Celles-ci n'apparaissent pas clairement dans l'exécution 2015. En 2016, le contexte économique et financier plus favorable doit pouvoir être utilisé pour mettre en œuvre, par des choix explicites reposant sur une évaluation de l'efficacité des dépenses, des réformes nécessaires au rétablissement durable des finances de l'État.

Dans quelques jours, vous examinerez le projet de loi de règlement. C'est une incitation à regarder les résultats de l'action publique – ce texte de loi gagnerait sûrement à reprendre ce terme dans son intitulé. En effet, c'est l'occasion pour vous de mesurer très directement l'écart entre les annonces, l'action du Gouvernement et les résultats obtenus. C'est aussi l'occasion pour vous de constater ce décalage entre les moyens consacrés et les résultats obtenus, que j'évoque régulièrement quand je présente les travaux des juridictions financières.

C'est enfin l'occasion pour vous d'en tirer les conséquences, au regard des priorités que vous avez fixées pour l'action publique et pour la maîtrise de nos finances publiques. Les constats, les observations et les recommandations de la Cour des comptes sont à votre disposition. Ils sont là pour vous éclairer.

**Mme Marie-Christine Dalloz, présidente.** Il faut saluer le travail important de la Cour des comptes et de vos équipes. C'est un éclairage essentiel que vous nous apportez aujourd'hui. J'estime que nous devons prendre l'habitude de nous appuyer davantage sur vos travaux et sur vos commentaires.

S'agissant de la loi de programmation, l'effort structurel aura été moins fort que prévu, comme vous l'avez souligné. Cela a des conséquences sur le déficit structurel. Nous devons attirer l'attention du Gouvernement sur ce point. Outre la dégradation du solde, un déséquilibre s'opère.

S'agissant de la loi d'exécution, vous avez noté un faible mieux du déficit, une fois retraités la contribution au MES et les programmes d'investissements d'avenir. Mais ce mieux n'est que de 300 millions d'euros. Avec la baisse de la charge de la dette, l'on aurait pu imaginer un meilleur résultat. Vous avez dit que la maîtrise des dépenses reste partielle et fragile. En fait, l'on a mis à contribution les collectivités, les opérateurs de l'État et l'Union européenne : sur le périmètre de l'État, les efforts ne sont ni suffisants ni prégnants.

**Mme Valérie Rabault, Rapporteuse générale.** Par le passé, les recettes et les dépenses n'ont pas toujours été proches des prévisions. Il faut saluer le progrès du Gouvernement dans sa capacité à faire voter le budget sur la base de chiffres cohérents.

Monsieur le président du Haut Conseil, vous savez sans doute qu'une quarantaine de parlementaires européens et nationaux, ainsi que huit ministres des finances, dont le ministre des finances italiennes, M. Tommaso Padoa-Schioppa dont la réputation d'économiste n'est plus à faire, ont écrit une lettre au commissaire européen Pierre Moscovici pour attirer son attention sur le fait que cette question d'effort structurel s'appuie sur une croissance potentielle mesurée sur deux ans, alors que tous les instituts économiques du monde reconnaissent qu'il faut prendre en compte une période plus large. Même le Fonds monétaire international (FMI) a opéré son *mea culpa* sur ce sujet en 2013. Je constate avec satisfaction que le Haut Conseil est maintenant plus en ligne avec les instituts économiques et avec le FMI pour mesurer l'écart entre la progression réelle du PIB et la croissance potentielle de l'économie. Il me paraît en effet primordial de s'appuyer sur les bons indicateurs. Nous attendons encore à cette date la réponse du commissaire sur ce sujet.

Dans votre rapport sur l'exécution du budget de l'État, vous montrez dans un tableau que les transferts de l'État vers les collectivités locales sont stables. Cela va assurément à l'encontre de ce que nous pouvons entendre. Ces transferts seraient même passés de 101,9 milliards d'euros en 2013 à 102,8 milliards d'euros en 2015. Quelle est en définitive votre appréciation ? Cette stabilité vous semble-t-elle nécessaire ? Alors que vous avez dit que l'ensemble des efforts de réduction de la dépense sont essentiellement portés par les collectivités locales plutôt que par l'État, ce tableau paraît en tout cas dire le contraire.

Vous avez peu parlé en revanche du solde des comptes spéciaux. Ils présentent pourtant un excédent de 1,6 milliard d'euros. Cela vous paraît-il s'inscrire dans une tendance durable ?

Vous avez contesté le relèvement des normes de dépenses en cours de gestion. Quelle serait cependant la préconisation de la Cour des comptes alors que les crédits *Défense* ont dû être relevés au cours de l'année 2015 ?

**M. Marc Le Fur.** Je ferai trois remarques avant de poser quatre questions.

J'observe d'abord que cinq réserves substantielles subsistent, malgré la progression observée. Ensuite, la différence entre l'actif et le passif de l'État m'inquiète, car 1 115 milliards d'euros représentent un montant considérable. Enfin, j'observe que, pour la première fois depuis 2002, l'État recommence de créer des emplois.

Qu'en serait-il si le prix du pétrole n'était pas si faible, de même que l'inflation, et les taux d'intérêt très favorables ? S'agissant de la gestion de la dette, les primes à l'émission encaissées par l'État ne reviennent-elles pas à reporter le coût de la dette sur les années ultérieures ? Puisque vous avez dit que le rendement du contrôle fiscal s'est accru, pourriez-vous nous fournir des chiffres et tracer des prévisions ? Alors que l'État paraît faire des efforts, en va-t-il toujours de même de ses opérateurs ? Comme rapporteurs spéciaux de la commission des finances, nous essayons de les mettre eux aussi sur le chemin de l'effort collectif.

**M. Dominique Lefebvre.** L'appréciation que vous portez sur la certification des comptes de l'État montre que des progrès sont là. À une époque où le doute s'installe parfois chez nos concitoyens, il est particulièrement important que la sincérité des comptes soit aussi bien assurée. Nous en débattons malheureusement trop peu en séance publique ou même au niveau de notre commission.

C'est une bonne chose de disposer d'une comptabilité générale de l'État. Elle met en perspective des éléments qui n'apparaissent pas dans une approche purement budgétaire de la situation. Dans une vie professionnelle antérieure, je fus le contre-rapporteur de cet acte de certification. Je regrette qu'il en soit fait si peu usage, en termes d'analyse et d'éclairage des choix d'avenir.

Depuis que cette démarche a été adoptée, en 2006, un certain nombre d'obstacles ont été levés. Nous assistons à des levées de réserve régulières. Son produit doit être plus utilisé. Je participerai à un colloque organisé fin juin par le Sénat sur ce sujet.

Quant au reste, nous sommes d'accord sur les chiffres, même si nous en faisons une analyse divergente. La Cour des comptes joue son rôle en signalant les problèmes pour l'avenir, mais nous devons rappeler aussi ce qui a déjà été réalisé, ne serait-ce que pour encourager encore à des efforts futurs.

Par exemple, le ratio recettes/dépenses adopté en loi de finances initiale a été respecté. Le niveau de recettes prévu a bien été atteint. C'est une bonne nouvelle, alors que, dans les années antérieures, les prévisions ont souvent été trop optimistes.

En 2015, nous progressons, tandis que la situation économique s'améliore. Votre présentation pourrait pourtant laisser croire que l'État ne fait pas d'effort. Alors que le solde, même déficitaire, s'améliore toutefois de 15 milliards d'euros en 2015, vous l'attribuez seulement à des éléments exceptionnels. Depuis 2012, le déficit a en vérité été réduit chaque année. Cette année, la baisse du déficit va de pair avec une baisse des prélèvements obligatoires.

Hors dépenses exceptionnelles, le déficit s'établit au même niveau que l'an dernier, alors que sont entre-temps intervenus le CICE, le pacte de responsabilité et de solidarité et la baisse des impôts, qui représente tout de même à elle seule de 12 à 13 milliards d'euros de recettes en moins. Il y a donc forcément eu des économies !

S'agissant de la question des normes de dépenses, elle nous occupera encore longtemps. J'observe que les ministères se démarquent, dans les réponses qu'ils ont données, des positions de la Cour. Elle estime que les ministères auraient dû financer un certain nombre de dépenses nouvelles par autre chose que par des économies de constatation. Mais l'argument est réversible : les années précédentes, le prélèvement de l'Union européenne, lorsqu'il connaissait des évolutions positives, était financé sur la masse. Je ne connais qu'une exception partielle constatée en 2014 et qui se justifiait par une facture de 1,8 milliard d'euros née sous de précédentes législatures et n'ayant pas été considérée à ce titre comme entrant dans la norme de dépense.

Quant aux dépenses fiscales, combien de temps encore devons-nous faire référence à une loi de programmation des finances publiques qui est obsolète ? Une nouvelle loi de programmation a en effet été adoptée fin 2014, prenant acte d'une situation conjoncturelle difficile en 2013 et 2014. Selon moi, nous sommes « dans les clous » de la programmation de fin 2014.

Par ailleurs, selon vous, les dépenses fiscales ont augmenté à cause du CICE. Pourtant, hors CICE, elles sont stables : la Cour des comptes aurait-elle préféré que ce soutien passe par des réductions d'impôt ? Ce n'est qu'une question de présentation. En fait, les dépenses fiscales sont stables. Voilà encore une bonne nouvelle.

**M. Charles de Courson.** Vous avez mis en perspective la notion de solde structurel du budget de l'État et le taux de croissance potentiel de notre économie. Au sujet de ce dernier, votre avis mentionne, que, pour le Haut Conseil, cet écart entre le potentiel de production et la production réelle reste probablement surestimé. Je le pense également. Mais pourriez-vous préciser votre analyse ?

S'agissant du ralentissement de la croissance de la dette, j'ai posé une question au ministre à ce sujet en séance publique. Comment notre dette peut-elle s'accroître de seulement 48 milliards d'euros quand notre déficit s'établit pour la même année à 71 milliards d'euros ? Il faut en trouver l'explication dans le rachat de dettes à court terme et dans les primes à l'émission versées à l'État parce que la valeur de remboursement sera inférieure à la valeur nominal du bon émis. À mon sens, cela revient à réduire la dette temporairement, mais en plombant les charges financières de l'État pour les années suivantes. Et le tout porte sur plus de 20 milliards d'euros... S'agit-il d'une pratique courante ? J'ai posé la question à la direction du Trésor. Pour moi, c'est du jamais vu !

Cette incroyable nouveauté est-elle une stratégie définie par le Gouvernement qui donnerait à l'Agence France Trésor des instructions pour qu'elle émette au-dessus du taux de marché pour réduire nominalement la dette ? Cela permet de tenir à distance le taux fatidique d'endettement de l'État à hauteur de 100 % du PIB, puisque les opérations portent sur un montant représentant 1 % du PIB.

J'en viens aux crédits d'impôt. Nous avons entendu que l'engagement était pris de les abaisser de 50 %. En fait, ils ont augmenté. Comment se fait-il que les dépenses fiscales, hors CICE représentant tout de même 12,5 milliards d'euros en 2015, aient néanmoins pu rester stables ou quasiment, puisqu'elles s'établissaient à 71,9 milliards d'euros en 2014 comme en 2015 ?

Dans votre présentation, vous soulignez par ailleurs que les économies réalisées portent surtout sur les collectivités locales, les opérateurs de l'État et le prélèvement européen. Si l'on ne prend pas ces éléments en compte, la dépense progresse en vérité de 2 %. La baisse de 3,9 milliards d'euros des transferts de l'État aux collectivités territoriales, principalement par une réduction de la dotation globale de fonctionnement, est-elle vraiment une économie ? Correspond-elle vraiment à une baisse des dépenses alors que, selon mes informations, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales augmentent et que seuls leurs investissements ont baissé, de 10 % ? L'amélioration du solde n'est liée qu'à un effondrement des investissements, à l'encontre des objectifs poursuivis par le Gouvernement. De même chez les opérateurs, la baisse de 0,8 % des taxes qui leur sont affectées se répercute-t-elle vraiment par des économies dans leur chef ?

**M. Alain Fauré.** Depuis 2012, la baisse des dépenses se poursuit régulièrement. Pourtant, vous estimez qu'elle n'est pas suffisante. Pourriez-vous alors nous citer des niches d'économies potentielles ? Vous avez du moins rappelé à juste titre qu'il revient aux élus de fixer le cap politique, et que nous sommes en l'occurrence partisans du maintien d'un système social à la française. D'autres orateurs l'ont dit, nous sommes tous dans le même bateau et il importe de ne pas le faire trop tanguer.

La présidente a mis en cause la baisse des transferts aux collectivités locales, mais je vois mal comment nous pouvons alors faire des économies supplémentaires en ce domaine si nous allons déjà trop loin.

L'exercice 2015 prouve que cette manière de faire des économies est entièrement compatible avec une gestion publique de qualité. La dépense de l'État a été réduite de 1,4 milliard d'euros, tandis que la dette de l'État envers la sécurité sociale était apurée sans report de charge supplémentaire et que la progression des dépenses d'assurance maladie était inférieure à 2 %, rythme de progression historiquement bas. Même si le rapport que nous examinons aujourd'hui porte sur le budget de l'État, ces éléments méritent d'être mentionnés.

**M. Laurent Wauquiez.** Quelle est l'intensité des efforts fournis par l'État ? Corrigée des éléments exceptionnels, la réduction du déficit n'est-elle vraiment que de 300 millions d'euros sur 70 milliards d'euros ?

S'agissant des facteurs d'amélioration du solde, quelle est la part de l'augmentation des prélèvements obligatoires et de l'inflation et quelle est la part des vraies économies ? Pour ma part, je constate une hausse des dépenses de l'État de 2,6 milliards d'euros alors que les élus locaux se serrent la ceinture.

**Mme Christine Pires Beaune.** Vous avez mesuré le degré d'amélioration du solde en vous référant à une loi de programmation plus ancienne que celle que nous avons votée à l'automne 2014, ce qui le fait apparaître sous un jour moins favorable. C'est ne pas tenir compte de la décision que nous avons prise d'adopter un rythme de redressement des comptes publics moins ambitieux, mais plus raisonnable.

Vous n'avez pas non plus souligné que la baisse concomitante des prélèvements obligatoires, ce qui constitue une première depuis l'an 2000. Au titre du retraitement, il me semble qu'on devrait pouvoir retenir également les opérations extérieures et les apurements des sujets liés à l'Union européenne comme n'entrant pas dans les dépenses encadrées par les critères de Maastricht.

S'agissant des charges de personnel, la hausse des effectifs dans les services de sécurité n'est que la réponse à la situation exceptionnelle que connaît le pays. Il n'aurait pas été envisageable d'y supprimer 7 500 emplois comme c'était prévu. Dans d'autres ministères, comme à Bercy, les réductions d'effectifs sont réelles. Nous en faisons l'expérience, au niveau local, dans nos trésoreries.

Enfin, même si les transferts de l'État aux collectivités locales ont diminué entre 2014 et 2015, les recettes de ces dernières ont néanmoins augmenté, car elles ont profité à hauteur de 4,5 milliards d'euros d'une hausse des droits de mutation qu'elles ont perçus. Voilà encore une bonne nouvelle.

**M. Éric Alauzet.** Je voudrais revenir à mon tour sur la politique d'émission de l'Agence France Trésor. Nous avons en ce moment beaucoup de chance, car les taux d'intérêt sont très bas. Dans le même temps, il apparaît difficile de faire des économies. En revanche, si l'économie repartait, les recettes repartiraient aussi. Comme peut-on jauger l'imbrication de ces divers paramètres ?

Je note par ailleurs un mieux dans la lutte contre la fraude fiscale. À cet égard, je regrette que la Cour analyse de manière dissymétrique dépenses et recettes, comme si l'État n'était pas vraiment maître de ces dernières. La fraude sociale est pourtant estimée à 20 milliards d'euros par an et l'évasion fiscale à 50 milliards d'euros. Il me semble que la Cour pourrait donc avoir en ce domaine un discours plus offensif vis-à-vis du Gouvernement.

**Mme Véronique Louwagie.** J'ai retenu de votre présentation que le passif de l'État s'élève à 2 068 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 3 300 milliards d'euros d'engagements hors bilan, soit un total d'environ 5 400 milliards d'euros. Sait-on comment ces engagements vont évoluer dans le temps ?

Je m'inquiète aussi des réserves que vous formulez. Si les comptes avaient été modifiés en conséquence sur le précédent exercice, le solde se serait dégradé de 1 milliard d'euros supplémentaire. Pour l'année 2015, la situation nette serait plus dégradée de 2,8 milliards d'euros. Nous confirmez-vous cette augmentation par rapport à 2014 ?



J'en termine par la mission *Défense*. Le rapport de la Cour fait état d'une montée des reports de charge de presque 2 milliards d'euros sur cette mission. Des incertitudes pèsent également sur les stocks : il s'agit pourtant d'un sujet majeur pour une mission de cette nature. À mon sens, cela fait courir un vrai risque à la sécurité de notre pays.

**Mme Karine Berger.** La Cour des comptes serait-elle devenue eurosceptique ? Ce qu'elle écrit sur le partage entre solde structurel et solde conjoncturel me paraît en effet contredire la règle d'or voulue par le traité budgétaire européen. Le Haut Conseil relève que le solde structurel s'est amélioré de 0,4 %, grâce à une amélioration pour 0,5 % au titre des dépenses, compensant la dégradation des recettes de 0,1 %. En comptabilité nationale, cela correspond à une amélioration de 15 milliards d'euros du solde effectif, valeur qui focalise à juste titre l'attention de la plupart d'entre nous.

En revanche, la notion que vous inventez de solde corrigé des éléments exceptionnels n'existe pas dans les traités européens. La Commission européenne dit elle-même que le solde structurel s'améliore de 0,25 point et le solde effectif de 0,4 point. Pourquoi vous éloignez-vous alors du consensus européen ? Il ne me semble pas que vous fassiez référence à aucune grille de lecture établie. Cela jette le trouble sur le suivi des finances publiques de notre pays.

À la fin de votre rapport, vous présentez le passage du solde d'exécution des lois de finances au besoin de financement de l'État en comptabilité nationale, seule valeur de référence pour les instances européennes. Vous précisez au passage qu'il s'établit non à 70 milliards d'euros, mais à 71 milliards d'euros. Dont acte. Les crédits d'impôt tels que le CICE entrant dans la comptabilité au titre des critères de Maastricht, il apparaît aussi que le CICE est déjà intégré dans l'amélioration de 15 milliards d'euros. C'est une bonne nouvelle, car dès 2016 et 2017, il n'aura plus le même impact sur les comptes. Pouvez-vous nous le confirmer ?

Enfin, quelle est selon vous la bonne évaluation de la croissance potentielle en France ?

**M. Jacques Péliissard.** Je vous remercie de ce rapport équilibré. J'en veux pour preuve que vous savez corriger une première appréciation du déficit budgétaire, inférieure à la loi de finances initiale de 3,9 milliards, pour la ramener à seulement 300 millions d'euros une fois effectués les retraitements nécessaires. Ailleurs, vous reconnaissez que l'augmentation de la dette a été plus faible qu'en 2014, mais en soulignant que sa soutenabilité se dégrade.

En revanche, vous exposez que les gains réalisés portent sur l'Union européenne, les opérateurs de l'État et les collectivités territoriales, ces dernières étant mises à contribution pour 3,9 milliards d'euros. En revanche, vous écrivez que les gains réalisés par l'État sur son périmètre sont faibles. C'est un euphémisme ! En vérité, ils sont nuls. Hors dette et hors pensions, les dépenses nettes du budget général passent de 204 milliards d'euros à 208 milliards d'euros. Me confirmez-vous que l'État ne baisse pas ses dépenses ?

**M. Michel Vergnier.** Si je voulais porter une appréciation globale, je dirais que vos travaux font apparaître qu'il n'y a finalement pas d'écart important entre la prévision et la réalisation. Cela n'a pas toujours été le cas. Certes, ce n'est jamais assez, ni jamais assez bien, mais vos travaux font bien ressortir cette réalité.

J'ai entendu dire que la faible inflation, voire la déflation, constitue un atout. À mes yeux, c'est exactement l'inverse ! Pour ce qui est du calcul du respect des critères de Maastricht, je regrette que les dépenses liées à la sécurité intérieure ou extérieure doivent être intégralement prises en compte. Cela fausse les choses.

Enfin, s'agissant des collectivités territoriales, l'on s'étonne que les investissements diminuent. Mais c'est normal, puisque les moyens diminuent et que les dépenses de fonctionnement stagnent ou augmentent, car elles constituent des dépenses obligatoires, représentant d'ailleurs 85 % du budget des collectivités territoriales. Aussi trouverais-je bon que nous examinions non seulement le budget de l'État et le budget de la sécurité sociale, mais aussi celui des collectivités territoriales, trop souvent accusées à tort.

**M. le Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques.** L'avis du Haut Conseil des finances publiques a ouvert un débat sur la croissance potentielle et le solde structurel. Les estimations de cet écart de production sont en effet différentes selon qu'elles émanent du Gouvernement ou de la Commission européenne : un point tout de même, c'est considérable. Sur cette base, il n'est pas possible d'avoir un débat transparent et clair sur ces notions.

Il est utile de pouvoir raisonner indépendamment de la conjoncture. Par ailleurs, j'ai vu l'initiative des parlementaires à destination de la Commission européenne. Le Haut Conseil apportera sa contribution au débat, qu'il en soit saisi ou qu'il s'autosaisisse. Nous avons dit que la croissance potentielle et l'évolution tendancielle du rythme de la dépense sont des notions qui méritent d'être précisées. Est-ce faire preuve d'euroscpticisme, comme vous nous le reprochez, madame Berger ? Ce n'est pas la question, il s'agit surtout d'être le plus clair possible.

S'agissant de la loi de programmation, le Haut Conseil n'a fait référence qu'une seule fois à celle de 2012, car nous raisonnons par rapport à la loi de programmation de 2014, comme nous y oblige la loi organique. Qu'est-ce qui représente au fond, de la manière la plus honnête, les engagements du Gouvernement français, des programmes de stabilité ou de la loi de programmation ? Cette dernière a été corrigée après les observations du Conseil et de la Commission européens. Nous estimons que nous sommes en ligne avec la programmation de 2014, mais que nous restons en-deçà des engagements pris dans les programmes de stabilité pour 2015 et 2016.

Mécaniquement, compte tenu des corrections apportées et révisions opérées par l'INSEE, les efforts structurels à fournir seront plus grands si le Gouvernement s'en tient à la trajectoire négociée avec la Commission européenne. Or le Gouvernement veut que cet effort repose seulement sur la dépense. Le constat s'impose, même s'il appartient aux politiques d'en tirer les conséquences.

Le débat sur le solde structurel, la croissance potentielle et le déficit nominal ou structurel recouvre des enjeux importants. Car la surestimation de la croissance potentielle conduit à sous-estimer le déficit structurel, minorant l'effort à fournir pour atteindre l'objectif d'équilibre structurel à moyen terme. Il est bon qu'il y ait un approfondissement de la réflexion au niveau européen, quoiqu'il puisse demander du temps. Les estimations varient en effet selon qu'elles viennent du Gouvernement, de la Commission européenne, de la Banque de France, de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ou même du Centre d'observation économique et de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (COE-REXECODE).

J'en viens à la certification des comptes. Des progrès ont été constatés, malgré le maintien de cinq réserves substantielles. Des interrogations subsistent aussi sur la mission *Défense*. Mais nous constatons que des efforts importants ont été réalisés, quoique ces progrès aient été sous-utilisés, tant par les gestionnaires que par vous-mêmes. L'on utilise encore trop peu la comptabilité nationale et la comptabilité générale pour faire en sorte qu'elles puissent fournir de meilleurs leviers d'amélioration de la gestion publique. Le chaînage n'est pas encore suffisant entre ces travaux de certification et l'amélioration de la gestion publique.

Quant à l'évolution de la dette et au fait que son augmentation ne corresponde pas à la totalité du déficit, il faut en effet tenir compte de la politique d'émission. Une telle politique a déjà été pratiquée et elle s'observe aussi dans d'autres pays. Mais elle a été pratiquée de manière particulièrement forte chez nous en 2015. L'objectif de réduire le stock de la dette à court terme peut être tout à fait louable, mais cela conduit à un simple report de la charge de la dette. Cela se traduira donc dans l'avenir, même si l'effet en sera étalé. Évitions donc une illusion d'optique : le ralentissement de l'endettement n'est que temporaire.

À la page 83 de notre rapport, ce sont l'ensemble des transferts de l'État vers les collectivités territoriales qui sont évoqués. Le prélèvement sur recettes (PSR) n'en constitue qu'un parmi d'autres. Si une certaine stabilité des transferts s'observe au niveau global, la réduction du PSR n'en est pas moins réalité. Elle ne correspond pas forcément à des économies dans le budget de l'État, n'ayant d'ailleurs pas cet objectif, mais celui de pousser plutôt les collectivités territoriales à faire des économies. Ces dernières peuvent cependant tout aussi bien emprunter davantage ou augmenter les impôts locaux, de sorte que les dépenses ne sont pas chez elles la seule variable d'ajustement.

J'y reviendrai dans ma présentation sur les administrations publiques, fin juin, ainsi que dans le rapport que nous publions fin octobre sur les finances des collectivités territoriales. Leurs dépenses augmentent davantage que celles de l'État, même si le rythme de cette progression baisse, tout comme ralentit la progression des dépenses de l'État. Nous ne constatons pas de maîtrise réelle des dépenses, mais nous convenons d'un mieux par rapport au début des années 2000, et même par rapport à l'ensemble de cette décennie, puisque les dépenses ne progressent plus aujourd'hui qu'au rythme de 0,9 % par an. Si c'est mieux qu'avant, nous avons encore des marges de progression, compte tenu des marges d'efficacité et d'efficience que nous nous efforçons de faire apparaître.

C'est pourquoi nous vous invitons à entrer, comme rapporteurs spéciaux, dans le détail de l'exécution des dépenses par mission. Pour cela, il faut prendre en compte le plafond d'emplois et les crédits votés par vous. Il est rare que les crédits votés par vous permettent de financer les missions à hauteur de ce plafond d'emplois, comme cela s'observe sur la mission *Justice* ou sur la mission *Défense*. Malgré les créations d'emplois annoncées, l'on s'y trouve encore sous le plafond d'emplois. De temps en temps, les crédits supplémentaires sont votés alors que les crédits initiaux n'ont pas encore été consommés... Cela montre que le travail sur l'exécution budgétaire est un travail essentiel. Seule la France fonctionne ainsi, à partir de la loi de finances initiale et des annonces ultérieures, alors que les autres pays s'appuient sur la comptabilité d'exécution.

Certes, l'État réalise des efforts, mais pas à la hauteur qu'il le dit et certainement pas à la hauteur des objectifs affichés dans les programmes de stabilité. À cet égard, je signale que nous avons toujours pratiqué le retraitement sur le plan budgétaire pour éviter que des événements exceptionnels ne faussent les comparaisons. Nous raisonnons aussi en comptabilité nationale, même si la comptabilité budgétaire importe aussi, car il est toujours utile de mesurer les écarts avec la loi de finances initiale.

J'en viens à la question des normes de dépense. J'ai entendu que la Cour conteste ou dénonce... Non, elle se borne à constater des écarts. Et nous pouvons voir une réduction du budget qui est moins importante que ce qui avait été annoncé, comme le confirme la comptabilité nationale. De même, nous produisons aussi des travaux sur l'insuffisance des contrôles, qui portent sur la fraude aux cotisations sociales et aux prestations sociales ou sur la fraude fiscale.

Je mettrai finalement en garde contre le raisonnement qui consiste à dire qu'une croissance accrue pourrait apporter prochainement plus d'inflation et une hausse des recettes. Nous pouvons tout aussi bien rester longtemps sur une croissance molle, tandis que les taux d'intérêt remonteraient et avec eux la charge de la dette. Vous connaissez la sensibilité de la France sur ce point. Dans le même temps, d'autres pays avancent, progressent et respectent leurs engagements.

**M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes.** S'agissant de la dette, nous connaissons une situation exceptionnelle en matière de taux d'intérêt. Elle va en 2015 jusqu'à brouiller l'analyse du niveau de la dette et de son évolution d'une année sur l'autre. L'Agence France Trésor (AFT) a reçu des demandes d'investisseurs qui voulaient souscrire sur des souches anciennes avec des coupons élevés. La BCE ayant procédé à de nombreux rachats sur le marché secondaire, ces titres souffraient d'un manque de liquidité. C'est pour recréer de la liquidité sur ce marché que l'AFT a émis sur des souches anciennes avec des primes à l'émission. C'est un effet indirect, mais certain, de la politique d'assouplissement monétaire de la BCE.

**Mme Karine Berger.** À qui a-t-on vendu ?

**M. le président de la première chambre de la Cour des comptes.** L'Agence France Trésor le sait. Nous l'avons entendue. Il s'agit d'une pratique ancienne, même si les primes encaissées en 2015, qui dépendent de l'écart entre les taux d'intérêt anciens et les taux actuels, sont d'une ampleur nouvelle : 4 milliards d'euros en 2009, 8 milliards d'euros en 2012 et 22 milliards d'euros en 2015... D'autres États, tels l'Espagne ou le Royaume-Uni, suivent la même politique d'émission. La dette augmente à due proportion.

Incontestablement, cette politique d'émission se paiera dans les années à venir, en s'étalant en fonction de la date d'émission des souches anciennes. Ces primes auront une contrepartie en termes d'évolution de la dette dans la comptabilité nationale, mais non en charges d'intérêt, évitant ainsi d'en détériorer les soldes.

J'en viens à la comparaison entre comptabilité budgétaire, comptabilité générale et comptabilité nationale. Pour qu'elle puisse avoir lieu, il faut nécessairement opérer des retraitements, sachant que la comptabilité budgétaire est la plus plastique. À défaut, un dispositif tel que le PIA peut déformer le solde budgétaire, alors qu'il est neutre en comptabilité nationale. Inversement, en capital, le MES ne constitue pas une charge de l'exercice au regard de la comptabilité nationale. Les retraitements que nous avons opérés visent à rendre possible une comparaison.

Si la comptabilité nationale s'était améliorée de 15 milliards d'euros en 2015, les soldes publics se seraient améliorés non de 0,4 %, mais de bien davantage. En comptabilité nationale, l'État ne connaît pas d'amélioration, car l'amélioration de 0,4 % vient des collectivités locales et de la sécurité sociale. Les retraitements que nous avons effectués sont ainsi totalement cohérents et compatibles avec la lecture des soldes de la comptabilité nationale que nous vous livrerons fin juin.

Quant aux normes de dépense, nous soulignons qu'elles constituent une donnée relativement récente dans l'appareil législatif, puisque c'est la dernière loi de programmation qui en a fixé le montant. Nous les considérons comme des outils de pilotage de la dépense. Mais elles doivent gagner en précision, en rigueur et en stabilité. Il faut que le Gouvernement rende compte plus régulièrement au Parlement de l'exécution budgétaire.

En ce qui concerne les contrôles fiscaux, le rendement s'en est accru, mais le même produit ne sera pas retrouvé à tout coup en 2016. S'agissant des dépenses fiscales, leur montant reste stable hors CICE, mais leur gouvernance reste déficiente, puisque le dépassement du plafond fixé paraît n'avoir eu aucune conséquence.

Et je confirme qu'il y a eu création nette d'emplois.

**M. le Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques.** Sans la baisse des prix du pétrole, les résultats auraient sans doute été plus mauvais. Nous y reviendrons en juin. Mais la Cour des comptes n'est pas Madame Soleil... Il est évident que le pétrole peu cher, la politique d'assouplissement monétaire de la BCE et les taux d'intérêt bas ont joué de manière massive et très positive dans la maîtrise des dépenses. Mais tout le reste relève de la macroéconomie.



## AUDITION DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, CHARGÉ DU BUDGET

*Lors de sa réunion du 25 mai 2016, la commission a entendu M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 (n° 3781).*

**M. Dominique Lefebvre, président.** Monsieur le secrétaire d'État, notre commission a commencé ses travaux de ce matin par l'audition de M. Didier Migaud, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, puis en tant que Premier président de la Cour des comptes. Conformément à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Haut Conseil des finances publiques nous a fait part de son avis relatif à l'évolution des soldes budgétaires. Il a constaté qu'ils étaient conformes à la trajectoire fixée dans la loi de programmation de finances publiques 2014-2019, et n'a pas demandé d'ajustement. Cependant, le Haut Conseil a considéré, c'est une innovation, qu'il fallait également se référer aux trajectoires définies par les programmes de stabilité.

En tant que Premier président de la Cour des comptes, M. Migaud a présenté le rapport de celle-ci sur la certification et les résultats de la gestion budgétaire. En ce qui concerne la certification des comptes – assez rare dans l'ensemble des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) –, les choses vont dans le bon sens. La question se pose cependant de savoir quel usage faire de cette comptabilité générale chaque année plus performante. Peut-être nous en direz-vous un mot.

Nous avons eu un débat sur l'exécution budgétaire. Nous sommes d'accord sur les chiffres, mais, à la lecture de la réponse que vous-même et le ministre avez faite à la Cour, nous avons constaté des divergences d'interprétation quant aux normes et aux conclusions qui en sont tirées sur l'évolution effective des déficits publics.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget.** Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 vient d'être adopté en Conseil des ministres. J'ai voulu vous en rendre compte immédiatement, car, dans l'esprit de la LOLF, les chiffres de l'exécution sont incontournables dans tout débat budgétaire. Je remercie le président Carrez et le bureau de la commission des finances de l'Assemblée nationale d'avoir accepté cette proposition d'audition.

Pour la dixième année consécutive, les comptes de l'État ont été certifiés par la Cour des comptes. Il faut le saluer : cela garantit la qualité comptable des finances de l'État, nécessaire à l'information du Parlement et, à travers lui, de l'ensemble des citoyens. Je veux en particulier saluer l'amélioration continue de la qualité de l'information comptable de l'État depuis 2006, grâce à l'implication des administrations et en particulier de la direction générale des finances publiques. Cette année, ce sont encore quarante-trois éléments de réserve qui ont été levés par la Cour : c'est un résultat satisfaisant.

La sincérité des comptes publics est en effet un objectif essentiel. La France est le seul État de la zone euro à présenter des comptes certifiés, gage de sérieux et de crédibilité. Comme vous le savez, les comptes de la sécurité sociale sont également certifiés, comme, désormais, ceux de la grande majorité des opérateurs de l'État, et, en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), une expérimentation de certification pour les collectivités locales est en cours de lancement. C'est un atout pour les réformes que nous menons – par exemple, celle de la politique immobilière de l'État engagée en début d'année 2016, qui serait impossible sans l'évaluation préalable de nos actifs : 190 milliards d'euros au total, dont 50 milliards d'euros d'immeubles de bureaux.

J'en viens à la présentation de l'exécution budgétaire dont je rappellerai les principaux résultats, tout d'abord sur l'ensemble des administrations publiques.

Le premier constat, c'est la baisse ininterrompue du déficit public depuis le début de la législature : il s'établit en 2015 à 3,5 % du produit intérieur brut (PIB), ou 3,6 % si l'on en juge d'après les chiffres corrigés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ces derniers jours, alors qu'il avait atteint 5,1 % en 2011.

Deuxième constat : pour la première fois depuis l'an 2000, le solde public s'améliore alors que les prélèvements obligatoires diminuent. Et si le déficit et les impôts baissent en même temps, c'est bien qu'il y a des économies : pour la deuxième année consécutive, la dépense publique ne progresse que de 0,9 % en valeur, hors crédits d'impôt ; c'est historiquement bas. Les économies réalisées, quelle que soit la façon dont on veut bien les mesurer, ont permis de réduire le déficit public tout en assurant le financement de nos priorités et les baisses d'impôts. En conséquence, après des années de hausse marquée, la dette est désormais quasiment stabilisée.

Troisième constat, enfin : cette amélioration repose sur des fondamentaux solides – structurels, diraient certains. Le déficit structurel s'est réduit de manière continue depuis 2012 : il représente 1,9 % du PIB en 2015, son niveau le plus bas depuis les années 1980.

Quels sont les résultats obtenus sur le budget de l'État ?

En 2015, le déficit budgétaire s'est réduit de 15 milliards d'euros par rapport à 2014 et, fait notable, il est moindre, de près de 4 milliards d'euros, que nous l'anticipions en loi de finances initiale. À la fin de l'année 2015, le déficit de l'État s'élevait à 70,5 milliards d'euros : bien entendu, c'est encore trop et il reste du chemin avant le retour à l'équilibre budgétaire, mais c'est en tout cas son plus bas niveau depuis 2008.

La norme de dépenses votée par le Parlement a été respectée, alors même que cet objectif a été durci en cours d'année de 700 millions d'euros. Et les dépenses de l'État sous norme, hors charges d'intérêt et pensions, sont en baisse de 1,4 milliard d'euros – d'exécution à exécution – par rapport à 2014.

Au sein de cette enveloppe, nous avons financé les dépenses nouvelles apparues en cours d'année, notamment pour assurer la sécurité des Français et faire face à la crise migratoire. Tout au long de l'année 2015, nous avons redéployé des moyens au sein du budget de l'État : les gains en pouvoir d'achat liés à la faible inflation ont été utilisés pour financer les dépenses nouvelles.



L'exercice 2015 prouve que notre manière de faire des économies est entièrement compatible avec une gestion publique de qualité : nous avons réduit de 1,4 milliard d'euros la dépense de l'État et, dans le même temps, je veux y insister, nous avons apuré la dette de l'État envers la sécurité sociale ; la dépense publique progresse, en 2015, à son plus bas historique et, cette même année, le montant des dettes de fonctionnement de l'État diminue, passant de 8,7 milliards à 7,5 milliards d'euros, de même que celui des dettes à l'égard des fournisseurs d'immobilisations, qui passe de 2,1 milliards à 1,7 milliard d'euros. Tous ces chiffres prouvent la qualité de la gestion : ils sont issus de la comptabilité générale de l'État et ont été certifiés par la Cour des comptes.

Le budget 2015 s'est également appuyé sur des prévisions prudentes de recettes. Alors que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a connu, en 2015, une montée en charge plus rapide que prévu et que l'inflation a été moindre que prévu, ce qui a évidemment pesé sur le rendement des recettes fiscales, notamment de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les recettes perçues par le budget général de l'État ont été supérieures de 1 milliard d'euros à la prévision de la loi de finances initiale – au mois de juin, on nous disait qu'il manquerait 10 milliards d'euros de recettes, et nous avons perçu 1 milliard de plus que prévu ! Cela non plus n'est pas dû au hasard. Le produit des recettes fiscales a été notamment soutenu par le rendement du contrôle fiscal, qui a connu, au cours de l'exercice 2015, une hausse de 1,8 milliard d'euros, pour atteindre 12,2 milliards d'euros recouvrés. La lutte contre la fraude fiscale constitue une priorité du Gouvernement et les moyens déployés en la matière se traduisent dans les encaissements de recettes au titre du contrôle fiscal.

Avant de conclure, je voudrais réagir à la manière dont la Cour des comptes envisage l'évolution du déficit de l'État – M. Migaud vous en a peut-être parlé.

Un peu à la manière du rapporteur général du Sénat, la Cour retrace cette évolution de différents éléments qualifiés d'exceptionnels et en tire la conclusion qu'après retraitement le déficit augmente. Il y avait bien un élément exceptionnel en 2014 : le deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA), d'un montant de 12 milliards d'euros – je l'ai toujours dit, et nous en avons toujours tenu compte. Aller au-delà est plus périlleux ! Je pourrais même vous dire que, si nous mettions de côté les dépenses qui augmentent, alors le déficit se réduirait d'encore plus que les 15 milliards d'euros que nous avons constatés. Je pense, par exemple, aux dépenses pour la sécurité des Français ou à la compensation de l'effet du pacte de responsabilité et de solidarité sur le financement de la sécurité sociale. Vous souvenez-vous comment ont été compensés ces 4 à 5 milliards d'euros que représentait cette phase de baisse des cotisations sociales ? Nous avons repris à la sécurité sociale des dépenses au titre des allocations logement, ce qui veut dire que nous avons accru d'autant les dépenses de l'État. Ce nonobstant, nous avons réduit le déficit public ! Cela me paraît essentiel. C'est bien le budget de l'État qui absorbe toutes les étapes du pacte de responsabilité et de solidarité.

Ce débat peut être sans fin, mais il existe un juge de paix : le déficit que nous vous proposons de voter à l'article 1<sup>er</sup> de ce projet de loi, inférieur de 15 milliards d'euros au montant voté en loi de finances de règlement pour 2014. C'est là un point incontestable, issu de la comptabilité de l'État.

Je suis bien entendu à votre disposition, monsieur le président, madame la Rapporteuse générale, mesdames et messieurs les députés, pour répondre à vos questions.

**M. Dominique Lefebvre, président.** Nous avons évoqué cette question des normes, de leur interprétation et de leur application ce matin. J'ai moi-même indiqué que ce débat ressemblait furieusement à celui que suscite régulièrement, au sein de notre commission, la question du déficit structurel. Les normes sont déterminées, définies. Nous pouvons débattre de leur définition et de leur interprétation, mais la manipulation n'est pas forcément une bonne chose pour la clarté du débat public, et cette remarque vaut pour tout le monde – le Gouvernement, les institutions indépendantes, notre commission elle-même...

Effectivement, à la fin, il y a des juges de paix. Sans doute le président Carrez estimerait-il que le juge de paix est le montant nominal du déficit, qui baisse. Et le déficit public, au sens de la comptabilité nationale, baisse. Vous avez raison, monsieur le secrétaire d'État, de dire qu'il faut considérer l'ensemble des mouvements, à la hausse et à la baisse. À l'arrivée, le déficit baisse.

**Mme Valérie Rabault, Rapporteure générale.** Je veux saluer des résultats conformes à ce qui a été voté, ce qui est relativement nouveau, et aussi une baisse en euros « sonnants et trébuchants », comme aime à dire le président Carrez, d'une exécution sur l'autre. Auparavant, nous ne faisons pas forcément de tels constats.

Pour parvenir à ce résultat, l'an dernier, vous aviez mis en réserve 8 milliards d'euros, dont la moitié avait été annulée au cours de l'année. Hier, nous nous sommes prononcés sur un décret d'avance, et il apparaît que nous avons 11,8 milliards d'euros en réserve. Pourriez-vous nous indiquer, à la lumière de l'exécution 2015, quel pourrait être le sort de ces 11,8 milliards d'euros ?

Ma deuxième question porte sur le rendement de l'impôt sur les sociétés, passé, depuis 2012, d'une quarantaine de milliards à 30 ou 31 milliards d'euros. C'est essentiellement dû au CICE. Dans l'équilibre général du budget de l'État, l'impôt sur les sociétés pèse de moins en moins... Je sais que certains trouvent toujours délicat de faire le partage entre les recettes fiscales qui viennent des ménages et celle qui viennent des entreprises, mais j'aimerais connaître votre analyse.

Les comptes spéciaux présentent un solde amélioré de 1,8 milliard d'euros. Quelle est votre analyse aussi sur ce point ? Le Premier président de la Cour des comptes ne nous a pas répondu à ce propos.

Enfin, le Premier président a préconisé une évolution des normes, avec l'adoption d'une norme de gestion et d'une norme globale. Souhaitez-vous retenir cette idée ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je souhaite tout d'abord vous faire part, monsieur le secrétaire d'État, d'une réflexion de la Cour des comptes. Bien que tous les crédits ouverts en loi de finances initiales ne soient pas consommés – heureusement, car nous ne sommes qu'au mois de mai ! – et que les plafonds d'emploi ne soient pas non plus tous atteints, vous procédez à de nouvelles ouvertures de crédits dans le cadre d'un premier décret d'avance. Il peut y avoir là un paradoxe et nous ne sommes peut-être pas suffisamment attentifs à la programmation au fil de l'eau des plafonds d'emploi ouverts. La Cour des comptes fait là une remarque intéressante dont il faudra tenir compte, notamment quand vous nous présentez des comptes ou un décret d'avance.

Selon la plaquette relative aux comptes de l'État que vous avez mise à notre disposition, le CICE représente 16,3 milliards d'euros en 2015, mais le Premier président de la Cour des comptes avance pour sa part le montant de 12,5 milliards d'euros. Il peut y avoir des décalages, mais tout de même...

Quant à l'amélioration du solde budgétaire, la Cour des comptes l'estime faible. Effectivement, une fois le PIA et le Mécanisme européen de stabilité (MES) pris en compte, l'amélioration se réduit à 300 millions d'euros. Le Premier président de la Cour des comptes estime donc que la maîtrise des dépenses est à la fois partielle et fragile, et ce sont en premier lieu les collectivités territoriales, les opérateurs de l'État et l'Union européenne qui en sont affectés. Pouvez-vous nous prouver qu'il y a une réelle maîtrise des dépenses de l'État proprement dit ?

Enfin, je veux alerter le Gouvernement sur le niveau d'endettement. Bien sûr, nous avons réduit la progression de la dette financière de l'État, mais c'est essentiellement le fait des primes à l'émission encaissées en 2015, d'un montant de 22 milliards d'euros. Cela aura inévitablement un impact à l'avenir. L'avez-vous déjà mesuré, notamment sur les budgets des années 2017 à 2020 ?

Ce sont là des questions simples et concrètes.

**M. Yann Galut.** Merci, monsieur le secrétaire d'État, pour cette présentation très claire.

Je veux saluer l'action de votre administration en matière de contrôle fiscal. Les chiffres montrent des progrès importants au cours de l'année 2015, et il faut continuer à y être extrêmement attentif. Différentes affaires ont démontré l'efficacité de vos services, et la réalité de la volonté politique du Gouvernement, notamment cette perquisition, hier, dans les locaux de Google, à la suite d'une plainte de l'administration fiscale – l'enjeu serait de plusieurs milliards d'euros. M. Sapin propose la création d'une agence nationale anticorruption ; c'est essentiel, mais nous avons déjà créé un parquet national financier, qui travaille, notamment sur les plaintes de l'administration fiscale. Hélas, il manque aujourd'hui de moyens ; il m'a été indiqué que le ministère de la justice devait se pencher sur la question. La semaine dernière, avec M. Sapin, nous nous sommes rendus à Londres. À la suite des *Panama Papers*, le ministère des finances britannique a décidé d'attribuer au parquet national financier anglais l'équivalent de 10 millions d'euros supplémentaires pour faire face à la multiplication des affaires fiscales internationales. Je sollicite donc, avec d'autres collègues, le doublement des moyens de notre parquet national financier.

Par ailleurs, si le produit de la TVA est conforme, d'après ce que j'ai lu, aux prévisions, la lutte contre la fraude à la TVA, notamment contre les « carrousels », ne progresse pas assez, de mon point de vue, nonobstant votre réelle volonté d'agir en ce sens. Nous en avons encore discuté hier en commission des finances. Il faut des avancées beaucoup plus concrètes pour la prochaine loi de finances.

**Mme Véronique Louwagie.** Merci, monsieur le secrétaire d'État, de venir nous présenter ce projet de loi sitôt qu'il a été adopté en Conseil des ministres.

Vous avez souligné qu'il n'y avait pas beaucoup de changement en ce qui concerne l'endettement de l'État. Il progresse toutefois de 100 milliards d'euros, sans parler des engagements hors bilan, que vous avez évoqués comme stables, d'un montant de 3 300 milliards d'euros, notamment des engagements en matière de retraites et des engagements relatifs à des dispositifs d'intervention de l'État. Ceux au titre des aides au logement progressent ainsi de 24 milliards d'euros, et ceux au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) de 2 milliards d'euros. Ces engagements sont-ils susceptibles d'évoluer encore au cours de l'année 2016 ?

Je reviens aussi sur la mission *Défense*. Le président Migaud a fait état d'une augmentation des reports des crédits, qui atteint 1 890 millions d'euros – quasiment 2 milliards d'euros ! Et n'oublions pas les réserves formulées par la Cour des comptes. Certes, vous avez dit vous satisfaire de la certification des comptes de l'État, avec la levée de quarante-trois réserves, mais il en reste cinq substantielles, et la mission *Défense* est concernée avec une incertitude sur les stocks, sur les recensements, sur les évaluations. Tous ces éléments ne sont-ils pas de nature à la mettre en difficulté, avec ses moyens humains et matériels, et, au bout du compte, à compromettre la sécurité du pays ?

**M. Dominique Lefebvre, président.** Ayant été, dans une autre vie, contre-rapporteur de l'acte de certification, je ne suis pas certain que les problèmes de comptabilisation des stocks du ministère de la défense aient quelque chose à voir avec sa capacité à faire face à ses missions. Le problème est ancien, c'est une réserve qui existe depuis 2006. Moins forte aujourd'hui, elle tient à des problèmes plus comptables que de gestion.

**M. Marc Goua.** Les pensions versées représentant 70 % des salaires et retraites versés, et cela risque de monter encore ; c'est un peu inquiétant.

Par ailleurs, je ne comprends pas tout à fait le lien établi entre la baisse de 6,4 milliards d'euros du produit de l'impôt sur les sociétés et la hausse du CICE. Celle-ci n'explique qu'une partie de celle-là, qui doit malheureusement tenir, aussi, à une baisse des résultats des entreprises, également inquiétante.

**M. Marc Le Fur.** Si vous notez, monsieur le secrétaire d'État, des évolutions nominales tout à fait positives, rappelons quand même que le contexte a été, en 2015, extrêmement favorable, avec des taux d'intérêt très faibles et des cours du pétrole bas. Pouvez-vous évaluer l'impact de ces paramètres sur le budget de l'État ?

Deuxièmement, qu'en est-il du contrôle fiscal ? Le Premier président de la Cour des comptes, à qui j'ai également posé la question, ne semble pas noter d'évolution sensible des résultats du contrôle fiscal.

Troisièmement, les 22 milliards d'euros de prime à l'émission, phénomène que nous découvrons pour ainsi dire aujourd'hui, ont pour effet de repasser le « mistigri » de la charge de la dette aux suivants. Le budget 2015 s'en trouve favorisé, mais c'est tout à fait inquiétant pour l'avenir.

Quatrièmement, le Premier président de la Cour des comptes nous a dit que, pour la première fois depuis quinze ans, depuis 2002, il y avait une création nette d'emplois de l'État. Le confirmez-vous ?

Cinquièmement, il nous a expliqué aussi, ce matin, que les évolutions positives étaient largement dues aux efforts demandés à d'autres que l'État. Ce n'est pas anormal en soi, mais ce n'est pas sans conséquences pour les collectivités locales – je vous renvoie notamment à la page 83 du rapport de la Cour des comptes. Les conséquences sont même visiblement plus importantes que sur le budget de l'État.

Sixièmement, Mme Vallaud-Belkacem nous a expliqué hier que les annulations de crédits dans le cadre du décret d'avance n'étaient qu'apparences comptables qui n'auraient aucune traduction concrète pour la recherche. Ces propos ont surpris. Partagez-vous ce sentiment ?

**Mme Eva Sas.** Merci, monsieur le secrétaire d'État, pour cette présentation nécessaire après l'audition de M. Migaud et qui nous apporte des précisions complémentaires.

Ma première question concerne les contentieux. Pourriez-vous nous préciser le montant des dépenses qu'ils ont réellement occasionné en 2015 ? Les dépenses réelles sont souvent très inférieures au montant provisionné, parfois un peu monté en épingle.

Vous signalez une augmentation de 600 millions d'euros du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Pouvez-vous nous préciser, aujourd'hui ou plus tard, les parts qu'y ont respectivement prises l'effet volume et la composante carbone ? Cela nous permettrait de mieux cerner l'évolution des volumes consommés.

Enfin, les points de vue de la Cour des comptes et du Gouvernement divergent nettement sur le montant du déficit retraité : la Cour des comptes fait état d'une baisse de 300 millions d'euros, et vous-même d'une baisse de 3 milliards d'euros. À quoi cette différence tient-elle ?

**M. Dominique Lefebvre, président.** Un mot avant de vous laisser répondre, monsieur le secrétaire d'État. S'il ne me paraît pas indispensable que le rapport de la Cour des comptes soit publié le jour de la présentation du projet de loi de règlement en Conseil des ministres, il n'en est pas moins de bonne politique que le projet de loi nous soit présenté le jour même de son adoption en Conseil des ministres – et ce n'est pas la première fois qu'il est ainsi procédé. En l'occurrence, la publication concomitante du rapport de la Cour des comptes nous permet un débat d'ensemble.

**M. le secrétaire d'État.** Tout d'abord, une remarque générale. Un certain nombre de questions concernent le produit de l'impôt sur les sociétés (IS) ou les recettes de TVA. À la fin du mois de mai, il n'est pas possible d'y répondre. Nous ne connaissons pas encore les chiffres. Je ne pourrai donc pas vous renseigner sur le produit de l'impôt sur les sociétés, d'autant que le mécanisme est complexe, notamment avec le cinquième acompte versé par les grandes entreprises.

Ensuite, il faut toujours être prudent dans ses prévisions, même à l'échelle d'évolutions infra-annuelles. L'INSEE nous a montré ces derniers jours qu'un taux de croissance annuelle du PIB peut être révisé du simple au triple un an et demi plus tard. Cela nous interpelle. Il ne s'agit là que d'une donnée passée, soyons donc particulièrement humbles lorsqu'il s'agit de l'avenir. Mon cabinet sait que j'ai l'habitude de poser des questions sur l'état des recettes, et on me répond bien souvent qu'il est trop tôt. Ce n'est ainsi qu'à la fin du mois de juin que nous pourrions avoir des indications précises sur les rentrées de l'impôt sur le revenu. Dès lors, je ne sais que vous répondre, madame la Rapporteuse générale, sur l'impôt sur les sociétés.

Le CICE représente un montant d'un peu plus de 16 milliards d'euros, mais la Cour des comptes avance un montant d'un peu plus de 12 milliards d'euros. En 2015, le CICE a été payé au titre des salaires de 2014, sous la forme d'une réduction de l'impôt sur les sociétés acquitté – en cas d'imputation du CICE sur le montant dû – ou d'un remboursement. Le produit net de l'impôt sur les sociétés est donc en baisse en 2015. La créance de CICE est inscrite dans les comptes dans les entreprises. Son montant est d'environ 16 milliards d'euros. C'est aussi son coût en comptabilité nationale, mais le montant imputé sur l'impôt sur les sociétés ou restitué aux entreprises, le coût budgétaire donc, est, lui, de l'ordre de 12 milliards d'euros. Cet écart est une dette de l'État, inscrite

dans les comptes, et qui est prise en compte, bien sûr, pour prévoir les remboursements ultérieurs. Voilà l'explication.

La perquisition effectuée hier chez Google intervient bien à la suite d'une plainte de l'État pour fraude fiscale – il nous est pourtant souvent reproché de ne pas engager de poursuites. J'ai indiqué clairement, ce même jour, sur une chaîne d'information, qu'il n'était pas question de faire des transactions ; il n'y en a pas eu, et il n'y en aura pas, que ce soit avec Google ou avec d'autres. Il n'en va pas de même dans d'autres pays... Je ne peux en dire plus, mais je répéterai que cinq contrôles seulement, l'année dernière, portant sur cinq entreprises, ont produit 3,3 milliards d'euros de redressement et de pénalités. Je vous laisse faire la division, vous devinez quels sont les montants en jeu... Je ne peux pas citer les entreprises en question, mais cela tient souvent à l'existence d'un établissement stable – d'ailleurs, la question a été clairement évoquée par le parquet national financier dans son communiqué d'hier. Parfois, les contrôles portent sur la validité de prix de transfert, ou d'autres phénomènes qui peuvent être liés à la TVA. Les grandes entreprises multinationales ne bénéficient ni de complaisance ni de bienveillance, qu'elles soient étrangères ou françaises.

Les montants recouverts au terme des contrôles représentent un peu plus de 12 milliards d'euros. Cela peut paraître peu par rapport à la bonne vingtaine de milliards d'euros notifiés, mais c'est parce que le contentieux dure et qu'il y a des procédures contradictoires, parfois devant des juridictions complexes, notamment quand plusieurs États sont concernés.

Le Comité national de lutte contre la fraude (CNLF) se réunit au mois de juin. Nous aurons alors l'occasion, monsieur Galut, de faire le point sur la fraude à la TVA, mais je partage votre impatience – mon administration le sait –, notamment en ce qui concerne l'utilisation d'outils comme le *data mining*.

La communication qui a suivi l'audition de la procureure du parquet national financier par le Sénat ne m'a pas échappé. Le ministère de la justice a fait l'objet d'un dégel de crédit d'un peu plus de 100 millions d'euros ; c'est au garde des Sceaux qu'il appartient de répartir ces moyens. Pour notre part, nous sommes entièrement disponibles, et un certain nombre de fonctionnaires de mon administration travaillent en lien avec ce parquet. Il ne vous a pas échappé que l'opération Google a mobilisé 25 agents, l'ensemble de la police fiscale : ce sont des moyens considérables.

Vous avez raison, madame la Rapporteure générale, de poser la question de l'avenir de la réserve de précaution. Cette année, elle est plus importante que l'année dernière. Tout d'abord, nous avons gelé tous les reports de 2014, ce qui a augmenté son montant. La réserve de précaution est un atout, car elle permet de couvrir un certain nombre de dépenses nouvelles en cours d'année, mais elle peut aussi faire l'objet d'annulations de crédits. C'est en partie le cas avec ce décret d'avance sur lequel vous avez rendu un avis hier. Quelle sera la proportion de dégels ou d'annulations au sein de la réserve de précaution ? Il est un peu tôt pour le dire, mais vous savez quels postes doivent traditionnellement être alimentés : les opérations extérieures (OPEX), ceux d'un certain nombre de prestations sociales, certains crédits du ministère du travail. D'ailleurs, nous avons utilisé une partie de cette réserve pour financer le plan emploi.

Effectivement, le solde des comptes spéciaux est supérieur de 1,8 milliard d'euros au montant prévu en loi de finances initiale. Le solde des comptes d'avance aux collectivités a été augmenté de 300 millions d'euros, celui du compte *Participation de la France au désendettement de la Grèce* de 400 millions d'euros, parce que nous n'avons pas reversé en 2015 les profits réalisés par la Banque de France sur les titres grecs – j'avais évoqué ici même ce décalage d'un an. Quelques prêts à des États étrangers ont été reportés, pour un montant global de 700 millions d'euros. D'autres facteurs assez disparates expliquent 400 autres millions d'euros. Si vous souhaitez plus de détails, mes services se tiendront à votre disposition.

En matière de dette, M. Le Fur a parlé de « passer le mistigri » aux suivants. Pardonnez-moi de vous le dire comme cela, monsieur Le Fur, mais c'est une parole d'expert, n'est-ce pas ?! Vous vous y connaissez, pour passer le mistigri !

L'encaissement des primes à l'émission, ce n'est pas nouveau. C'était d'ailleurs indiqué clairement dans le texte du projet de loi de finances rectificative pour l'année 2015, à la fin de l'année dernière. Le montant y figurait : 22 milliards d'euros de primes à l'émission. On retrouve le phénomène en Espagne pour 1,2 % du PIB, au Royaume-Uni pour 0,9 % du PIB. L'encaissement de ces ressources de trésorerie a permis de réduire effectivement l'encours de dette à court terme de l'État – pas les dettes à long terme. Cela permet aussi de réduire l'exposition de la dette au risque de remontée des taux.

Le taux de la dette à dix ans de la France est de 0,50 %, et nous étions partis de l'hypothèse d'un taux largement supérieur pour la fin de l'année 2016. Nous pouvons donc espérer trouver là quelques ressources supplémentaires en fin d'année. Le *spread* entre les taux allemands et les taux français reste quasiment toujours le même : trente à trente-trois points de base. La situation est stable depuis quasiment deux ans. C'est le résultat de la politique de la Banque centrale européenne (BCE), mais aussi la conséquence de la crédibilité de la France. L'Italie, l'Espagne, le Portugal, sans parler de la Grèce, ne bénéficient pas de taux aussi faibles. Chaque fois, on nous dit que nous bénéficions d'une conjoncture favorable, d'un « alignement des planètes », toutes choses qui tiendraient d'un don du ciel, mais, lorsque cela va mal, tout serait de notre faute ! Ayons une vue plus équilibrée de la réalité.

J'ai dit tout à l'heure que les reports de charges avaient baissé globalement. Il ne faut pas confondre les reports qui augmentent de façon modérée – de 200 millions d'euros – et qui ont été gelés – cela n'a d'impact que si on peut les dépenser –, et les charges à payer, qui, elles, sont stables, hors éléments exceptionnels, à savoir des apurements communautaires et l'indemnisation d'Écomouv'. Hors retraitement, elles baissent de 1,2 milliard d'euros. Les charges à payer, c'est ce que l'on doit réellement à un fournisseur, et leur montant a été parfaitement stabilisé.

Mme Sas a eu raison de poser la question, assez récurrente au sein de cette commission, des contentieux. Vous avez raison, madame la députée, de dire qu'ils coûtent souvent un peu moins en décaissements que ce que l'on avait provisionné. C'est parfois lié à des demandes plus étalées dans le temps que prévu. Parfois aussi, des juridictions se prononcent de façon plus tardive que prévu. Par exemple, pour le contentieux sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), nous avons dépensé 800 millions d'euros, alors que notre provision était de 1,75 milliard d'euros. Oui, nous sommes souvent prudents en établissant nos provisions. Faut-il s'en plaindre ? Nous suivons de très près ces contentieux. Votre commission y consacre parfois une séance, elle me reçoit ou, éventuellement, reçoit le directeur général des finances publiques ; nous sommes à votre disposition.

Comment chiffrer l'impact du cours du pétrole sur le budget ? C'est quasiment impossible, mais j'étudie la question avec chacun de mes collègues lorsque nous préparons un décret d'avance ou une conférence budgétaire. Et je ne manque jamais de rappeler que le plus gros consommateur français de pétrole ou de carburant est probablement le ministère de la défense – je ne fais là qu'un constat. Ce n'est pas l'État qui, de manière presque abstraite, bénéficie de cours favorables : ce sont tous les ministères, qui ont tous des bâtiments à chauffer, des véhicules, lesquels roulent avec du carburant. Certains ministères réalisent une économie à la suite de la baisse du cours du pétrole, que nous nous efforçons de reprendre lorsque cela nous paraît justifié.

La Cour des comptes dit toujours que l'on pourrait faire mieux en matière de contrôle fiscal. Nous avons mis en œuvre un certain nombre de dispositions, nous en avons parlé tout à l'heure. Les choses progressent pour plusieurs raisons. Premièrement, le Parlement a donné des possibilités supplémentaires à l'administration – cela n'a pas toujours été assez souligné. Ensuite, la coopération internationale progresse très rapidement – et cela continuera au cours des prochains mois. L'ensemble a rapporté environ 2 milliards d'euros supplémentaires, le montant des notifications passant de 19 milliards à 21 milliards d'euros. Les montants recouverts ont aussi augmenté, mais les recouvrements concernent aussi des notifications d'années antérieures, et il est toujours assez difficile de faire la part des choses.

Quant aux crédits de la défense, rappelons que c'est l'une des premières fois qu'une loi de programmation militaire (LPM) est respectée. Cette loi a été débattue, elle a été adoptée, nous l'avons révisée l'an dernier, et elle est respectée. Ce n'est quasiment jamais arrivé. Et si les recettes dites « exceptionnelles » nourrissaient quelques inquiétudes, elles ont été remplacées par des crédits budgétaires. Les réserves sur les stocks peuvent être liées – je n'en suis pas sûr – au secret de la défense nationale ; soyons donc très prudents.

La recherche fait beaucoup parler depuis quelques jours. Je l'ai dit ici la semaine dernière, et je ne change pas une virgule à mon propos : il n'y a pas de coupes budgétaires, il y a des prélèvements sur les trésoreries d'un certain nombre d'organismes. Cela s'est déjà fait, sous d'autres majorités, et il y en a déjà eu au cours de la législature. Lorsque des organismes ont des fonds de roulement qui nous paraissent, sinon surabondants, du moins très confortables, il y a lieu d'y regarder. Mon ministère a retenu les propositions du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ; parfois même, il est allé moins loin. Le prélèvement sur la trésorerie du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) nous paraît supportable, dans la mesure où des raccordements seront faits en 2017. Pour le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), nous devons être plus attentifs. La ministre vous a répondu hier dans l'hémicycle, alors qu'un retard de train m'empêchait d'être présent pour les questions d'actualité, et elle et moi nous sommes entretenus ce matin encore de la question. Si des besoins se faisaient jour, si la réalisation d'un certain nombre de projets du CEA était empêchée, bien entendu, nous agirions – nous avons évoqué tout à l'heure ces 11,8 milliards d'euros de la réserve de précaution. La somme prélevée sur la trésorerie du CEA est largement inférieure à 100 millions d'euros – je crois qu'elle est de l'ordre de 60 millions d'euros. Il faut rassurer, il faut être vigilant, il faut être attentif – nous le sommes.

Monsieur Goua, nous en saurons plus dans quelques semaines sur le produit de l'impôt sur les sociétés et l'impact du CICE. Nous ferons alors nos commentaires.



Effectivement, madame Sas, l'augmentation des recettes de la TICPE pourrait être due à deux choses : un effet volume et un effet lié à l'instauration de cette composante carbone, à la contribution climat-énergie sur les carburants. Peut-être pourrions-nous faire un point sur la question.

Je terminerai par les divergences entre les uns et les autres – la Cour des comptes, le Gouvernement, vous-mêmes – sur les normes. À titre personnel, je ne souhaite pas, madame la Rapporteuse générale, un changement des normes utilisées. Un jour, c'est du structurel ; un autre jour, c'est du nominal. Un jour, on inclut ceci, ou cela ; un autre jour, on l'exclut. Arrêtons de changer les normes. Et, franchement, je ne suis pas sûr qu'au marché de Montauban, de Longwy ou d'Argenton-sur-Creuse nos concitoyens nous interpellent précisément sur la norme de dépense... Nous nous sommes mis d'accord sur l'utilisation de certaines normes d'analyse, certaines normes budgétaires – c'était un gros travail, fait par nos prédécesseurs. Je souhaite, de ce point de vue, une certaine stabilisation, et nous verrons, au fil du temps, si des améliorations sont nécessaires.

**M. Dominique Lefebvre, président.** Merci, monsieur le secrétaire d'État. Vos interventions de qualité sont toujours appréciées, par-delà les divergences d'opinion, et manifestent le respect que vous témoignez à une maison que vous connaissez bien.

Nous aurons l'occasion de nous revoir assez rapidement, notamment pour le débat d'orientation des finances publiques au début du mois de juillet.



## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de sa réunion du mercredi 29 juin 2016, la commission des finances procède à l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 (n° 3781).*

**Mme Valérie Rabault, Rapporteure générale.** Ce projet de loi de règlement comporte un article liminaire et dix articles. L'essentiel concerne la conformité de ce que nous avons voté en loi de finances et loi de finances rectificative avec la réalité de l'exécution, à l'exception des articles 9 et 10 qui sont relatifs à la reconnaissance d'utilité publique de certaines dépenses et à la responsabilité pécuniaire d'agents publics.

Je présenterai différents éléments de l'adéquation entre l'exécution et nos votes, en commençant par la réduction du déficit public. Ce déficit public, qui englobe l'ensemble des déficits consolidés de l'État, des administrations de la sécurité sociale et des collectivités locales, a été réduit de 0,4 point de PIB en 2015, soit plus que ce que nous avons adopté en loi de finances initiale. Cette réduction repose uniquement sur un pilotage plus resserré des dépenses publiques, essentiellement celles de l'État.

La Cour des comptes a lancé une polémique – et je pèse mes mots – en laissant entendre que le déficit n'aurait pas diminué de 4 milliards mais de 300 millions d'euros. Or, un déficit se mesure en comptabilité nationale et la Cour des comptes a choisi, dans son communiqué de presse, de le publier en comptabilité budgétaire, tout en changeant le périmètre des retraitements des dépenses exceptionnelles par rapport à 2014. C'est un flou artistique qui ne me paraît pas digne de la Cour. Dans son rapport, il est clairement écrit qu'en comptabilité nationale le déficit a baissé de 4 milliards d'euros, et elle est donc d'accord avec les chiffres avancés par le Gouvernement, mais ce n'est pas en première page. Il n'y a pas eu en 2015 de lancement de programme d'investissements d'avenir (PIA) ni de dépenses exceptionnelles. Le choix de la comptabilité budgétaire, avec l'extension du périmètre, a conduit la Cour à minorer le déficit en 2014 et à le majorer en 2015, aboutissant à son chiffre de 300 millions, mais c'est un procédé un peu curieux de sa part. Il vaut mieux se fier à un thermomètre officiel qui ne change pas d'une année sur l'autre.

**M. le président Gilles Carrez.** La question avait déjà été posée l'an dernier, à l'occasion de l'examen de l'exécution 2014. L'essentiel de la divergence est lié au traitement des PIA successifs : 35 milliards pour la première phase en 2010, 12 milliards pour la deuxième en 2014, et bientôt 10 autres milliards. Ces montants considérables vont s'étaler sur plusieurs années et je pense même au-delà de dix ans. Il faudrait soumettre une proposition au Gouvernement sur la manière de les traiter. Comme la Rapporteure générale, je pense que c'est la

comptabilité nationale qui importe, mais, en comptabilité budgétaire, il faudrait se mettre d'accord sur l'idée de compter tous les décaissements de l'année au niveau réel du décaissement, ce qui nécessiterait d'aller les chercher chez les opérateurs, afin de mettre un terme à toute polémique. Faute de quoi, nous retrouverons le sujet chaque année.

**Mme la Rapporteuse générale.** En effet, cela donne lieu à des débats dans lesquels personne ne sait de quoi il est réellement question.

J'en viens aux dépenses de l'État. Nous avons adopté un plafond de dépenses de 367,6 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) et l'exécution a atteint 366,7 milliards. Dans le détail, ce sont 4,8 milliards de crédits supplémentaires qui ont été votés en loi de finances rectificative, 2,4 milliards d'annulations de dépenses, une charge de la dette moins importante que prévu, à hauteur de quelque 2 milliards, ainsi que certaines autres dépenses moins importantes que prévu, à hauteur de 1,2 milliard.

Nous avons eu un taux record de réserve de précaution, de 11,1 milliards d'euros au total : 9 milliards en début d'année, 2,1 milliards en cours d'année. Un tel montant n'a jamais été atteint par le passé, que ce soit en termes absolus ou relatifs. Il y a eu ensuite un strict respect de la norme pour les dépenses inscrites dans le périmètre. Par ailleurs, des crédits supplémentaires ont été supprimés en cours d'année, parmi ceux mis en réserve ou ceux non consommés.

Les reports de crédits de paiement en 2015 – 7,8 milliards d'euros – sont à peu près équivalents à ceux de 2014 – 7,4 milliards. Parallèlement, l'État a étendu le périmètre qu'il finance puisqu'il a compensé à la sécurité sociale des exonérations de cotisations à hauteur de 7,6 milliards, dont 4,75 milliards au titre du pacte de responsabilité et de solidarité.

En ce qui concerne, à présent, les recettes, alors que l'exécution 2014 manifestait un écart de 10 milliards entre recettes votées et recettes réelles, l'exécution 2015 est en ligne avec ce que nous avons voté, c'est vrai globalement comme impôt par impôt. Tout juste peut-on relever une augmentation significative des droits de succession par rapport aux prévisions.

En page 12 du document qui vous a été distribué, j'ai distingué, dans les recettes, ce qui est payé par les ménages et ce qui l'est par les entreprises. Je sais que cela peut donner lieu à débat, notamment sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et c'est pourquoi j'ai repris des chiffres depuis 2007. Les prélèvements obligatoires ont légèrement baissé en 2015, de 0,1 point de produit intérieur brut (PIB).

Le tableau de la page 13 ne concerne quant à lui que la fiscalité. Celle-ci a baissé sur les entreprises de 3,35 milliards d'euros : l'impôt sur les sociétés a baissé de 4,3 milliards en comptabilité nationale tandis que la fiscalité locale a augmenté d'un milliard.

L'évolution des cotisations patronales résulte de deux éléments : l'évolution spontanée de cotisations liée à une augmentation de la masse salariale de 2 %, et la mise en œuvre du pacte de responsabilité qui a conduit à de nouveaux allègements de cotisations de 4,7 milliards d'euros pour les salaires entre un et 1,6 SMIC, et d'un milliard sur les cotisations familiales des indépendants.

Le tableau de la page 15 montre les niveaux de cotisations patronales ramenées au salaire brut, pour les différents salaires. Ainsi, en 2007, les cotisations patronales représentaient 20 % du salaire brut pour une personne au SMIC, 20 % également en 2012 et, avec la mise en œuvre du pacte de responsabilité, 10 % en 2015. Au niveau de 2,5 SMIC, en revanche, on ne constate aucune variation.

**M. le président Gilles Carrez.** Le choix fait pour ce tableau est-il un simple choix de présentation ou bien cela va-t-il plus loin ? Quand on voit que les cotisations patronales au niveau du SMIC ne représentent que 10 % du salaire brut, on se demande s'il ne serait pas plus logique d'avoir un vrai barème affichant la réalité des cotisations. De nombreux employeurs continuent de penser que les niveaux sont exorbitants.

**Mme la Rapporteuse générale.** Les exonérations de cotisations sociales du pacte de responsabilité s'arrêtent en 2015 à 1,6 SMIC tandis que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) joue jusqu'à 2,5 SMIC. Dès lors, nous voyons qu'à partir de 2,5 SMIC le ratio reste stable par rapport à 2007.

**Mme Véronique Louwagie.** Le taux de cotisations patronales à 10 % au niveau du SMIC est à mettre en relation avec le taux de forfait social de 20 % pour l'intéressement et la participation. Les entreprises n'ont pas du tout intérêt, pour ce niveau de salaire, à opter pour l'intéressement et la participation.

**Mme la Rapporteuse générale.** La page 16 présente un point sur la fiscalité écologique. Celle-ci s'élève en 2015 à 62 milliards d'euros, entre les ménages et les entreprises, soit 2,85 % du PIB.

Je fais en page 18 un point sur la dette, visant à répondre à une question posée par Charles de Courson lors d'une séance de questions au Gouvernement : comment se fait-il qu'avec un déficit à 70,5 milliards d'euros, l'emprunt, donc la dette, n'augmente que de 48,8 milliards ? Il n'y a pas de tour de passe-passe. En 2015 a été conduite une politique d'émission de titres à partir d'anciennes obligations. En cas de différentiel entre les taux depuis le moment de l'émission de la dette, plus ce différentiel est important et plus la soule l'est. L'Agence France Trésor (AFT) conduit une telle politique d'émission de titres depuis 2008 – une politique qui a connu un sommet en 2011 – mais les primes d'émission étaient jusqu'alors plus faibles car le différentiel était moins important avec les taux de marché. Aujourd'hui, avec des taux nuls, voire négatifs, les différentiels sont significatifs et l'État a perçu 22,7 milliards de primes d'émission. C'est la

soustraction de ce montant du déficit de 70,5 milliards qui donne les quelque 50 milliards de dette.

Enfin, nous votons chaque année des plafonds d'effectifs. Un plafond n'a pas nécessairement vocation à être atteint, mais le principe d'une loi de règlement est de comparer la réalité avec ce qui a été voté. Les effectifs de l'État et de ses opérateurs ont augmenté de mille postes. Les priorités du Gouvernement sont reflétées dans ces embauches puisque 10 000 postes supplémentaires ont été pourvus en 2015 dans l'éducation nationale, près de 900 à la justice et 1 500 dans la police et la gendarmerie. Je rappelle que le concept de l'équivalent temps plein travaillé ou ETPT consiste à ne compter une personne à mi-temps que pour moitié, de même pour une personne à temps plein commençant à travailler au 1<sup>er</sup> juillet, ce qui est différent du concept utilisé dans le secteur privé.

**M. le président Gilles Carrez.** Merci pour ces tableaux de grande qualité.

La politique d'émission a été modifiée de façon substantielle en 2015. Depuis 2008, les primes d'émission s'élevaient en moyenne à 4 ou 5 milliards d'euros, avec un pic de 10 milliards en 2011. La raison de leur forte augmentation, à 22,7 milliards, en 2015, est double : il y a, d'une part, la raison que vous avez indiquée concernant le différentiel de taux, mais aussi, d'autre part, le fait que le pourcentage d'émissions ayant fait l'objet de primes est plus élevé. On ne m'empêchera pas de penser que les 22,7 milliards sont utilisés pour rembourser de l'encours de dette, essentiellement de court terme, et que la dette qui serait ainsi passée de 95 à 97 % du PIB n'est relevée qu'à 96 % ; cette politique permettra au Gouvernement de faire des comparaisons flatteuses pour lui, indiquant que la dette mesurée en points de PIB n'a pratiquement pas augmenté sous cette législature, ou en tout cas moins que sous la précédente, alors qu'elle aura en fait tout autant augmenté. Qui paiera les intérêts à 6 %, alors qu'on aurait pu emprunter à 0,6 % ? Ce sont les successeurs.

J'ai demandé à M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, il y a six mois, que celle-ci mette en valeur ce point, et c'est ce qu'elle a fait dans son rapport sur l'exécution en 2015 du budget de l'État. Il est vrai qu'en comptabilité nationale, cela ne change rien.

**Mme la Rapporteuse générale.** Je suis d'accord pour dire que l'exercice doit être manié avec précaution mais je constate, par ailleurs, que toutes les collectivités locales le pratiquent. C'est ce qu'on appelle de la « gestion active » de la dette. Il faut regarder sur les dix ans à venir les tombées de coupons en fonction de différents scénarios selon que les taux restent bas ou augmentent.

**M. Dominique Lefebvre.** Je ne vois pas ce qu'aurait pu être une stratégie d'émission alternative. La question est de savoir si cette gestion de la dette est pertinente sur la durée. Il est faux de laisser croire que nous aurions une gestion « court-termiste » qui conduirait à un alourdissement de la dette.

On a l'impression, en lisant son rapport, que la Cour des comptes découvre les primes d'émission. Ce rapport se réfère à une situation où il n'existerait pas de telles primes d'émission, mais une telle situation n'existe pas. Cette présentation n'est donc pas acceptable.

La politique d'émission a toujours reposé sur deux piliers : l'émission de nouveaux emprunts et le rattachement à des emprunts existants. Entre les 5 et les 22 milliards d'euros, il convient de voir ce qui correspond à une modification de la stratégie d'émission et ce qui tient au fait que nous sommes en zone d'intérêts négatifs. Cette stratégie diffère dans le temps le paiement des intérêts mais elle n'augmente en aucun cas le coût de la dette.

**Mme la Rapporteuse générale.** Je crois qu'il faut repréciser certains points. En 2011, la part de la dette émise à partir de souches anciennes représentait 40,5 % du volume total d'émissions, contre 26 % en 2014 et 33,9 % en 2015. Entre ces deux dernières années, il faut donc constater une petite augmentation, mais sans qu'elle aille jusqu'à faire dépasser le niveau de 2011. Il en va cependant différemment, j'en conviens, si l'on prend comme point de repère les primes d'émission.

La Banque centrale européenne (BCE) conduit une politique de rachat de titres de la dette qui assèche la liquidité du marché secondaire. C'est un autre facteur à prendre en compte et qu'il ne faut pas minimiser.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je m'attacherai au document mis à disposition par notre Rapporteuse générale. À la page 13, l'on relève une hausse de 15 % de la fiscalité locale. J'espère que vous ne vous en étonnez pas ! Ne savons-nous pas qu'elle est le résultat d'une réduction drastique des dotations budgétaires de l'État à ces collectivités ?

La baisse de la DGF n'a pour suite que la chute des investissements sur le territoire, malgré la hausse de l'imposition locale. C'est un phénomène qui me semble devoir être pris en compte, car je suis très inquiète.

Quant à la bonne tenue de l'objectif de réduction du déficit de l'État, finalement supérieure aux prévisions, je ne me refuse pas à la mettre à votre crédit, mais j'apporterai toutefois quelques bémols.

Pour 3,67 milliards d'euros, il s'agit de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques. Il y aurait une plus grande réduction du déficit si l'État s'appliquait à lui-même les exigences de réduction des dépenses qu'il formule à l'encontre des autres collectivités. En fait, le budget de l'État affiche une maîtrise, mais non une réduction, des dépenses.

Du côté des recettes, une certaine dynamique s'est perdue, puisqu'elles semblent avoir perdu toute élasticité. Une baisse de la fiscalité sur les ménages dès 2015 nous avait été annoncée : en réalité, la pression fiscale paraît être restée

stable en ce qui les concerne, malgré la baisse des taux et la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu.

S'agissant de l'endettement, je suis tout aussi inquiète que notre président Gilles Carrez. L'émission de titres à partir de souches anciennes a donné lieu au versement de primes d'émission. Dans votre document de présentation, madame la Rapporteuse générale, vous vous contentez d'écrire que « *la composition de la dette de l'État se modifie légèrement* ». En fait, l'on a racheté de la dette à très court terme, en plombant ainsi les perspectives pour les années suivantes. De manière commode, cela permet d'éviter un ratio d'endettement de 100 % du PIB, taux qui aurait pu être sinon atteint en 2017. Ainsi, ces données passent sous le tapis. C'est un point que je mets à votre passif.

Il y aura un prix à payer à l'avenir. Aussi aimerais-je que soient mis en parallèle les constats établis pour 2015 avec les prévisions et les projections pour 2016. En effet, les dérives annoncées et les dépenses nouvelles vont, à mon sens, faire se dégrader tous les ratios que vous avez mis en avant pour 2015.

**M. Alain Rodet.** Nous avons beaucoup débattu du placement de titres à cinquante ans, mais il a eu lieu au taux de 1,9 %, ce qui me semble plutôt bon. D'autres ventes de ce type avaient eu lieu il y a six ou sept ans, mais le taux s'établissait alors à 4,5 %.

**M. Charles de Courson.** S'agissant du déficit public, il baisse de 0,4 point en 2015, après être resté stable en 2014. Pour 80 %, la baisse observée est due à une baisse du déficit de financement des collectivités territoriales, le solde étant même devenu excédentaire. L'État n'intervient quant à lui pour pratiquement rien dans cette baisse, dont le reste est à attribuer à une légère baisse du déficit des organismes sociaux.

Or la baisse des dépenses des collectivités locales, qui explique 80 % de la réduction du déficit public, est elle-même due pour 90 % à la baisse des investissements de ces mêmes collectivités, à hauteur de 4,8 milliards d'euros. Aussi serait-il bon que nous disposions d'une présentation de ces dépenses qui distingue entre celles qui sont des dépenses de fonctionnement et celles qui sont des dépenses d'investissement. Nous verrions alors que cette baisse de 0,4 point du déficit public n'est due qu'à la réduction de vraies dépenses d'avenir.

Concernant le déficit de l'État à proprement parler, la position de la Cour des comptes me semble intéressante, puisqu'elle considère qu'à périmètre inchangé, aucune baisse ne s'observe. J'y vois un avertissement. Plutôt que de neutraliser les PIA, nous pourrions prendre en compte les dépenses faites par les opérateurs au titre des PIA pour avoir une vision plus juste des investissements. Mais, en tout cas, la Cour des comptes nous avertit que le déficit de l'État est stable, ne présentant ni dégradation, ni amélioration.

Pour ce qui a trait aux objectifs de dépenses, je rejoins les analyses de notre Rapporteuse générale.



**M. le président Gilles Carrez.** Sur les 2,373 milliards d'annulations de crédits, quelle est la part des investissements ?

**M. Charles de Courson.** Il s'agit très majoritairement d'investissements. Sur 380 milliards de dépenses de l'État, il ne reste plus que 22 milliards d'investissements, dans lesquels sont prises en compte, à hauteur de 5 milliards d'euros, des dotations en capital qui n'ont pour autre but que de combler le déficit de certaines structures publiques. C'est pourquoi il faudrait y ajouter tout de même, comme je le disais à l'instant, les investissements des opérateurs.

Pour les 2 milliards d'euros d'amélioration du solde budgétaire due à la baisse des taux d'intérêt, nous ne saurions en bénéficier éternellement. Il paraît probable que ceux-ci remontent, dans un délai de six mois à un an. Malgré tous nos efforts, la réduction du déficit de l'État n'est due en fait qu'à un don du ciel, à savoir ces 2 milliards d'euros sur la charge d'intérêts de la dette.

S'agissant des recettes de l'État et plus particulièrement des dépenses fiscales, toutes tendances politiques confondues, nous sommes d'accord pour dire qu'il y en a trop. Il a même été question de les faire baisser de 50 %... Pourtant, ce que je constate, c'est que, hors crédit d'impôt pour la compétitivité et pour l'emploi (CICE), ces dépenses fiscales sont quasiment stables. Si l'on prend en compte le CICE – 12,5 milliards d'euros en 2015 –, elles explosent. Ce dernier est d'ailleurs réintégré dans la comptabilité nationale sous forme de dépenses. Nous l'avons dit, ce concept donne une vision plus claire de l'évolution des dépenses de l'État et des collectivités publiques.

J'en viens à l'analyse des prélèvements obligatoires. Pour le groupe de l'Union des démocrates et indépendants, la priorité est à la baisse de la pression fiscale sur les entreprises plutôt que sur les ménages. Et je constate avec satisfaction que le solde fiscal s'améliore en effet pour ces dernières à hauteur de 3,3 milliards d'euros.

Le rapport que nous a fait la Rapporteuse générale nous a réservé un scoop relativement à la fiscalité écologique, dont le produit s'élèverait à 65 milliards d'euros. Ce montant m'a surpris. Les explications de la Rapporteuse générale m'ont appris qu'y était prise en compte, pour la moitié du total, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Cette taxe relève-t-elle de la fiscalité écologique ? On peut en discuter... La contribution au service public de l'électricité (CSPE) est également prise en compte dans sa totalité, alors qu'elle relève largement de l'aménagement du territoire ou des transports. De même, le versement transports s'analyse à mon sens plutôt comme une taxe sur les entreprises. Pour 6,7 milliards d'euros, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est également prise en compte. Bref, on met derrière ce mot de fiscalité écologique des choses très hétérogènes.

**M. le président Gilles Carrez.** Sur la question de la fiscalité écologique, permettez-moi de vous renvoyer au rapport sur le collectif budgétaire de la fin 2015. Il faut que nous soyons attentifs à l'évolution de la partie écologique de la fiscalité, car nous avons adopté des textes qui en prévoient une augmentation très importante. Nous devons en être conscients.

**M. Charles de Courson.** Quant à la gestion active de la dette, un rapport sera publié prochainement par nos collègues Jean-Claude Buisine, Jean-Pierre Gorges et Nicolas Sansu, qui nous le présenteront mercredi prochain. Je m'interroge, d'une part, sur le bien-fondé d'une stratégie de réémission de la dette à un taux plus élevé, parfois même au taux de 6 % et, d'autre part, sur la traduction de cette politique dans les comptes de l'État.

Concernant le premier point, pourquoi faudrait-il émettre un tiers de la dette nouvelle à partir de souches anciennes. L'AFT nous indique qu'il s'agit d'une demande de marché. Mais l'État est-il vraiment tenu de répondre à cette demande ? Nous le paierons par des augmentations sur la charge de la dette dans les années à venir.

Concernant le second point, il y a à mon sens un problème budgétaire dans le fait qu'aucune provision n'ait été passée à hauteur de ces 22 milliards d'euros. Ainsi, l'on n'y comprend plus rien. En comptabilité budgétaire, elles apparaissent seulement comme une opération de trésorerie.

**M. le président Gilles Carrez.** Cette provision est constituée par les primes d'émission elles-mêmes, dans la mesure où elles sont affectées au désendettement.

**M. Marc Laffineur.** Je voudrais moi aussi que l'évolution des dépenses de fonctionnement apparaisse par rapport à 2014, hors charge des intérêts de la dette et transferts aux collectivités locales. De même, comment évolue cette charge des intérêts par rapport à 2014 ? Et, enfin, les investissements ?

**M. le président Gilles Carrez.** La Cour des comptes a présenté ces chiffres dans son rapport sur les dépenses de l'État en 2015. Il faut aussi prendre en considération le prélèvement sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne. Une distinction des dépenses entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement serait en tout état de cause utile.

**M. Éric Alauzet.** Je ferai une observation, avant de poser une question.

Dans le tableau de la page 15, relatif au bilan du CICE et du pacte de responsabilité, nous mesurons la part de cotisations sociales qui restent à payer par l'employeur selon le salaire qu'il verse. Cela met en évidence que, dès lors que ce salaire est plus élevé que le SMIC, le niveau augmente fortement, faisant naître une trappe à bas salaires.

Ma question portera sur la baisse des dépenses publiques d'un montant prévu de 50 milliards d'euros de 2015 à 2017. Pour 2015, le budget réalisé est en ligne avec les prévisions, mais il conviendrait de consolider encore les chiffres. L'inflation a été nulle l'an dernier, au lieu de 0,9 % dans les prévisions. Il faudrait le prendre en considération pour mieux voir la réalité des économies supplémentaires induites et la baisse des dépenses en tendance. Quelle est alors la différence entre les prévisions et l'exécution de 2015 ? Quelles sont les prévisions pour 2016 ?

**M. Marc Goua.** Je constate à mon tour que la baisse du déficit public vient des collectivités territoriales et de la baisse de leurs investissements. Toutefois, pour 2016, un milliard d'euros supplémentaires devrait alimenter le Fonds de soutien à l'investissement. Une hausse très importante de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de 250 millions d'euros, pourrait également permettre de faire redémarrer les investissements des collectivités.

Quant à la politique d'émission de la dette, il faut analyser son coût. Les 22,7 milliards perçus sous forme de primes d'émission ont été affectés au remboursement de la dette. Il faudra en tenir compte pour mesurer l'augmentation réelle de la dette.

Pour la première fois, les dépenses de l'État sont stabilisées. C'est un coup de barre très significatif. Certes, l'on peut regretter que, comme si le budget était un grand bateau difficile à arrêter, les dépenses de fonctionnement en soient moins affectées que les dépenses d'investissement. Mais c'est le produit de trente ans de politiques publiques successives.

**M. Joël Giraud.** Au chapitre des recettes, des allègements d'impôt sur les sociétés ont été accordés aux entreprises, au titre du CICE ou du crédit d'impôt recherche (CIR), de telle sorte que son produit ne s'élève qu'à 33,5 milliards d'euros. Des très petites, des petites, des moyennes ou des grandes entreprises, quelles sont celles qui profitent de ces allègements ?

**M. le président Gilles Carrez.** Les allègements profitent plutôt aux petites et moyennes entreprises, en raison de la distribution des salaires, mais ce point devrait en effet être vérifié.

**Mme Eva Sas.** Je reviens sur le niveau des cotisations patronales sur les salaires. Sur les bas salaires, nous sommes en effet tombés à 10 % au niveau du SMIC. Cela relativise tout de même le discours sur le poids des charges qui serait un frein à la création d'emplois. Mais n'y a-t-il pas là, en effet, un renforcement de l'effet de trappe à bas salaires qui aurait pu faire l'objet d'une étude d'impact un peu plus poussée ? Entre le niveau du SMIC et deux fois et demie ce niveau, le taux des cotisations patronales s'étalait entre 20 % et 44 % en 2012, alors qu'il varie entre 10 % et 36 % aujourd'hui... Il serait en tout cas intéressant de disposer des données utilisées pour confectionner ce tableau.

S'agissant de la fiscalité écologique, nous devons nous mettre d'accord sur son périmètre. N'y entre, à mon sens, que tout ce qui incite à un comportement vertueux en matière d'environnement. Je pense donc que la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), anciennement TIPP, en fait partie. Mais d'autres impositions n'ont rien à voir : je me souviens qu'il a même été parfois d'inclure dans la fiscalité écologique la TVA réduite sur les travaux dans le logement social...

Par ailleurs, un déséquilibre flagrant s'observe entre la fiscalité écologique qui pèse sur les ménages et celle qui pèse sur les entreprises. Je me souviens qu'en 2009, au moment où l'on projetait d'instituer une taxe carbone, il avait été question de compensations seulement forfaitaires et susceptibles, à ce titre, de conserver à l'impôt son effet incitatif. Nous devons réfléchir à ce sujet.

Certes, la fiscalité écologique, notamment sur les carburants, a désormais atteint un niveau élevé, comme l'a dit le président Carrez. Les effets en sont encore contenus, du fait de la faiblesse des cours du pétrole. Mais que va-t-il se passer quand le cours du baril remontera ? Au demeurant, la fiscalité écologique reste, à certains égards, trop faible à cause d'exonérations consenties à de trop nombreux secteurs, tels que les taxis, la pêche, l'agriculture. Ne pas appliquer la taxe carbone aux transports routiers n'a aucun sens !

**M. Philippe Vigier.** S'agissant du CICE et du pacte de responsabilité, j'observe moi aussi à quelle vitesse augmente le taux des cotisations patronales sur les salaires, passant, entre le niveau du SMIC et deux fois et demie ce niveau, de 10 % à 25 %, puis à 35 %. Au-delà de 2,5 fois le SMIC, il n'y pas eu de baisse de charges depuis 2007. La cible du pacte de responsabilité n'est donc pas la meilleure. Je reste persuadé que la TVA compétitivité était plus adaptée.

Du moins les tableaux contenus aux pages 20 à 22 de votre rapport, madame la Rapporteuse générale, font-ils toute la lumière sur la réalité des emplois nouveaux créés dans la fonction publique. Alors que l'on nous annonçait 60 000 créations dans l'éducation nationale, je n'en vois que 16 000, dans les effectifs de la justice 1 800, ou encore 110 dans les effectifs de la police et 320 dans ceux de la gendarmerie. Voilà l'évolution réelle depuis 2012.

**Mme la Rapporteuse générale.** Soyez attentifs au fait que les enseignants arrivés en septembre ne comptent que pour un quart d'emploi sur l'année, et ne compteront pour un emploi complet qu'à partir de cette année...

**M. le président Gilles Carrez.** Il y a un écart entre ouvertures de postes et postes à pourvoir. Nous en avons entendu l'exemple flagrant lors d'une récente audition de la directrice de l'administration pénitentiaire. Il nous faudra être plus attentifs à ces problèmes.

**M. Philippe Vigier.** Ouvrir ne signifie pas en effet y pourvoir.

**M. Marc Le Fur.** Tous les chiffres entendus révèlent l'effort demandé aux collectivités. Le Président de la République l'a compris : cet effort est particulièrement violent pour elles. Pour les communes et les départements, des atténuations ont été trouvées. Mais qu'en est-il pour les régions ? Est-il vrai qu'une part de la contribution foncière des entreprises pourrait leur être attribuée, pour 650 millions d'euros ?

Si j'en crois le Premier président de la Cour des comptes, les effectifs de l'État augmentent pour la première fois depuis dix ans. Me le confirmez-vous ?

**M. Olivier Faure.** Nous sommes tous légitimement attentifs à la question des travailleurs détachés. Avec seulement 10 % de cotisations patronales sur les salaires au niveau du SMIC, les entreprises françaises ne sont-elles pas maintenant compétitives ?

Quand on fait du *benchmarking* avec des entreprises qui emploient des travailleurs détachés polonais ou roumains, où en est-on ? Pouvons-nous répondre au défi du coût salarial ou, si l'argument de la cotisation n'est pas le bon, quel est le bon ?

S'agissant du CICE, notre collègue Joël Giraud a évoqué ses retombées en fonction de la taille de l'entreprise. Mais la question se pose, à mon sens, davantage en termes de secteurs d'activité qui en bénéficient, selon qu'ils sont exposés à la concurrence internationale ou qu'ils sont plus axés sur le marché intérieur.

**Mme la Rapporteuse générale.** Au titre de la fiscalité des entreprises, monsieur Faure, monsieur Giraud, nous n'avons pas retenu que le montant de l'impôt sur les sociétés, nous avons fait la somme de l'impôt sur les sociétés, de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), des impôts sociaux, et nous n'avons exclu que les cotisations sociales payées par les entreprises. Le montant total est de 91 milliards d'euros, dont 37 sont payés par les grandes entreprises, 27 par les entreprises de taille intermédiaire, 19 par les petites et moyennes entreprises et 8 par les micro-entreprises. Je peux vous communiquer dès à présent un tableau destiné à figurer dans le rapport, qui récapitule ces données avec, au regard de chacune de ces catégories d'entreprise, la valeur ajoutée qu'elle produit. Cela ne répond cependant pas à la question de savoir s'il s'agit d'entreprises exportatrices. Nous pourrions vous donner le détail très bientôt.

Monsieur Le Fur, vous constaterez en page 20 que les équivalents temps plein, sur toute l'année, ont augmenté de 1 000 entre 2014 et 2015. Je rappelle aussi que lors du conseil de défense du 13 avril 2015, le Gouvernement a entériné l'abandon des réductions d'effectifs dans la défense – les effectifs devaient être réduits à hauteur de 7 500. Les réductions déjà engagées ont été réalisées mais il y a vraiment eu un coup d'arrêt, qui se verra dans l'exécution 2016.

**M. Marc Le Fur.** C'est la première fois depuis plus de dix ans que les effectifs ne diminuent pas !

Mme la Rapporteuse générale. Effectivement.

Madame Sas, je vous donnerai les tableaux Excel avec les montants en euros sonnants et trébuchants. Ainsi, vous aurez toutes les informations.

Monsieur Goua, j'ai bien entendu votre commentaire.

Monsieur Alauzet, je n'ai pas calculé l'impact de cette inflation moindre que prévu sur l'exécution du budget. Nous verrons si nous pouvons le faire à temps pour que les chiffres figurent dans le rapport.

J'ai donné à M. Laffineur le tableau qui figurera dans le rapport à propos de l'évolution des dépenses de fonctionnement, de l'investissement et de la charge de la dette entre 2014 et 2015.

Monsieur de Courson, la part des investissements dans les 2,3 milliards d'euros d'annulations de crédits serait intéressante ; je ne peux pas vous la donner maintenant, mais elle doit être en effet importante. Quant aux dépenses fiscales, elles sont effectivement stables, hors CICE.

Madame Dalloz, j'ai pris bonne note de vos commentaires.

Voilà, je crois avoir répondu à peu près à tout le monde.

**M. le président Gilles Carrez.** Merci, pour cette présentation très intéressante.

\*

\* \*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article liminaire*

#### **Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2015**

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. Ainsi, est présenté 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 2015, les soldes prévus par la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 (LFI 2015) et la loi n° 2014-1653 du 30 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LPFP 2014-2019), ainsi que l'écart aux soldes prévus par la LPFP 2014-2019.

L'arrondi au dixième des différentes valeurs retenues explique certains écarts du tableau.

**TABLEAU DE SYNTHÈSE DE L'ARTICLE LIMINAIRE**

<b>Solde</b>	<b>(a) Exécution 2015</b>	<b>(b) Soldes prévus dans la LFI 2015 et la LPFP 2014-2019</b>	<b>(c) = (a) – (b) Écart aux soldes prévus par la LPFP 2014-2019</b>
Solde structurel (1)	- 1,9	- 2,1	+ 0,2
Solde conjoncturel (2)	- 1,6	- 2,0	+ 0,4
Mesures temporaires et ponctuelles (3)	0,0	- 0,1	+ 0,1
<b>Solde effectif (1) + (2) + (3)</b>	<b>- 3,6</b>	<b>- 4,1</b>	<b>+ 0,6</b>

*Source : article liminaire du présent projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.*

Dans son avis n° HCFP-2016-2 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2015, le Haut Conseil des finances publiques a indiqué que le calcul du déficit structurel était conforme à l'article 8 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (fiche 1).

\*  
\* \*

*La commission adopte l'article liminaire sans modification.*

\*

\* \*

*Article 1<sup>er</sup>*

**Résultat du budget de l'année 2015**

Conformément au paragraphe I de l'article 37 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le présent article arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2014, duquel découle le résultat budgétaire ou le solde d'exécution des lois de finances.

Le **I** arrête le résultat budgétaire de l'État en 2015, hors opérations avec le Fonds monétaire international (FMI), à – 70,5 milliards d'euros.

Le **II** arrête, dans un tableau, le montant définitif des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux de l'année 2015.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (fiches 1 à 3).

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

\*

\* \*

*Article 2*

**Tableau de financement de l'année 2015**

Conformément au paragraphe 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 2015. Le besoin et les ressources de financement sont ainsi arrêtés à 189,1 milliards d'euros.



RESSOURCES ET CHARGES DE TRÉSORERIE DE L'ANNÉE 2015

(en milliards d'euros)

Besoin et ressources de financement de l'État	Exécution 2015
<b>Besoin de financement</b>	<b>189,1</b>
<i>Amortissement de la dette à moyen et long terme</i>	116,4
<i>Amortissement des autres dettes</i>	0,1
<i>Déficit budgétaire</i>	70,5
<i>Autres besoins de trésorerie</i>	2,0
<b>Ressources de financement</b>	<b>189,1</b>
<i>Émissions de dette à moyen et long termes nettes des rachats</i>	187,0
<i>Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement</i>	0,8
<i>Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme</i>	- 22,6
<i>Variation des dépôts des correspondants</i>	6,7
<i>Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État</i>	- 5,2
<i>Autres ressources de trésorerie</i>	22,4

Source : article 2 du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (fiche 5).

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 2 sans modification.*

\*

\* \*

*Article 3*

**Approbation et affectation au bilan du résultat de l'exercice 2015  
– approbation du bilan et de l'annexe**

Le présent article soumet à l'approbation du Parlement les états financiers de l'État. En application du paragraphe III de l'article 37 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « la loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées » et « elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes ».

Le I du présent article approuve le compte de résultat de l'exercice relatif à l'année 2015, lequel fait ressortir un résultat patrimonial de - 82,5 milliards d'euros.

Le **II** affecte au bilan ce résultat à la ligne « *report des exercices antérieurs* ».

Le **III** approuve le bilan après affectation du résultat comptable. La situation nette du bilan de l'État s'établit ainsi à – 1 115 milliards d'euros au 31 décembre 2015.

Le **IV** approuve les informations complémentaires figurant à l'annexe du compte général de l'État.

Par ailleurs, 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* ».

Sur ce fondement, 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 2015 lors de son audition par la commission des finances le 25 mai 2016. Comme l'an passé, les comptes de l'État ont été certifiés avec cinq réserves substantielles.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (fiche 6).

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 3 sans modification.*

\*

\* \*

#### *Article 4*

### **Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement**

Le présent article arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) consommés sur le budget général.

Aux termes du 2° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent article « *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* ».

À ce titre, le présent article ouvre des crédits complémentaires sur le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* à hauteur de 1,79 milliard d'euros en AE et en CP. L'article annule par ailleurs les crédits non consommés et non reportés pour 8,7 milliards d'euros en AE et 1,3 milliard d'euros en CP.

L'annexe *Développement des crédits ouverts et des dépenses constatées au budget général* au présent projet de loi de règlement a pour objet de détailler la situation définitive des ouvertures en AE et en CP, les dépenses constatées sur le budget général et les modifications demandées en loi de règlement.

Les données contenues à cet article sont analysées dans la partie générale du présent rapport (Fiches 3 et 4).

\*  
\* \*

*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 arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des AE et des CP consommés sur les budgets annexes.

En vertu du 2° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent article procède à l'ouverture de crédits complémentaires sur le programme *Soutien aux prestations de l'aviation civile* à hauteur de 1,75 million d'euros en AE. Les annulations d'AE non engagées et non reportées s'élèvent à 24,2 millions d'euros.

Le présent article ouvre des crédits complémentaires sur le programme *Transports aériens, surveillance et certification* à hauteur de 33 millions d'euros en CP et 23 millions d'euros en CP sur le programme *Pilotage et ressources humaines*. Ces ouvertures correspondent à une augmentation du fonds de roulement.

Ces informations sont complétées par l'annexe *Comptes des recettes et des dépenses des budgets annexes* au présent projet de loi de règlement.

\*  
\* \*

*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

Le dispositif du présent article porte sur l’exécution des comptes spéciaux. Ces derniers ont contribué à améliorer le solde de l’État en 2015 à hauteur de 1,6 milliard d’euros.

### EXÉCUTION DES COMPTES SPÉCIAUX (HORS OPÉRATIONS AVEC LE FMI)

(en milliards d’euros)

Année	Dépenses	Recettes	Solde
2014	235,3	235,5	0,2
2015	220,5	222,1	1,6
Écart 2015/2014	- 14,8	- 13,4	+ 1,4

Source : présent projet de loi de règlement et Cour des comptes.

L’exercice 2015 se caractérise par un écart important du solde par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (+ 1,8 milliard d’euros) et de la loi de finances rectificative (+ 0,4 milliard d’euros).

### SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX

(en milliards d’euros)

Prévision LFI 2015	Prévision LFR 2015	Exécution 2015
- 0,2	1,2	1,6

LFI : loi de finances initiale.

LFR : loi de finances rectificative.

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances relatives à l’année 2015.

Ces informations sont complétées par l’annexe *Développement des opérations constatées aux comptes spéciaux*.

#### Les différentes catégories de comptes spéciaux

Les différentes catégories de comptes spéciaux sont définies par les articles 17 à 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Les **comptes d’affectation spéciale** retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. En cours d’année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d’un compte d’affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées. Les autorisations d’engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d’année sont reportés sur l’année suivante pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

Les **comptes de concours financiers** retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. Ils sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Les **comptes d'opérations monétaires** retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

Les **comptes de commerce** retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

## I. ANALYSE DE L'EXÉCUTION DES COMPTES SPÉCIAUX

### A. ANALYSE DES DÉPENSES ET DES RECETTES

Le **I** du présent article arrête les montants définitifs, au 31 décembre 2015, par mission et par programme des autorisations d'engagement (AE) consommées sur les comptes d'affectation spéciale (CAS) et les comptes de concours financiers (CCF). Il modifie, en conséquence, le montant des AE ouvertes.

#### AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT CONSOMMÉES, OUVERTURES ET ANNULATIONS D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DES COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d'euros)

Catégorie de comptes spéciaux	AE consommées	Ouvertures d'AE complémentaires	Annulations d'AE non consommées et non reportées
Comptes d'affectation spéciale	64 617	0	1 983
Comptes de concours financiers	108 603	0	4 306

Source : présent projet de loi de règlement.

Le **II** arrête les résultats des comptes spéciaux au 31 décembre 2015, par mission et par programme, et modifie, en conséquence, le montant des crédits de paiement (CP) ouverts et des découverts autorisés.

## RÉSULTATS DES COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d'euros)

Catégorie de comptes spéciaux	Dépenses en CP	Recettes	Ouverture de CP complémentaires	Annulations de CP non consommées et non reportées	Majoration du découvert
Comptes d'affectation spéciale	64 543	65 862	0	2 152	
Comptes de concours financiers	108 570	108 658	0	3 873	
Comptes de commerce	47 031	47 279			0
Comptes d'opérations monétaires hors FMI	313	282			0
<b>Sous-total</b>	<b>220 457</b>	<b>222 081</b>			<b>0</b>
Comptes d'opérations monétaires FMI	4 676	2 729			11 308
<b>Total</b>	<b>225 133</b>	<b>224 810</b>	<b>0</b>	<b>6 025</b>	<b>11 308</b>

Source : présent projet de loi de règlement ; Cour des comptes.

Les montants en jeu paraissent très importants : 225,1 milliards d'euros de dépenses en CP pour 224,8 milliards d'euros de recettes en 2015 ; hors opérations avec le Fonds monétaire international (FMI), les dépenses s'établissent à 220,5 milliards d'euros et les recettes à 222,1 milliards d'euros, soit un solde de 1,6 milliard d'euros.

Toutefois, la contribution des comptes spéciaux aux dépenses et recettes publiques est, en réalité, assez faible ou est essentiellement déjà retracée dans le budget général de l'État à travers des programmes qui fonctionnent en miroir de certains comptes.

En premier lieu, les dépenses des CCF sont des avances et des prêts et ne sont donc pas traitées en dépenses publiques par la comptabilité nationale. Elles n'ont donc pas d'impact sur le solde public. Les CCF peuvent cependant avoir un impact important sur le solde budgétaire en cas de forte variation de l'encours des prêts accordés, notamment à des États étrangers. En 2015, toutefois, les CCF ont eu un impact faible sur le solde budgétaire (+ 72 millions d'euros).

En deuxième lieu, les dépenses de compte de commerce sont à 95 % constituées par la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État qui fonctionnent en miroir avec le programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* (les dépenses de ce programme constituent une recette du compte de commerce et viennent équilibrer ce dernier). Le compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État* présente un solde positif chaque année en raison d'une courbe des taux croissante permettant des retours favorables dans le cadre des

opérations d'échange de taux d'intérêt. En 2015, ce compte affiche un solde excédentaire de 144 millions d'euros (134 millions d'euros en 2014).

Hors compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État*, les comptes de commerce ont eu un impact faible sur le solde budgétaire (+ 103 millions d'euros).

En troisième lieu, les dépenses des comptes d'opérations monétaires, hors FMI, sont peu importantes (0,3 milliard d'euros) et ont eu un impact faible sur le solde budgétaire (- 31 millions d'euros). Il s'agit essentiellement des émissions de monnaies métalliques et des gains ou pertes de changes.

En résumé, seuls les CAS nécessitent un examen plus approfondi pour déterminer l'impact des comptes spéciaux sur le niveau de la dépense et du solde publics.

Les CP consommés sur les CAS se sont élevés à 64,5 milliards d'euros en 2015 au lieu de 67,5 milliards d'euros en 2014, soit une hausse de 3 milliards d'euros.

#### DÉPENSES EN CP DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE EN 2015 ET 2014

*(en millions d'euros)*

<b>Compte d'affectation spéciale</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>
Aide à l'acquisition de véhicules propres	225,8	193,7
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 285,6	1 332,9
Développement agricole et rural	131,3	132,4
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	404,1	250,9
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	1 497,1	785,4
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	497,7	575,9
Hertzien	15,5	15,9
Participation de la France au désendettement de la Grèce	0	500,8
Participations financières de l'État	3 419,3	7 285,7
Pensions	56 534,1	56 279
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	532,6	114
<b>Total</b>	<b>64 543,3*</b>	<b>67 466,5*</b>

\* les sommes sont arrondies au dixième dans les lignes précédentes.

Source : présent projet de loi de règlement.

Toutefois, hors comptes patrimoniaux <sup>(1)</sup> (dont les dépenses ne sont pas toutes traitées en dépenses publiques en comptabilité nationale mais en opérations financières), et hors les contributions au désendettement de l'État des autres comptes spéciaux <sup>(2)</sup> (qui par définition ne sont pas des dépenses publiques), les

(1) CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État et CAS Participations financières de l'État.

(2) 411,1 millions d'euros en 2015 au lieu de 414,8 millions d'euros en 2014 au titre du CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers.

dépenses en CP des CAS s'élèvent à 60,2 milliards d'euros en 2015 au lieu de 59,2 milliards d'euros en 2014, ce qui limite la hausse à un milliard d'euros.

Le CAS *Pensions* demeure le compte le plus important avec 56,5 milliards d'euros de dépenses en AE en 2015 au lieu de 56,3 milliards d'euros en 2014. Pour rappel, l'essentiel de ces dépenses sont portées, en miroir, par le budget général au titre de la contribution employeur au CAS *Pensions* et des cotisations à la charge des agents qui constituent l'essentiel des recettes du CAS.

Hors comptes patrimoniaux, hors CAS *Pensions* et hors contributions au désendettement de l'État, les dépenses des CAS constituent un enjeu assez faible en termes de dépenses publiques, puisqu'elles se limitent à 3,7 milliards d'euros en 2015 au lieu de 2,9 milliards d'euros en 2014, soit une hausse de 0,8 milliard d'euros.

Cette hausse de 0,8 milliard d'euros s'explique par une augmentation des dépenses de 1,3 milliard d'euros concentrée sur trois CAS et par une baisse des dépenses de 0,5 milliard d'euros sur le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce*.

Les trois principales hausses sont constatées :

– à hauteur de 0,7 milliard d'euros sur le CAS *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* en raison de la mise en œuvre de la réforme du financement de l'apprentissage (répartition de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage entre les régions) ; cette réforme a permis de mieux fléchir les fonds destinés à l'apprentissage ; elle ne traduit pas une hausse des dépenses publiques mais une mesure de périmètre ;

– à hauteur de 0,4 milliard d'euros sur le CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* qui vise à assurer l'équilibre financier des lignes ferroviaires de transport de voyageurs dites « *d'équilibre du territoire* » (TET) ; cette hausse s'explique par l'aggravation des déficits de ces lignes et par le paiement du solde de la facture due à la SNCF au titre de l'année 2014 ;

– à hauteur de 0,15 milliard d'euros sur le CAS *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* en raison d'un rattrapage sur les sous-consommations constatées en 2014.

La baisse de 0,5 milliard d'euros sur le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* s'explique par la suspension, décidée en juin 2015 par l'Eurogroupe, du remboursement à l'État grec des intérêts versés sur les obligations détenues par la Banque de France.



## B. ANALYSE DES SOLDES REPORTÉS

Le **III** arrête au 31 décembre 2015 le solde des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2016.

### SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d'euros)

Catégorie de comptes spéciaux	Total des soldes débiteurs	Total des soldes créditeurs
Comptes d'affectation spéciale	–	7 593
Comptes de concours financiers	27 684	3 685
Comptes de commerce	21	4 228
Comptes d'opérations monétaires	11 417	2 881

Source : présent projet de loi de règlement.

Le **IV** reporte les soldes arrêtés à la gestion 2016 de l'ensemble des CAS à hauteur de 7,6 milliards d'euros.

Cela signifie que les autorisations budgétaires de dépenses accordées aux différents CAS en lois de finances peuvent excéder les recettes desdits CAS à hauteur de 7,6 milliards d'euros. En revanche, le report des soldes ne signifie pas que la trésorerie est disponible.

Par exemple, le solde reporté de 2,4 milliards sur le CAS *Participations financières de l'État* devrait permettre – avec, le cas échéant, les produits de cessions à venir – de faire face aux besoins prévisibles de l'État actionnaire (recapitalisation d'AREVA et d'EDF) sans faire appel au budget général. Toutefois, ce solde reporté ne constitue pas une ressource de financement et contribuera au déficit budgétaire de l'année au cours de laquelle il sera utilisé.

### SOLDES REPORTÉS DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE AU 31 DÉCEMBRE 2015

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale	Solde reporté
Aide à l'acquisition de véhicules propres	218,6
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	798,6
Développement agricole et rural	56,2
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	249,3
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	12,3
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	819,4
Participation de la France au désendettement de la Grèce	613,8
Participations financières de l'État	2 399,3
Pensions	2 399,9
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	25,3
<b>Total</b>	<b>7 592,9*</b>

\* les sommes arrondies au dixième dans les lignes précédentes.

Source : présent projet de loi de règlement.

Les reports des soldes débiteurs des autres comptes spéciaux correspondent à des créances de l'État. Les reports des soldes créditeurs des autres comptes spéciaux correspondent, à l'inverse, à des engagements de l'État.

Le **IV** reporte aussi les soldes arrêtés à la gestion 2016 des autres comptes spéciaux, à l'exception :

– d'un solde débiteur global de 69 982 988,13 euros concernant le CCF *Prêts à des États étrangers*, ce qui correspond à des remises de dettes à certains pays étrangers – le Mali à hauteur de 64,8 millions d'euros et la Bolivie, le Mozambique, le Gabon, et la Guinée pour le solde ;

– d'un solde créditeur de 103 590 740,65 euros concernant le compte de commerce *Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes*, ce qui fait suite à une recommandation de la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, celle-ci ayant constaté que les disponibilités sur le compte continuent de progresser et sont largement supérieures au montant des dépenses ;

– d'un solde débiteur de 109 987 447,45 euros afférent au compte d'opérations monétaires *Pertes et bénéfices de change* (par exception, ce compte est en effet soldé au 31 décembre de chaque année).

## **II. ANALYSE DE L'ÉCART DU SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX AVEC LES PRÉVISIONS**

Le solde annuel des comptes spéciaux ne doit pas être confondu avec le solde reporté.

Le solde reporté correspond au solde du compte depuis sa création, sous réserve des montants non reportés par les lois de règlement. Il joue sur le montant des autorisations de dépenses possibles du compte.

Le solde annuel correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de l'année. Il fait varier le solde reporté et impacte le montant du déficit budgétaire de l'année.

En exécution, le solde annuel en 2015 des comptes spéciaux est supérieur de 1,8 milliard d'euros à celui prévu par la loi de finances initiale.

---

(1) *Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015* : « En 2014, la Cour demandait au gestionnaire du compte de commerce d'envisager un reversement d'une partie du solde afin de réduire le besoin de trésorerie de l'État (...). La direction générale du trésor estimait nécessaire de conserver une trésorerie abondante dans la perspective d'opérations importantes à l'étude. Ces opérations ayant été rejetées, la question du niveau du solde reste donc d'actualité. La Cour maintient donc une recommandation en la matière. »

**SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX**

(en milliards d'euros)

Prévision LFI 2015	Prévision LFR 2015	Exécution 2015
- 0,2	1,2	1,6

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances relatives à l'année 2015.

L'amélioration de 1,8 milliard d'euros s'explique à hauteur de 0,7 milliard par l'évolution des CAS, et de 1,1 milliard par celle des CCF.

**A. ANALYSE DU SOLDE DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE**

Deux CAS connaissent un solde en exécution significativement meilleur que celui prévu en loi de finances initiale :

– le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* à hauteur de 0,4 milliard d'euros en raison de la suspension du remboursement à l'État grec des intérêts versés sur les obligations détenues par la Banque de France ;

– et le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* à hauteur de 0,1 milliard.

**SOLDES DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE EN 2015**

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale	LFI	Exécution
Aide à l'acquisition de véhicules propres	0	82,7
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	0	43,1
Développement agricole et rural	0	5,8
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	0	- 28,9
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	0	1,2
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	0	124,3
Hertzien	0	0,2
Participation de la France au désendettement de la Grèce	- 123,5	309
Participations financières de l'État	0	30,4
Pensions	727,4	779,2
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	0	- 23,6
<b>Total</b>	<b>604*</b>	<b>1 319*</b>

\* les sommes des colonnes sont arrondies au dixième dans les lignes précédentes.

Source : Cour des comptes, Notes d'analyse de l'exécution budgétaire 2015.

## B. ANALYSE DU SOLDE DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Deux CCF connaissent en exécution un solde significativement meilleur que celui prévu en loi de finances initiale :

– le CCF *Prêts à des États étrangers* à hauteur de 0,7 milliard d’euros en raison, comme l’an passé, du report du traitement de la dette de plusieurs pays, au premier rang desquels le Soudan, et du décalage de la signature de plusieurs projets de prêts concessionnels et de contrats commerciaux,

– et le CCF *Avances aux collectivités territoriales* de 0,3 milliard d’euros qui s’explique en partie pour des raisons structurelles liées à un défaut de conception du compte <sup>(1)</sup>.

### SOLDE DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS EN 2015

(en millions d’euros)

Compte de concours financiers	LFI	Exécution
Accords monétaires internationaux	0	0
Avances à divers services de l’État ou organismes gérants des services publics	94	86
Avances à l’audiovisuel public	0	0
Avances aux collectivités territoriales	– 215	74
Prêts à des États étrangers	– 730	– 40
Prêts ou avances à des particuliers ou à des organismes privés	– 164	– 32
<b>Total</b>	– 1 016	88

Source : *Cour des comptes*, Notes d’analyse de l’exécution budgétaire 2015.

(1) *Cour des comptes, Note d’analyse de l’exécution budgétaire 2015* : « La prise en compte dans le CAV des restitutions aux entreprises du montant trop versé par elles sous la forme d’acomptes de CVAE génère un excédent structurel. Ce trop-versé alimente les recettes du CAV lors du versement des acomptes par les entreprises. Il est restitué à ces dernières par le budget général (programme 201 de la mission *Remboursements et dégrèvements*). Il vient en déduction l’année suivante des versements du CAV aux collectivités territoriales. Il n’est cependant jamais déduit des recettes du CAV, pour lequel il constitue un excédent structurel et injustifié. »

(en millions d'euros)

Comptes	Exec 2008	Exec 2009	Exec 2010	Exec 2011	Exec 2012	Exec 2013	Exec 2014	LFI 2015	Exec 2015	LFI 2016
<b>Solde des comptes spéciaux</b>	<b>2 333</b>	<b>- 7 606</b>	<b>2 062</b>	<b>802</b>	<b>537</b>	<b>128</b>	<b>- 735</b>	<b>- 187</b>	<b>- 323</b>	<b>1 387</b>
<b>Solde des comptes spéciaux - hors FMI</b>	<b>718</b>	<b>- 8 123</b>	<b>2 000</b>	<b>- 626</b>	<b>1 006</b>	<b>561</b>	<b>155</b>	<b>- 187</b>	<b>1 624</b>	<b>1 387</b>
<b>Comptes d'affectation spéciale</b>	<b>673</b>	<b>1 748</b>	<b>- 3 635</b>	<b>1 538</b>	<b>- 274</b>	<b>584</b>	<b>193</b>	<b>604</b>	<b>1 319</b>	<b>804</b>
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	- 102	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	37	32	12	617	- 79	68	- 17	0	43	9
Développement agricole et rural	8	- 2	- 6	2	0	14	- 15	0	6	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	40	- 285	- 20	194	86	- 164	- 43	0	124	- 73
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État	0	0	0	847	220	- 1 066	0	0	0	0
Participations financières de l'État	315	1 657	- 3 727	- 82	- 494	1 220	- 418	0	30	321
Pensions	374	346	107	- 241	- 235	210	634	727	779	670
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	0	0	0	- 159	0	13	- 5	0	- 24	0
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	0	0	0	360	293	- 138	- 107	0	4	0
Participation de la France au désendettement de la Grèce	0	0	0	0	0	407	- 102	- 124	309	- 93
Autres CAS	0	0	0	0	- 65	22	267	0	47	- 30
<b>Comptes de concours financiers</b>	<b>- 123</b>	<b>- 10 290</b>	<b>5 472</b>	<b>- 2 440</b>	<b>1 129</b>	<b>- 209</b>	<b>- 295</b>	<b>- 1 016</b>	<b>88</b>	<b>361</b>
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	- 111	- 467	- 1 350	- 88	32	135	- 16	94	86	116
Avances à l'audiovisuel public	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1
Avances aux collectivités territoriales	- 458	- 1 454	10 247	696	1 089	- 375	838	- 216	74	827
Prêts à des États étrangers	661	- 1 555	- 4 156	- 6 90	22	51	24	- 730	- 40	- 458
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	0	- 6 289	1 251	3 941	- 14	- 27	- 1 102	- 165	- 32	- 124
Autres CCF	0	0	0	0	0	5	- 40	0	0	0
<b>Comptes de commerce</b>	<b>182</b>	<b>359</b>	<b>116</b>	<b>217</b>	<b>83</b>	<b>137</b>	<b>186</b>	<b>156</b>	<b>247</b>	<b>163</b>
Approvisionnement des armées en produits pétroliers, autres fluides et produits complémentaires	5	19	- 8	- 23	- 77	47	32	0	54	0
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	156	140	386	322	307	208	134	141	144	145
Autres CCM	22	199	- 262	- 81	- 76	10	20	15	49	18
<b>Comptes d'opérations monétaires</b>	<b>1 601</b>	<b>577</b>	<b>110</b>	<b>1 487</b>	<b>- 400</b>	<b>- 383</b>	<b>- 819</b>	<b>69</b>	<b>- 1 978</b>	<b>59</b>
Émission des monnaies métalliques	- 13	66	74	67	59	58	67	74	79	64
Opérations avec le Fonds monétaire international	1 615	517	62	1 428	- 469	- 433	- 890	0	- 1 947	0
Autres COM Pertes et bénéfices de change à partir de 2015	- 1	- 6	- 26	- 8	10	- 8	4	- 5	- 110	- 5

Source : Réponses aux questionnaires de la Rapporteuse générale.



\*

\* \*

*La commission adopte l'article 6 sans modification.*

\*

\* \*

#### *Article 7*

### **Règlement du compte spécial *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État* clos au 31 décembre 2015**

Conformément au 4° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent article arrête le solde du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État* à un montant de 197 230,89 euros, apuré par le présent projet de loi de règlement, ce compte ayant été clos au 31 décembre 2015.

Le compte d'affectation spéciale *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État*, dit « CAS Fréquences » a été créé par l'article 54 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Il a été modifié à plusieurs reprises, par l'article 61 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, l'article 48 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, l'article 40 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Ce compte d'affectation spéciale était destiné initialement à recevoir en recettes les redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation de fréquences libérées par les ministères.

Les recettes de ce compte d'affectation spéciale devaient permettre de financer deux types de dépenses :

– des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées aux services de télécommunications visant à améliorer l'utilisation du spectre hertzien ou à l'interception et au traitement des émissions électromagnétiques à des fins de renseignement ;

– des versements au profit du budget général ou à des fins de désendettement de l'État.

L'objectif poursuivi par le législateur était d'optimiser et de rationaliser la gestion des fréquences par les deux ministères utilisateurs – la défense et

l'intérieur. Ces deux ministères ont, en outre, bénéficié du régime dit « du retour intégral », consistant à conserver l'intégralité des ressources issues des ventes sans reversement au budget général ou au désendettement de l'État. La loi de finances pour 2009 avait prévu ce régime dérogatoire pour le ministère de la défense jusqu'au 31 décembre 2014, la loi de finances pour 2013 <sup>(1)</sup> a étendu cette dérogation au bénéfice du ministère de l'intérieur jusqu'au 31 décembre 2018.

La mission *Défense* a bénéficié du produit des ventes des bandes de fréquences « Rubis » en 2011 et « Félin » en 2012 pour respectivement 936 millions d'euros et 1,32 milliard d'euros. Elle a également perçu près de 39 millions d'euros de redevances liées au développement de la quatrième génération de téléphonie mobile en 2014 et 2015, soit au total 2,29 milliards d'euros.

La loi de programmation militaire pour les années 2014-2019 <sup>(2)</sup> avait intégré dans son mode de financement le produit de la mise aux enchères de la bande de fréquences comprise entre 694 MHz et 790 MHz, dite « bande des 700 MHz ». Ce financement de la mission *Défense* par la voie de recettes exceptionnelles s'est révélé trop incertain, notamment en raison de l'impossibilité de réaliser ces cessions dès 2015.

Le Conseil de défense a pris la décision le 29 avril 2015 de modifier la loi de programmation militaire, en inscrivant au budget général l'ensemble des crédits à destination de la *Défense*. Il s'agissait de sécuriser le financement de cette mission dans un contexte de lutte accrue contre le terrorisme.

La loi de programmation militaire a par conséquent été actualisée <sup>(3)</sup>, l'essentiel des recettes exceptionnelles ont été converties en crédits budgétaires. La mission *Défense* a bénéficié pour l'exercice 2015 d'une augmentation de ses crédits à hauteur de 2,14 milliards d'euros.

Le CAS *Fréquences* est dès lors apparu obsolète pour garantir le financement de la mission *Défense*, de même que celui du ministère de l'intérieur qui n'a jamais procédé à aucune cession de fréquences.

Ainsi, le I de l'article 47 de la loi de finances pour 2016 <sup>(4)</sup> a clos le CAS *Fréquences* au 31 décembre 2015. Conformément à cet article, le solde des opérations enregistrées sur ce compte est versé au budget général de l'État.

Les ressources issues de la cession de fréquences du ministère de la défense ou de l'intérieur seront désormais directement inscrites au budget général de l'État en recettes non fiscales.

---

(1) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, article 48.

(2) 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.

(3) Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisation la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

(4) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.



\*

\* \*

*La commission adopte l'article 7 sans modification.*

\*

\* \*

#### *Article 8*

### **Règlement du compte spécial *Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses clos au 31 décembre 2015***

Conformément au 4° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent article arrête le solde du compte spécial *Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses* à un montant de 17 496 855,93 euros, apuré par le présent projet de loi de règlement, ce compte ayant été clos au 31 décembre 2015.

Le compte de commerce *Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses* a été créé par l'article 65 de la loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964 de finances pour 1965.

Ce compte avait pour objet de retracer les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donne lieu la liquidation de certains établissements publics de l'État et des organismes para-administratifs ou professionnels dissous et les liquidations résultant d'activités exercées par des services de l'État. Ce compte retraçait essentiellement des opérations liées à la mise en jeu de la responsabilité des comptables du Trésor dans le cadre de leur ancienne activité de collecte de l'épargne.

Les trésoriers-payeurs généraux ont en effet été habilités jusqu'au 31 décembre 2001 <sup>(1)</sup> à exercer une activité de collecte et de gestion de l'épargne auprès des particuliers, à titre privé et sous leur responsabilité. La loi de finances rectificative pour 2002 <sup>(2)</sup> a prévu qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 la gestion et la liquidation de la responsabilité particulière des comptables supérieurs du Trésor dans le cadre de la gestion des fonds particuliers serait assurée par l'État. À cette fin, les droits et obligations liés à cette responsabilité ainsi que les fonds et dépôts de garantie ont été transférés à l'État.

Dès lors, les recettes et les dépenses correspondant à la liquidation de ces opérations ont été imputées sur le présent compte de commerce. La Cour des comptes a relevé dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 que les dépenses et recettes inscrites sur ce compte étaient en voie d'extinction, établies respectivement à 1 929 euros et nulles en 2014. Elle a, en conséquence,

---

(1) Arrêté du 2 février 2001 relatif à l'activité de service de dépôts de fonds particuliers exercée par les trésoriers-payeurs généraux.

(2) Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 rectificative pour 2002, article 1<sup>er</sup>.

recommandé de « *prévoir la fermeture du compte de commerce dans la plus prochaine loi de finances* ».

Le Gouvernement a proposé la clôture de ce compte de commerce par voie d'amendement lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2016<sup>(1)</sup>. La fermeture de ce compte à compter du 31 décembre 2015 a été prévue par le texte définitif<sup>(2)</sup>, conformément à la recommandation de la Cour des comptes. Le solde des opérations enregistrées sur ce compte est versé au budget général de l'État.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 8 sans modification.*

\*

\* \*

#### *Article 9*

### **Reconnaissance d'utilité publique des dépenses dans le cadre d'une procédure de gestion de fait**

Le présent article propose de reconnaître d'utilité publique certaines dépenses relevant d'une gestion de fait.

La gestion de fait consiste dans le maniement irrégulier de deniers publics ou assimilés par des personnes qui ne sont pas comptables publics ou qui n'agissent pas sous le contrôle ou pour le compte de comptables publics<sup>(3)</sup>.

## **I. LA GESTION DE FAIT**

### **A. LA QUALIFICATION DE COMPTABLE DE FAIT**

Une gestion régulière obéit aux trois principes régissant la comptabilité publique :

– une **autorisation préalable** aux opérations de recettes et de dépenses publiques. Cette autorisation préalable est donnée par le Parlement, lors du vote de la loi de finances, s'agissant des dépenses et des recettes de l'État ;

– le respect de la **séparation des ordonnateurs et des comptables**. Les comptables exercent une fonction de contrôle de régularité des actes des ordonnateurs ;

---

(1) Amendement I-821, première lecture, en séance publique, à l'Assemblée nationale.

(2) Article 51 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(3) Loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, article 60, XI.

– la **reddition des comptes** d'exécution des opérations financières, les ordonnateurs rendent compte de leur gestion aux corps délibérants, c'est-à-dire au Parlement s'agissant de l'État, et les comptables aux juges des comptes.

À l'inverse, la gestion de fait constitue une gestion irrégulière, résultant soit de la confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable, soit dans l'affranchissement de l'autorisation budgétaire préalable ou de l'obligation de rendre compte, soit dans le fait d'usurper les fonctions de comptable de droit.

Les personnes qui se rendent responsables d'une gestion de fait sont qualifiées de comptables de fait.

## **B. LA PROCÉDURE APPLICABLE AU COMPTABLE DE FAIT DEVANT LA COUR DES COMPTES**

Les comptables de fait doivent rendre compte de leur gestion devant le juge des comptes, à l'instar des comptables de droit. La procédure relève de la Cour des comptes pour le maniement de deniers de l'État <sup>(1)</sup>.

Conformément au XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 <sup>(2)</sup>, *« toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés »*.

La procédure devant la Cour des comptes est la suivante :

– en premier lieu, la Cour formule un arrêt provisoire notifiant aux comptables de fait les charges relevées contre eux et les enjoignant de se justifier ;

– en second lieu, la Cour rend un arrêt définitif statuant sur la valeur des justifications produites et confirme ou infirme, le cas échéant, la décision provisoire. Cet arrêt a l'autorité de la chose jugée.

La gestion de fait, en cas d'irrégularité en recettes ou en dépenses, entraîne l'obligation pour les comptables de fait de reverser les sommes manquantes.

---

(1) Article L. 131-2 du code des juridictions financières.

(2) Loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963.

### C. LA RECONNAISSANCE D'UTILITÉ PUBLIQUE DE DÉPENSES PAR LE PARLEMENT

Les opérations réalisées par les comptables de fait n'ont pas fait l'objet d'une autorisation budgétaire par le Parlement, elles doivent donc lui être soumises rétroactivement dans le cadre de la procédure dite « de reconnaissance d'utilité publique ».

Cette procédure, réalisée en loi de règlement pour l'État, a pour objet de rétablir les formes budgétaires et de permettre à l'autorité publique de se prononcer rétroactivement sur l'utilité des dépenses réalisées. La reconnaissance d'utilité publique peut être considérée comme une ouverture rétroactive de crédits. Cependant, **elle n'a pas pour effet la régularisation des comptes qui relève de la seule compétence du juge des comptes**, en l'espèce la Cour des comptes. En d'autres termes, la reconnaissance d'utilité publique des dépenses constitue une condition indispensable mais non suffisante de l'allocation des dépenses. Cette reconnaissance ne préjuge en rien de la régularité desdites dépenses. Il appartient ensuite au juge des comptes, au sein des dépenses reconnues d'utilité publique, de distinguer celles qui sont régulières de celles qui ne le sont pas, au vu des justifications produites par le comptable de fait. Seules les dépenses régulières seront *in fine* allouées, les autres seront rejetées et conduiront à un débet à la charge du comptable de fait.

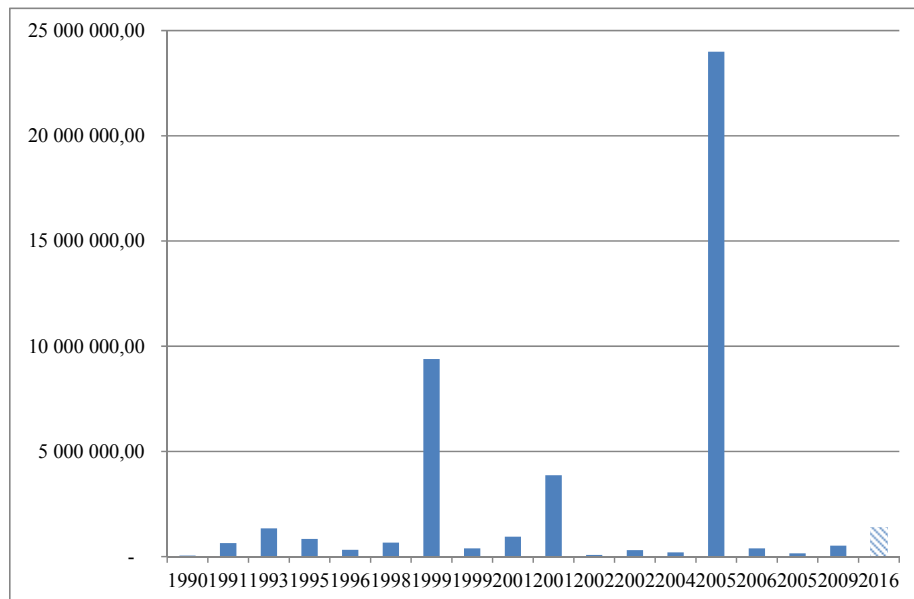
Cette procédure ne vise pas non plus à faire disparaître *a posteriori* la gestion de fait, elle porte uniquement sur la question de l'opportunité de ces dépenses. Le Parlement doit se prononcer sur le fait de savoir s'il aurait ouvert les crédits budgétaires correspondant aux dépenses en cause.

**À l'inverse, l'absence de reconnaissance d'utilité publique des dépenses aura pour effet leur rejet par la Cour des comptes, celles-ci étant intervenues sans autorisation.** Ces dépenses seront alors mises à la charge personnelle des comptables de fait, conformément au principe de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

Cette procédure est relativement fréquente, on dénombre depuis 1990 dix-huit lois de règlement reconnaissant *a posteriori* l'utilité publique de dépenses. En moyenne, ces reconnaissances portent sur 2,53 millions d'euros.

**LES RECONNAISSANCES D'UTILITÉ PUBLIQUE DE DÉPENSES  
PRÉVUES EN LOIS DE RÈGLEMENT**

(en euros)



Source : commission des finances.

Le dernier cas de reconnaissance d'utilité publique de dépenses a été adopté en 2009 dans la loi de règlement pour l'année 2008<sup>(1)</sup>. Cette reconnaissance portait sur 521 060,35 euros au titre de la gestion de fait dite « Fondation nationale des sciences politiques » (FNSP). Il s'agissait de subventions fictives versées à la FNSP destinées en réalité à financer des dépenses de fonctionnement de la direction de l'enseignement supérieur du ministère chargé de l'éducation nationale.

**II. LA GESTION DE FAIT DU FONDS DE DOTATION DE SAINT-CYR GRANDE ÉCOLE**

**A. L'ABSENCE D'AUTONOMIE DU FONDS DE DOTATION**

Un **fonds de dotation dénommé « Saint-Cyr Grande École »** a été créé le 17 décembre 2010 avec pour objectif de contribuer à l'excellence de la formation dispensée par les écoles de Saint-Cyr-Coëtquidan. Aux termes de ses statuts, le fonds de dotation avait pour ambition de commercialiser des formations, des colloques ou des publications destinées aux grandes entreprises, aux écoles civiles et aux institutions publiques. La création de ce fonds résulte de la volonté d'officiers, concomitamment commandants des écoles de Saint-Cyr-Coëtquidan.

(1) Loi n° 2009-973 du 10 août 2009 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008.

Ce fonds, dont le siège social a été situé dans le périmètre militaire du camp de Coëtquidan, a été constitué sans dotation initiale. Cependant, il a bénéficié de la mise à disposition à titre gratuit de moyens matériels, humains et d'infrastructures appartenant aux écoles de Saint-Cyr-Coëtquidan. Par ailleurs, il a perçu deux types de recettes :

– des recettes tirées de l'organisation de stages au profit de personnes privées, à hauteur de 501 885,77 euros en 2011 et 663 879 euros en 2012 ;

– et des subventions publiques reçues en 2012, l'une de 3 000 euros attribuée par la région Bretagne et l'autre de 36 000 euros attribuée par l'Union européenne destinées aux écoles de Saint-Cyr-Coëtquidan, qui auraient donc dû être encaissées par le comptable public.

Parallèlement, le fonds de dotation a engagé de nombreuses dépenses au profit des écoles, sans qu'elles puissent se rattacher à l'objet statutaire dudit fonds.

**Dès lors, le fonds est réputé ne pas avoir d'indépendance vis-à-vis de l'institution militaire**, ainsi que le relève la Cour dans son arrêt « *ni en termes de gouvernance, ni aux plans matériel et financier* »<sup>(1)</sup>. Il apparaît dépourvu de tout titre légal, en l'absence de convention organisation les modalités financières et techniques de mise à disposition de moyens publics.

**Le Cour des comptes juge par conséquent que la gestion de fait des deniers de l'État (ministère de la défense) est constituée pour trois raisons :**

- la perception de recettes destinées aux écoles de Saint-Cyr-Coëtquidan ;
- l'utilisation de moyens publics ;
- et des dépenses profitant directement aux écoles.

Ces trois éléments sont de nature à caractériser la gestion de fait, définie comme l'immixtion d'une personne physique ou morale dans le maniement ou la détention de fonds publics, sans titre légal.

## **B. LA PÉRIODE DE GESTION DE FAIT**

Les conditions de la relation entre le fonds de dotation et le ministère de la défense ont été clarifiées avec la signature le 23 janvier 2013 d'une convention de mise à disposition de moyens matériels et humains des écoles de Saint-Cyr-Coëtquidan.

---

(1) *Cour des comptes, 14 septembre 2015, Gestion de fait des deniers de l'État par le fonds de dotation Saint-Cyr Grande École (SCGE), arrêt n° 72674.*

Selon l'arrêt de la Cour des comptes, **la période de gestion de fait court dès lors du 1<sup>er</sup> janvier 2011 – date d'activité effective du fonds – au 31 décembre 2012**, au cours de laquelle le fonds a « *bénéficié de manière déterminante des moyens matériels et humains du ministère de la défense sans que celui-ci ait été appelé à l'autoriser par une personne ayant compétence à cet effet* » <sup>(1)</sup>.

### C. LES AUTEURS DE LA GESTION DE FAIT

Les auteurs de la gestion de fait sont les deux officiers à l'origine de la création du fonds de dotation, qui ont respectivement présidé et vice présidé son conseil d'administration et qui ont permis, en qualités de responsables de l'École de Saint-Cyr-Coëtquidan, que la gestion de fait prospère. Un troisième officier, ayant exercé les fonctions de président du conseil d'administration du fonds à partir du 29 mars 2012, est également déclaré conjointement et solidairement comptable de fait des deniers publics du ministère de la défense.

### D. L'ARRÊT DE LA COUR DES COMPTES

L'arrêt de la Cour des comptes a enjoint aux trois comptables de fait de produire un compte unique de la gestion de fait, retraçant la totalité des opérations de caisse intervenues, tant en recettes qu'en dépenses, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et le 31 décembre 2012.

Aux termes de l'article L. 131-11 du code des juridictions financières, les faits pourraient conduire à des condamnations à une amende en raison de l'immixtion dans les fonctions de comptable public. L'arrêt de la Cour des comptes a sursis à statuer, jusqu'à la production du compte, en ce qui concerne l'application de cette amende.

Les comptables de fait ont produit à la Cour des comptes **un compte de gestion présentant, selon l'exposé des motifs du présent article, des dépenses à hauteur de 1 412 377,08 euros.**

Le présent article a par conséquent pour objet de proposer au Parlement de reconnaître d'utilité publique ces dépenses, sans préjudice de l'appréciation par la Cour des comptes de la réalité, de la régularité des opérations comptables et de leur rattachement à la gestion de fait.

À défaut de reconnaissance d'utilité publique par le Parlement, les dépenses visées par cette procédure seront rejetées par la Cour des comptes et mises à la charge personnelle des comptables de fait.

---

(1) Idem.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 9 sans modification.*

\*

\* \*

#### *Article 10*

### **Responsabilité pécuniaire des agents publics ayant procédé aux opérations de dépense et de recette au nom du groupement d'intérêt public « Observatoire français des drogues et de la toxicomanie »**

Le présent article prévoit que la responsabilité pécuniaire des agents publics ayant procédé aux opérations de dépense et de recette au nom du groupement d'intérêt public « Observatoire français des drogues et de la toxicomanie » (OFDT) ne peut être engagée du seul fait de l'absence d'arrêté d'approbation des modifications ou renouvellements de la convention constitutive du groupement pour la période antérieure au 4 juin 2010 et pour la période comprise entre le 4 juin 2013 et le 23 septembre 2015.

L'absence d'un tel arrêté était, en effet, susceptible de priver l'OFDT de personnalité morale. Or, en l'absence de personnalité morale, les agents publics ayant procédé aux opérations de dépense et de recette de l'OFDT en son nom peuvent être considérés comme ayant agi dans une situation de gestion de fait, ce qui est de nature à engager leur responsabilité pécuniaire.

## **I. ÉTAT DU DROIT**

### **A. RÉGIME JURIDIQUE DES GROUPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC (GIP)**

Les groupements d'intérêt public (GIP) sont des personnes morales de droit public d'un type particulier, dotés de l'autonomie financière, et créés en vue de l'exercice en commun d'activités d'intérêt général à but non lucratif.

Les membres d'un GIP peuvent être soit des personnes publiques (établissements publics, État, collectivités territoriales, autres GIP, *etc.*), soit, une ou plusieurs personnes publiques et une ou plusieurs personnes morales de droit privé (entreprises, sociétés d'économie mixte, associations, fondations, *etc.*). Les membres du GIP mettent en commun les moyens nécessaires à l'exercice de son activité.

Le GIP peut être constitué pour une durée déterminée ou indéterminée.

La première forme de GIP a été créée, pour le secteur de la recherche, par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation



pour la recherche et le développement technologique de la France. De nombreuses formes de GIP ont ensuite été créées par le législateur dans divers secteurs (sport, environnement, éducation, *etc.*). Les régimes juridiques applicables aux GIP étaient, en conséquence, très divers et dépendaient de nombreuses lois particulières.

Par exemple, l'article 22 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat régissait les GIP intervenant dans le domaine de l'action sanitaire et sociale comme l'OFDT.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'État a proposé, dans une étude parue en 1997, l'adoption d'un texte législatif unique fixant l'ensemble des règles de nature législative applicables aux GIP et se substituant aux textes existants.

La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, issue d'une proposition de loi de notre collègue Jean-Luc Warsmann, a harmonisé le statut des GIP. Le décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public a été pris en application de cette loi.

Les articles 99 et suivants de la loi prévoient le contenu obligatoire de la convention constitutive d'un groupement ainsi que les modalités d'approbation de cette convention par l'autorité administrative. Le II de l'article 4 du décret dispose que « *le groupement d'intérêt public jouit de la personnalité morale à compter de la publication de la décision approuvant sa convention constitutive* ».

L'article 120 de la loi dispose, en outre, que la mise en conformité des GIP doit intervenir dans les deux ans suivant sa promulgation. Le I de l'article 14 du décret précise ainsi que la mise en conformité devait intervenir avant le 16 mai 2013.

## **B. L'OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES DROGUES ET DE LA TOXICOMANIE (OFDT)**

### **1. Présentation de l'OFDT**

L'OFDT est un groupement d'intérêt public créé en 1993, pour une durée déterminée de trois ans, qui a pour objet d'éclairer les pouvoirs publics, les professionnels et le grand public sur le phénomène des drogues et des addictions en France et de contribuer au suivi du phénomène au niveau européen.

L'OFDT rassemble, *via* son dispositif permanent d'observation et d'enquêtes, des informations provenant de sources différentes et scientifiquement validées sur les substances licites comme illicites. Il fait également l'analyse et la synthèse des données dispersées, relatives aux drogues, issues de différentes sources.

Il assure notamment la publication régulière d'un état complet de la situation des drogues en France (*Tendances*) ainsi que des enquêtes périodiques sur les consommations (baromètre santé, enquête sur les représentations, opinions et perceptions sur les psychotropes, *etc.*).

L'OFDT, comme ses homologues de l'ensemble des États membres de l'Union européenne et de la Norvège, fait partie de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) basé à Lisbonne, qui a pour mission de fournir des informations objectives fiables et comparables au niveau européen sur le phénomène des drogues illicites et des toxicomanies, et leurs conséquences.

Le groupement est administré par un conseil d'administration constitué d'au moins un représentant de chacun de ses membres.

Les membres de l'OFDT sont :

– l'État (tous les ministères en charge du sujet siègent au conseil d'administration) ;

– la Fédération nationale des observatoires régionaux de la santé (FNORS) qui est une association régie par la loi de 1901 ;

– et l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice qui est un établissement public national à caractère administratif.

La comptabilité du groupement est tenue et sa gestion assurée selon les règles de la comptabilité publique par un agent comptable nommé par un arrêté du ministre chargé du budget.

Le budget de l'OFDT était de 11,7 millions de francs (1,78 million d'euros) en 1996, première année d'activité du GIP, et de 3,35 millions d'euros en 2015 <sup>(1)</sup>. Il a perçu une subvention de 2 millions d'euros en 2015 en provenance du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. L'OFDT a employé 28,15 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2015.

## **2. Une convention constitutive qui n'a pas fait l'objet d'un arrêté d'approbation pour certaines périodes**

Deux arrêtés du premier ministre ont été pris pour approuver la convention constitutive de ce GIP :

– l'arrêté du 2 juin 2010, publié le 4 juin, couvrant la période du 4 juin 2010 au 4 juin 2013 ;

---

(1) Source : rapports d'activité de l'OFDT de 1996 à 2015, <http://www.ofdt.fr/ofdt/>.

**Arrêté du 2 juin 2010 portant approbation des modifications de la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Observatoire français des drogues et des toxicomanies »**

*(JORF n° 0127 du 4 juin 2010 page 10195)*

Par arrêté du Premier ministre, de la ministre de la santé et des sports et du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État en date du 2 juin 2010, la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Observatoire français des drogues et des toxicomanies », telle que modifiée par les décisions de l'assemblée générale du 9 avril 2010, est approuvée.

– et l'arrêté du 21 septembre 2015, publié le 23 septembre.

**Arrêté du 21 septembre 2015 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Observatoire français des drogues et des toxicomanies »**

*(JORF n° 0220 du 23 septembre 2015 page 16745)*

Par arrêté du Premier ministre, du ministre des affaires étrangères et du développement international, de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la garde des Sceaux, ministre de la justice, du ministre des finances et des comptes publics, de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, du ministre de l'intérieur, du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement, du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports et de la ministre des outre-mer en date du 21 septembre 2015, la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Observatoire français des drogues et des toxicomanies », dont un extrait figure ci-après, est approuvée.

Autrement dit, selon les informations contenues dans l'exposé des motifs du présent article, aucun arrêté n'a été pris pour approuver la convention constitutive de l'OFDT pour la période antérieure au 3 juin 2010 et pour la période comprise entre le 4 juin 2013 et le 23 septembre 2015.

Il s'ensuit que, pour la période comprise entre le 4 juin 2013 et le 23 septembre 2015, l'OFDT ne disposait pas de la personnalité morale conformément à l'article 4 du décret précité.

De même, l'ODFT ne disposait pas de la personnalité morale avant le 3 juin 2010. En effet, pour cette période, l'OFDT relevait du décret n° 88-1034 du 7 novembre 1988 relatif aux GIP constitués dans le domaine de l'action sanitaire et sociale. Or, ce décret prévoyait également que le GIP ne jouissait de la personnalité morale qu'à compter de la publication de l'arrêté ministériel approuvant la convention constitutive.

Sans approbation de la convention constitutive, le GIP était donc dépourvu de la personnalité morale jusqu'au 3 juin 2010.

Selon l'exposé des motifs, « *cette situation est de nature à fragiliser l'OFDT et à placer les agents publics ayant procédé aux opérations de dépense et de recette en son nom dans une situation de gestion de fait au cours de ces périodes* ».

La gestion de fait se caractérise, en effet, par l'immixtion d'une personne physique ou morale dans le maniement ou la détention de fonds publics, sans titre légal. Elle est susceptible d'engager la responsabilité pécuniaire voire pénale de ces personnes par application du XI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963.

#### **XI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963**

Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.

Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi.

## **II. DROIT PROPOSÉ**

Le présent article a pour objet de dégager de toute responsabilité pécuniaire les agents publics de l'OFDT pour les périodes non couvertes par un arrêté d'approbation de la convention constitutive.

Contrairement à la reconnaissance législative d'utilité publique de certaines dépenses (assez fréquente en lois de règlement – voir par exemple l'article 9 du présent projet de loi de règlement), le présent article empêche *a priori* (ce qui n'a pas fait l'objet de précédent) l'engagement de la responsabilité pécuniaire des agents pour gestion de fait, et non pas *a posteriori*, une fois rendu l'arrêt d'une juridiction financière.

À défaut, les dépenses pourraient être rejetées par la Cour des comptes, comme des dépenses payées sans autorisation préalable ou sans crédits. Elles

seraient alors mises à la charge personnelle des comptables de fait, conformément aux principes de la responsabilité personnelle pécuniaire des comptables publics.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 10 sans modification.*

\*

\* \*

*Article additionnel après l'article 10*

**Création d'un document de politique transversale relatif au développement international de l'économie française et au commerce extérieur**

*La commission examine l'amendement CFI de Mme Monique Rabin.*

**Mme Monique Rabin.** Par cet amendement, je veux ouvrir le débat. Je m'en fais la réflexion depuis le début de la législature, et j'en ai parlé à différents ministres : la politique consacrée au développement international de l'économie française et au commerce extérieur manque de lisibilité. Il s'agirait donc de disposer d'un document de politique transversale consacré à ce sujet.

Il y a six missions qui s'occupent, de près ou de loin, du commerce extérieur, et aucun de ces crédits ne fait l'objet d'un programme dédié ! Nous avons plusieurs missions qui ne font l'objet d'aucun commentaire particulier. Nous aurions besoin d'une vision beaucoup plus globale de la situation.

**Mme la Rapporteuse générale.** Effectivement, comme l'ont confirmé certaines questions posées, notamment celles d'Olivier Faure, il serait intéressant de disposer d'une synthèse, d'une vision consolidée de nos efforts de compétitivité. Je suis donc plutôt favorable à votre amendement, chère collègue.

**M. le président Gilles Carrez.** Si nous sommes tous d'accord sur l'intérêt d'un tel document, il faudra peut-être préciser, madame Rabin, le type d'indicateurs que vous envisageriez ; « document de politique transversale », c'est quand même très général.

**Mme Monique Rabin.** M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, était venu, l'an dernier, s'exprimer sur l'ensemble, mais beaucoup d'autres éléments doivent être pris en compte – par exemple, nous n'avons jamais abordé la question de l'agriculture. Et pour avoir une petite idée de ce qui se passe, par exemple, au niveau de l'assurance crédit export, je suis obligée d'aller écouter celui de mes collègues qui parlera de la Coface ou, maintenant, de la Banque publique d'investissement (BPI).

C'est un gros travail que de chercher les bons indicateurs, mais, avec le concours des services de la commission, je vais y arriver.

*La commission adopte l'amendement (amendement 1).*

### **Après l'article 10**

*La commission se saisit de l'amendement CF2 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Il s'agit d'un amendement de contrôle.

Ce ne fut pas simple mais nous avons obtenu que nous soient communiqués les avis du Conseil d'État sur les projets de loi, ce qui aide notre commission à se poser un certain nombre de problèmes et à essayer de les résoudre.

Le cas des décrets d'avance est particulier. Certes, il s'agit là d'actes réglementaires, mais, à ma connaissance, ce sont les seuls actes réglementaires pris après avis des commissions des finances respectives de l'Assemblée nationale et du Sénat. Or il s'agit aussi de décrets pris après avis du Conseil d'État. Mais nous n'avons pas les avis du Conseil d'État !

Cet amendement vise à permettre que les commissions des finances des deux chambres soient éclairées. Pour le dernier décret d'avance, l'avis des commissions des finances a été utile : un problème a été soulevé et, à la suite de cela, pour la première fois à ma connaissance, le texte publié fut différent de celui qui avait été initialement proposé par le Gouvernement.

Il serait intéressant que les commissions des finances disposent aussi de l'avis du Conseil d'État. On m'objecte un problème constitutionnel : les décrets d'avance appartiennent au domaine réglementaire. Certes, mes chers collègues, mais c'est la loi organique qui prévoit qu'ils soient pris après l'avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat – je vous ai d'ailleurs rappelé le texte de la loi organique. Je ne vois donc pas quel problème constitutionnel poserait cette transmission de l'avis du Conseil d'État aux commissions des deux chambres.

**Mme la Rapporteuse générale.** Il s'agit ici de la séparation des pouvoirs entre exécutif et législatif. Votre amendement pose un problème constitutionnel.

**M. Charles de Courson.** Mais non !

**Mme la Rapporteuse générale.** Si ! D'ailleurs, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion d'affirmer ce principe.

En revanche, votre amendement peut effectivement, cher collègue, jouer un rôle incitatif : le Président de la République peut très bien décider de rendre publics les avis du Conseil d'État.

**M. Charles de Courson.** Vous avez raison, madame la Rapporteure générale, à ceci près que la décision du Conseil constitutionnel portait sur les décrets non soumis à un avis préalable et obligatoire des commissions des finances. À ma connaissance, seuls les décrets d'avance sont dans ce cas. Selon moi, la loi organique permet précisément l'adoption de mon amendement. Hélas, vous avez raison sur les autres décrets pris après avis du Conseil d'État.

Et, quoi qu'il en soit, mes chers collègues, on peut essayer !

**M. le président Gilles Carrez.** Dans ce cas, cher collègue, vous le présenterez en vue de la séance publique. Je ne voudrais pas que la commission s'engage sur un terrain mal assuré d'un point de vue juridique. Voyons donc cela lundi prochain.

**M. Marc Le Fur.** Il est effectivement intéressant de mentionner cette censure du Conseil constitutionnel, mais elle doit être antérieure à la réforme de 2008.

**Mme la Rapporteure générale.** Elle remonte aux années quatre-vingt-dix.

**M. Marc Le Fur.** Elle est donc bien antérieure à la réforme de 2008, qui nous donne désormais la faculté de disposer des avis du Conseil d'État pour les lois !

**M. le président Gilles Carrez.** Il y a une chose que, pour ma part, je trouve un peu curieuse, c'est, j'y reviens, cette dissymétrie. L'avis du Conseil d'État est donné sur la base de notre avis et nous devons rendre notre avis dans un délai d'une semaine, précisément pour que le Conseil d'État puisse être saisi, et ce n'est qu'ensuite que le Gouvernement prend le décret. Il y a donc une dissymétrie dans la procédure, entre un avis de la commission des finances qui va être communiqué au Conseil d'État et un avis du Conseil d'État qui restera confidentiel et dont n'auront pas connaissance les commissions des finances. C'est assez curieux.

**Mme la Rapporteure générale.** Le Conseil d'État est, en l'espèce, conseil du Gouvernement, monsieur le président.

**M. Marc Le Fur.** La révision constitutionnelle de 2008 a complètement changé les choses, madame la Rapporteure générale !

**M. Charles de Courson.** Les objections tenant à une éventuelle inconstitutionnalité de la disposition que je propose tombent au regard de l'article 13 de la loi organique, puisque les lois organiques font partie du bloc de constitutionnalité et que c'est le seul cas de décret pris après avis des commissions des finances – pas du Parlement, d'ailleurs, ce qui est curieux.

Cela étant, sur la suggestion de M. le président, je retire cet amendement, je le redéposerai pour la séance publique.

*L'amendement est retiré.*

\*  
\* \*

*La commission adopte l'ensemble du projet de loi modifié.*

\*  
\* \*



## 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 2015 s'établissent comme suit :

(Sans modification)

*(en points de produit intérieur brut)*

	(a) Exécution 2015	(b) Soldes prévus dans la loi de finances initiale pour 2015 et loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	(c) = (a) – (b) Écart avec les soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019
<i>Solde structurel (1)</i>	– 1,9	– 2,1	+ 0,2
<i>Solde conjoncturel (2)</i>	– 1,6	– 2,0	+ 0,4
<i>Mesures ponctuelles et temporaires (3)</i>	0,0	– 0,1	+ 0,1
<b>Solde effectif (1+2+3)</b>	<b>– 3,6</b>	<b>– 4,1</b>	<b>+ 0,6</b>

\* L'écart entre le solde effectif et la somme de ses composantes s'explique par l'arrondi au dixième des différentes valeurs.

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la  
Commission**

**Article 1<sup>er</sup>**

**Article 1<sup>er</sup>**

I.– Le résultat budgétaire de l'État en 2015, hors opérations avec le Fonds Monétaire International, est arrêté à la somme de – 70 524 213 950,73 euros.

(Sans modification)

II.– Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2015 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

(en euros)

	Dépenses	Recettes	Soldes
<b>Budget général</b>			
Recettes			
Recettes fiscales brutes		383 317 118 217,84	
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>		<i>103 185 266 453,43</i>	
<b>Recettes fiscales nettes (a)</b>		280 131 851 764,41	
<b>Recettes non fiscales (b)</b>		14 411 649 172,32	
Montant net des recettes hors fonds de concours (c) = (a) + (b)		294 543 500 936,73	
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (d)</i>		<i>70 230 230 848,29</i>	
Total net des recettes hors prélèvements sur recettes (e) = (c) – (d)		224 313 270 088,44	
<b>Fonds de concours (f)</b>		5 112 698 232,14	
Montant net des recettes y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)		<b>229 425 968 320,58</b>	
Dépenses			
Dépenses brutes hors fonds de concours	339 647 101 392,01		
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	<i>103 185 266 453,43</i>		
<b>Montant net des dépenses (h)</b>	296 461 834 938,58		
<b>Fonds de concours (i)</b>	5 112 698 232,14		
Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)	<b>301 574 533 170,72</b>		
<b>Total du budget général y compris fonds de concours</b>	<b>301 574 533 170,72</b>	<b>229 425 968 320,58</b>	<b>– 72 148 564 850,14</b>

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la  
Commission**

<b>Budgets annexes</b>			
<b>Contrôle et exploitation aériens</b>	2 168 038 667,81	2 168 038 667,81	
<b>Publications officielles et information administrative</b>	195 784 361,11	195 784 361,11	
Montant des budgets annexes hors fonds de concours	2 363 823 028,92	2 363 823 028,92	
Fonds de concours	11 265 799,83	11 265 799,83	
<b>Total des budgets annexes y compris fonds de concours</b>	<b>2 375 088 828,75</b>	<b>2 375 088 828,75</b>	
<b>Comptes spéciaux</b>			
Comptes d'affectation spéciale	64 543 311 458,20	65 862 326 609,34	1 319 015 151,14
Comptes de concours financiers	108 570 440 421,29	108 658 494 758,94	88 054 337,65
Comptes de commerce (solde)	- 247 852 213,42		247 852 213,42
Comptes d'opérations monétaires hors opérations avec le Fonds monétaire international (solde)	30 570 802,80		- 30 570 802,80
<b>Total des comptes spéciaux hors opérations avec le Fonds monétaire international</b>	<b>172 896 470 468,87</b>	<b>174 520 821 368,28</b>	<b>1 624 350 899,41</b>
<b>Résultat budgétaire de l'État hors opérations avec le Fonds monétaire international</b>			<b>- 70 524 213 950,73</b>

Texte du projet de loi

—

Article 2

Le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2015 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement ci-après :

	Exécution 2015 (en milliards d'euros)
<b>BESOIN DE FINANCEMENT</b>	
Amortissement de la dette à moyen et long termes	116,4
<i>dont amortissement de la dette à long terme</i>	75,3
<i>dont amortissement de la dette à moyen terme</i>	38,9
<i>dont suppléments d'indexation versé à l'échéance (titres indexés)</i>	2,3
Amortissement des autres dettes	0,1
Déficit budgétaire	70,5
Autres besoins de trésorerie	2,0
<b>TOTAL DU BESOIN DE FINANCEMENT</b>	<b>189,1</b>
<b>RESSOURCES DE FINANCEMENT</b>	
Émissions de dette à moyen et long termes nettes des rachats	187,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publiques et consacrées au désendettement	0,8
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	- 22,6
Variation des correspondants	6,7
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	- 5,2
Autres ressources nettes de trésorerie	22,4
<b>TOTAL DES RESSOURCES DE FINANCEMENT</b>	<b>189,1</b>

Propositions de la  
Commission

—

Article 2

(Sans modification)

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

Article 3

Article 3

I.– Le compte de résultat de l'exercice 2015 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2015 s'établit à – 82 503 382 888,12 euros :

(Sans modification)

Tableau des charges nettes

En millions d'euros		2015
CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES	Charges de personnel	137 694
	Achats, variations de stocks et prestations externes	20 876
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	53 706
	Autres charges de fonctionnement	9 017
	<b>Total des charges de fonctionnement direct (I)</b>	<b>221 293</b>
	Subventions pour charges de service public	27 776
	Dotations aux provisions	
	Autres charges de fonctionnement indirect	2 923
	<b>Total des charges de fonctionnement indirect (II)</b>	<b>30 699</b>
	<b>Total des charges de fonctionnement (III = I + II)</b>	<b>251 992</b>
CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES	Ventes de produits et prestations de service	3 395
	Production stockée et immobilisée	140
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	36 754
	Autres produits de fonctionnement	22 786
	<b>Total des produits de fonctionnement (IV)</b>	<b>63 074</b>
<b>TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III – IV)</b>		<b>188 918</b>
CHARGES D'INTERVENTION NETTES	Transferts aux ménages	37 899
	Transferts aux entreprises	13 668
	Transferts aux collectivités territoriales	70 573
	Transferts aux autres collectivités	24 200
	Charges résultant de la mise en jeu de garanties	20
	Dotations aux provisions et aux dépréciations	32 451
	<b>Total des charges d'intervention (VI)</b>	<b>178 811</b>
Contributions reçues de tiers	3 336	
Reprises sur provisions et sur dépréciations	38 723	
<b>Total des produits d'intervention (VII)</b>	<b>42 059</b>	
<b>TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI – VII)</b>		<b>136 752</b>

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

CHARGES FINANCIÈRES NETTES	Intérêts	41 992
	Pertes de change liées aux opérations financières	367
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	14 126
	Autres charges financières	3 455
	<b>Total des charges financières (IX)</b>	<b>59 940</b>
	Produits des immobilisations financières	8 931
	Gains de change liés aux opérations financières	272
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	9 016
	Autres intérêts et produits assimilés	3 053
	<b>Total des produits financiers (X)</b>	<b>21 273</b>
<b>TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)</b>		<b>38 667</b>
<b>TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)</b>		<b>364 338</b>

Tableau des produits régaliens nets

En millions d'euros	<b>2015</b>
Impôt sur le revenu	70 875
Impôt sur les sociétés	28 183
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	13 174
Taxe sur la valeur ajoutée	142 712
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	18 013
Autres produits de nature fiscale et assimilés	18 639
<b>TOTAL DES PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)</b>	<b>291 596</b>
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	8 728
<b>TOTAL DES AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)</b>	<b>8 728</b>
Ressources propres de l'Union européenne basée sur le revenu national brut	- 14 177
Ressources propres de l'Union européenne basée sur la taxe sur la valeur ajoutée	- 4 313
<b>TOTAL RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE BASÉES SUR LE REVENU NATIONAL BRUT ET LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (XV)</b>	<b>- 18 490</b>
<b>TOTAL DES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV - XV)</b>	<b>281 834</b>

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

Tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice

En millions d'euros	2015
Charges de fonctionnement nettes (V)	188 918
Charges d'intervention nettes (VIII)	136 752
Charges financières nettes (XI)	38 667
<b>CHARGES NETTES (XII)</b>	<b>364 338</b>
Produits fiscaux nets (XIII)	291 596
Autres produits régaliens nets (XIV)	8 728
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le revenu national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	- 18 490
<b>PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)</b>	<b>281 834</b>
<b>SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)</b>	<b>- 82 503</b>

II.- Le résultat comptable de l'exercice 2015 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

III.– Le bilan, après affectation du résultat comptable, s'établit comme suit :

En millions d'euros	31/12/2015		
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net
<b>ACTIF IMMOBILISÉ</b>			
Immobilisations incorporelles	46 220	19 229	26 991
Immobilisations corporelles	532 570	65 779	466 791
Immobilisations financières	362 400	37 546	324 854
<b>Total actif immobilisé</b>	<b>941 190</b>	<b>122 554</b>	<b>818 637</b>
<b>ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)</b>			
Stocks	40 678	7 124	33 555
Créances	119 095	29 942	89 152
Redevables	94 341	28 919	65 422
Clients	7 471	921	6 550
Autres créances	17 283	103	17 180
Charges constatées d'avance	11 782		11 782
<b>Total actif circulant (hors trésorerie)</b>	<b>171 555</b>	<b>37 066</b>	<b>134 489</b>
<b>TRÉSORERIE</b>			
Fonds bancaires et fonds en caisse	11 543		11 543
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	- 1 696		- 1 696
Autres composantes de trésorerie	10 400		10 400
Équivalents de trésorerie	8 596		8 596
<b>Total trésorerie</b>	<b>28 843</b>		<b>28 843</b>
<b>COMPTES DE RÉGULARISATION</b>	<b>327</b>		<b>327</b>
<b>TOTAL ACTIF (I)</b>	<b>1 141 916</b>	<b>159 620</b>	<b>982 296</b>



Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

<b>DETTES FINANCIÈRES</b>		
Titres négociables		1 594 907
Titres non négociables		
Dettes financières et autres emprunts		6 708
<b>Total dettes financières</b>		<b>1 601 614</b>
<b>DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)</b>		
Dettes de fonctionnement		7 532
Dettes d'intervention		13 014
Produits constatés d'avance		66 471
Autres dettes non financières		117 090
<b>Total dettes non financières</b>		<b>204 107</b>
<b>PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES</b>		
Provisions pour risques		23 668
Provisions pour charges		111 200
<b>Total provisions pour risques et charges</b>		<b>134 868</b>
<b>AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)</b>		<b>33 378</b>
<b>TRÉSORERIE</b>		
Correspondants du Trésor et personnes habilitées		100 761
Autres		10
<b>Total trésorerie</b>		<b>100 772</b>
<b>COMPTES DE RÉGULARISATION</b>		<b>22 852</b>
<b>TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)</b>		<b>2 097 321</b>
Report des exercices antérieurs		- 1 474 284
Écarts de réévaluation et d'intégration		359 259
Solde des opérations de l'exercice		
<b>SITUATION NETTE (III = I - II)</b>		<b>- 1 115 025</b>

IV.- L'annexe du compte général de l'État de l'exercice 2015 est approuvée.

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

Article 4

Article 4

(Sans modification)

I.– Le montant des autorisations d'engagement consommées sur le budget général au titre de l'année 2015 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)
<b>Action extérieure de l'État</b>	<b>3 088 135 250,94</b>		<b>7 322 358,84</b>
– Action de la France en Europe et dans le monde	1 836 584 690,32		5 162 412,87
– Diplomatie culturelle et d'influence	730 759 873,43		1 171 785,21
– Français à l'étranger et affaires consulaires	344 992 024,79		988 160,02
– Conférence « Paris Climat 2015 »	175 798 662,40		<b>0,74</b>
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	<b>2 812 530 082,48</b>		<b>23 874 073,45</b>
– Administration territoriale	1 754 044 640,04		10 617 532,85
– Vie politique, culturelle et associative	308 744 002,45		3 223 590,20
– Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	749 741 439,99		10 032 950 40
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	<b>4 091 113 134,47</b>		<b>7 206 347,72</b>
– Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires	2 601 590 771,28		403 270,87
– Forêt	268 773 813,13		1 540 034,63
– Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	507 999 825,47		2 980 655,97
– Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	712 748 724,59		2 282 386,25
<b>Aide publique au développement</b>	<b>2 452 426 102,54</b>		<b>19 737 040,13</b>
– Aide économique et financière au développement	789 456 281,30		4 228 494,70
– Solidarité à l'égard des pays en développement	1 662 969 821,24		15 508 545,43
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>	<b>2 718 429 809,88</b>		<b>7 306 985,31</b>
– Liens entre la nation et son armée	40 263 573,16		2 837 691,84
– Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 523 282 673,45		3 865 003,74
– Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	154 883 563,27		604 289,73

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

<b>Conseil et contrôle de l'État</b>	<b>608 589 381,34</b>		<b>32 220 709,56</b>
– Conseil d'État et autres juridictions administratives	360 395 699,84		28 952 181,79
– Conseil économique, social et environnemental	39 704 311,80		
– Cour des comptes et autres juridictions financières	208 268 679,82		3 199 933,65
– Haut Conseil des finances publiques	220 689,88		68 594,12
<b>Crédits non répartis</b>			<b>2 171 296,00</b>
– Provision relative aux rémunérations publiques			
– Dépenses accidentelles et imprévisibles			2 171 296,00
<b>Culture</b>	<b>2 588 126 196,99</b>		<b>20 850 141,89</b>
– Patrimoines	763 580 253,88		15 529 037,97
– Création	722 877 904,90		1 341 544,29
– Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 101 668 038,21		3 979 559,63
<b>Défense</b>	<b>42 025 137 528,16</b>		<b>5 027 932 925,58</b>
– Environnement et prospective de la politique de défense	1 347 738 619,13		12 600 893,04
– Préparation et emploi des forces	9 325 270 637,11		466 467 133,46
– Soutien de la politique de la défense	21 451 073 725,17		258 180 366,28
– Équipement des forces	9 901 054 546,75		4 290 684 532,80
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	<b>1 105 790 926,66</b>		<b>84 865 835,19</b>
– Coordination du travail gouvernemental	503 680 143,37		5 898 595,04
– Protection des droits et libertés	98 227 344,90		2 467 780,40
– Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	503 883 438,39		76 499 459,75
<b>Écologie, développement et mobilité durables</b>	<b>9 099 747 571,89</b>		<b>758 898 757,69</b>
– Infrastructures et services de transports	4 337 650 855,93		93 810 552,23
– Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	159 911 909,63		11 853 465,39
– Météorologie	195 552 761,00		0,83
– Paysages, eau et biodiversité	241 249 361,02		15 082 639,64
– Information géographique et cartographique	93 350 445,78		459,97
– Prévention des risques	52 230 951,54		65 732 895,22
– Énergie, climat et après-mines	738 753 372,21		4 212 131,90
– Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	3 281 047 914,78		568 206 612,51

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

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)
<b>Économie</b>	<b>2 940 052 436,14</b>		<b>25 826 625,79</b>
– Développement des entreprises et du tourisme	927 607 851,53		16 205 834,97
– Plan « France très haut débit »	1 104 160 000,00		
– Statistiques et études économiques	453 657 977,87		7 056 432,44
– Stratégie économique et fiscale	454 626 606,74		2 564 358,38
<b>Égalité des territoires et logement</b>	<b>12 810 041 661,45</b>		<b>510 080 574,11</b>
– Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 590 260 396,44		10 004,46
– Aide à l'accès au logement	10 754 317 721,00		300 443 479,00
– Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	465 463 544,01		209 627 090,65
– Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires			
<b>Engagements financiers de l'État</b>	<b>45 694 507 443,72</b>		<b>208 644 201,28</b>
– Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	42 136 369 662,43		155 630 337,57
– Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	145 500 572,15		42 465 950,85
– Épargne	253 503 350,00		10 547 912,00
– Majoration de rentes	159 852 499,34		0,66
– Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité			
– Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement			
– Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	2 999 281 359,80		0,20
<b>Enseignement scolaire</b>	<b>66 374 216 839,51</b>		<b>77 640 396,22</b>
– Enseignement scolaire public du premier degré	19 875 200 232,46		17 061 976,05
– Enseignement scolaire public du second degré	30 913 092 137,82		3 179 481,28
– Vie de l'élève	4 763 229 443,02		24 147 650,76
– Enseignement privé du premier et du second degrés	7 165 993 192,81		8 223 769,19
– Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 299 581 395,03		12 471 957,31
– Enseignement technique agricole	1 357 120 438,37		12 555 561,63

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	<b>11 033 076 755,00</b>		<b>178 210 018,26</b>
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 137 679 696,92		118 196 962,09
– Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	987 570 120,96		46 775 100,19
– Facilitation et sécurisation des échanges	1 571 787 600,19		2 006 124,76
– Entretien des bâtiments de l'État	133 500 536,05		2 679 835,50
– Fonction publique	202 538 800,88		8 551 995,72
<b>Immigration, asile et intégration</b>	<b>670 357 243,16</b>		<b>835 374,78</b>
– Immigration et asile	610 788 868,80		758 034,87
– Intégration et accès à la nationalité française	59 568 374,36		77 339,91
<b>Justice</b>	<b>8 270 150 469,18</b>		<b>865 893 011,90</b>
– Justice judiciaire	2 846 512 408,42		163 438 036,69
– Administration pénitentiaire	3 992 614 249,13		678 777 932,77
– Protection judiciaire de la jeunesse	780 089 957,16		5 089 708,75
– Accès au droit et à la justice	338 845 083,24		69 557,76
– Conduite et pilotage de la politique de la justice	308 912 364,35		18 124 884,81
– Conseil supérieur de la magistrature	3 176 406,88		392 891,12
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>	<b>690 128 235,82</b>		<b>5 323 494,18</b>
– Presse	238 919 175,08		5 302 065,92
– Livre et industries culturelles	261 670 117,19		21 426,81
– Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	189 538 943,55		1,45
<b>Outre-mer</b>	<b>1 940 400 256,48</b>		<b>74 204 783,70</b>
– Emploi outre-mer	1 360 728 040,73		6 159 114,78
– Conditions de vie outre-mer	579 672 215,75		68 045 668,92
<b>Politique des territoires</b>	<b>583 465 860,07</b>		<b>68 123 135,21</b>
– Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	161 184 744,80		38 495 766,48
– Interventions territoriales de l'État	13 265 824,22		28 097 766,78
– Politique de la ville	409 015 291,05		1 529 601,95

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

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)
<b>Pouvoirs publics</b>	<b>988 015 262,00</b>		
– Présidence de la République	100 000 000,00		
– Assemblée nationale	517 890 000,00		
– Sénat	323 584 600,00		
– La Chaîne parlementaire	35 489 162,00		
– Indemnités des représentants français au Parlement européen			
– Conseil constitutionnel	10 190 000,00		
– Haute Cour			
– Cour de justice de la République	861 500,00		
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	<b>25 805 180 396,89</b>		<b>50 809 243,94</b>
– Formations supérieures et recherche universitaire	12 636 811 277,33		4 570 755,72
– Vie étudiante	2 548 325 490,03		45 166,50
– Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	6 198 161 072,64		671 215,09
– Recherche spatiale	1 344 501 498,00		
– Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 558 999 849,20		22 190 632,04
– Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	898 713 039,52		20 959 913,48
– Recherche duale (civile et militaire)	183 735 104,00		
– Recherche culturelle et culture scientifique	112 036 112,76		559 755,52
– Enseignement supérieur et recherche agricoles	323 896 953,41		1 811 805,59
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>	<b>6 451 562 217,85</b>		<b>6 257 612,15</b>
– Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 088 816 355,85		6 257 612,15
– Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	852 952 581,00		
– Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 509 793 281,00		

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>	<b>2 983 146 860,41</b>		<b>80 688 116,85</b>
– Concours financiers aux collectivités territoriales à leurs groupements	2 685 297 353,43		56 481 130,57
– Concours spécifiques et administration	297 849 506,98		24 206 986,28
<b>Remboursements et dégrèvements</b>	<b>103 185 971 095,65</b>	<b>1 794 663 033,52</b>	<b>397 765 937,87</b>
– Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	91 509 737 033,52	1 794 663 033,52	
– Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	11 676 234 062,13		397 765 937,87
<b>Santé</b>	<b>1 275 543 547,00</b>		<b>933 917,00</b>
– Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	501 634 120,49		840 608,51
– Protection maladie	773 909 426,51		93 308,49
<b>Sécurités</b>	<b>18 553 808 826,31</b>		<b>93 467 044,80</b>
– Police nationale	9 708 997 403,41		43 197 952,42
– Gendarmerie nationale	8 162 375 498,78		28 262 492,90
– Sécurité et éducation routières	41 029 056,45		561 324,98
– Sécurité civile	641 406 867,67		21 445 274,50
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	<b>16 250 026 016,57</b>		<b>3 154 620,68</b>
– Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire	2 834 472 204,67		23 728,33
– Handicap et dépendance	11 909 965 335,73		9 103,27
– Égalité entre les femmes et les hommes	23 432 993,55		842 545,45
– Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 482 155 482,62		2 279 243,63
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>	<b>494 745 110,90</b>		<b>3 521 725,48</b>
– Sport	229 612 939,51		1 457 978,87
– Jeunesse et vie associative	265 132 171,39		2 063 746,61
<b>Travail et emploi</b>	<b>12 785 665 913,50</b>		<b>34 120 150,97</b>
– Accès et retour à l'emploi	9 089 565 773,31		4 730 675,34
– Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	2 826 057 935,92		20 454 742,74
– Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	138 106 254,22		4 658 916,60
– Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	731 935 950,05		4 275 816,29
<b>TOTAL</b>	<b>410 370 088 432,96</b>	<b>1 794 663 033,52</b>	<b>8 677 886 456,53</b>

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la  
Commission**

**Article 5**

**Article 5**

I.– Le montant des autorisations d’engagement consommées sur les budgets annexes au titre de l’année 2015 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.

*(Sans modification)*

Désignation des budgets annexes	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 reportées
<b>Contrôle et exploitation aériens</b>	<b>2 197 974 061,24</b>	<b>1 748 176,21</b>	<b>4 485 244,86</b>
– Soutien aux prestations de l’aviation civile	1 559 887 011,98	1 748 176,21	
– Navigation aérienne	593 721 010,74		2 843 349,11
– Transports aériens, surveillance et certification	44 366 038,52		1 641 895,75
<b>Publications officielles et information administrative</b>	<b>181 553 986,31</b>		<b>19 702 054,28</b>
– Édition et diffusion	63 200 693,81		13 897 536,78
– Pilotage et ressources humaines	118 353 292,50		5 804 517,50
<b>TOTAL</b>	<b>2 379 528 047,55</b>	<b>1 748 176,21</b>	<b>24 187 299,14</b>



Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

II.– Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2015 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 (en euros)	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations des crédits non consommés et non reportés
<b>Contrôle et exploitation aériens</b>	<b>2 179 304 467,64</b>	<b>2 179 304 467,64</b>	<b>33 025 887,05</b>	<b>10 714 153,24</b>
– Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 558 099 369,11			349 424,16
– Navigation aérienne	543 831 749,07			8 563 706,18
– Transports aériens, surveillance et certification	44 347 462,41			1 801 022,90
<i>Augmentation du fonds de roulement</i>	<i>33 025 887,05</i>		<i>33 025 887,05</i>	
<b>Publications officielles et information administrative</b>	<b>195 784 361,11</b>	<b>195 784 361,11</b>	<b>22 959 689,68</b>	<b>16 628 875,08</b>
– Édition et diffusion	55 029 517,82			8 779 126,73
– Pilotage et ressources humaines	117 795 153,61			7 849 748,35
<i>Augmentation du fonds de roulement</i>	<i>22 959 689,68</i>		<i>22 959 689,68</i>	
<b>TOTAL</b>	<b>2 375 088 828,75</b>	<b>2 375 088 828,75</b>	<b>55 985 576,73</b>	<b>27 343 028,32</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2 375 088 828,75</b>	<b>2 375 088 828,75</b>	<b>55 985 576,73</b>	<b>27 343 028,32</b>

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Article 6

Article 6

I.– Le montant des autorisations d’engagement consommées sur les comptes spéciaux est arrêté, au 31 décembre 2015, par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d’engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

(Sans modification)

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
<i>Comptes d’affectation spéciale</i>			
<b>Aides à l’acquisition de véhicules propres</b>	<b>225 840 978,22</b>		<b>16 309 021,78</b>
– Contribution au financement de l’attribution d’aides à l’acquisition de véhicules propres	204 451 946,22		11 698 053,78
– Contribution au financement de l’attribution d’aides au retrait de véhicules polluants	21 389 032,00		4 610 968,00
<b>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</b>	<b>1 308 170 342,71</b>		<b>56 318 585,81</b>
– Radars	206 394 888,12		1 217 230,40
– Fichier national du permis de conduire	25 589 521,20		6 267,80
– Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	30 000 000,00		
– Contribution à l’équipement des collectivités territoriales pour l’amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	635 084 728,39		25 290 858,61
– Désendettement de l’État	411 101 205,00		29 804 229,00
<b>Développement agricole et rural</b>	<b>137 346 484,74</b>		<b>10 487 757,26</b>
– Développement et transfert en agriculture	65 048 368,52		5 916 884,48
– Recherche appliquée et innovation en agriculture	72 298 116,22		4 570 872,78

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

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
<b>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</b>	<b>449 230 694,21</b>		<b>3 155 328,79</b>
– Électrification rurale	446 210 623,21		1 239 633,79
– 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	3 020 071,00		1 915 695,00
<b>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</b>	<b>1 494 522 287,24</b>		<b>389 200,76</b>
– Répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage	1 397 823 400,00		
– Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage	96 698 887,24		389 200,76
<b>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</b>	<b>495 555 319,26</b>		<b>7 463 270,77</b>
– Contribution au désendettement de l'État	86 243 222,05		0,95
– Contribution aux dépenses immobilières	409 312 097,21		7 463 269,82
<b>Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État</b>	<b>19 527 183,29</b>		<b>3 472 816,71</b>
– Désendettement de l'État			
– Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques (ministère de la défense)	19 527 183,29		3 472 816,71
– Optimisation de l'usage du spectre hertzien et des infrastructures du réseau physique de télécommunications du ministère de l'intérieur			

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

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
<b>Participation de la France au désendettement de la Grèce</b>			<b>309 000 000,00</b>
– Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs			309 000 000,00
– Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France			
<b>Participations financières de l'État</b>	<b>3 419 385 976,60</b>		<b>1 550 196 877,40</b>
– Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	2 619 385 976,60		350 196 877,40
– Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	800 000 000,00		1 200 000 000,00
<b>Pensions</b>	<b>56 534 133 803,22</b>		<b>24 013 398,78</b>
– Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	52 536 684 740,83		1,17
– Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 902 843 267,98		21 686 732,02
– Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 094 605 794,41		2 326 662,59
<b>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</b>	<b>533 194 062,14</b>		<b>2 500 000,86</b>
– Exploitation des services nationaux de transport conventionnés	297 194 026,14		2 500 000,86
– Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés	236 000 000,00		
<b>Total des comptes d'affectation spéciale</b>	<b>64 616 907 131,63</b>		<b>1 983 306 258,92</b>

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

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
<i>Comptes de concours financiers</i>			
<b>Accords monétaires internationaux</b>			
– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine			
– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale			
– Relations avec l'Union des Comores			
<b>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</b>	<b>7 042 099 831,53</b>		<b>396 756 497,47</b>
– Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 864 311 500,53		335 688 499,47
– Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	9 932 002,00		46 067 998,00
– Avances à des services de l'État	167 856 329,00		
– 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
<b>Avances à l'audiovisuel public</b>	<b>3 666 787 593,00</b>		
– France Télévisions	2 369 360 683,00		
– ARTE France	267 249 469,00		
– Radio France	614 392 236,00		
– France Médias Monde	247 082 000,00		
– Institut national de l'audiovisuel	90 869 000,00		
– TV5 Monde	77 834 205,00		

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

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
<b>Avances aux collectivités territoriales</b>	<b>97 055 113 619,92</b>		<b>3 291 263 946,08</b>
– Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie			6 000 000,00
– Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	97 055 113 619,92		3 285 263 946,08
<b>Prêts à des États étrangers</b>	<b>724 999 009,96</b>		<b>517 300 990,04</b>
– Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France	115 787 612,74		214 212 387,26
– Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	129 211 397,22		1 988 602,78
– Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	480 000 000,00		301 100 000,00
– Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro			
<b>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</b>	<b>114 278 675,00</b>		<b>100 636 325,00</b>
– Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	162 675,00		352 325,00
– Prêts pour le développement économique et social	111 116 000,00		88 884 000,00
– Prêts à la filière automobile	3 000 000,00		11 400 000,00
<b>Total des comptes de concours financiers</b>	<b>108 603 278 729,41</b>		<b>4 305 957 758,59</b>

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

II.– Les résultats des comptes spéciaux sont arrêtés, au 31 décembre 2015, 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
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>				
<b>Aides à l'acquisition de véhicules propres</b>	<b>225 840 978,22</b>	<b>301 522 689,72</b>		<b>16 309 021,78</b>
– Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres	204 451 946,22			11 698 053,78
– Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants	21 389 032,00			4 610 968,00
<b>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</b>	<b>1 285 596 057,13</b>	<b>1 328 695 905,15</b>		<b>112 930 235,87</b>
– Radars	182 400 810,86			57 835 148,14
– Fichier national du permis de conduire	26 591 777,88			0,12
– Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	30 000 000,00			
– Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	635 502 263,39			25 290 858,61
– Désendettement de l'État	411 101 205,00			29 804 229,00
<b>Développement agricole et rural</b>	<b>131 320 499,50</b>	<b>137 100 584,01</b>		<b>10 487 758,50</b>
– Développement et transfert en agriculture	62 718 191,56			5 916 885,44
– Recherche appliquée et innovation en agriculture	68 602 307,94			4 570 873,06

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

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
<b>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</b>	<b>404 077 174,18</b>	<b>375 167 093,81</b>		<b>1 915 695,82</b>
– Electrification rurale	395 369 939,81			0,19
– 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	8 707 234,37			1 915 695,63
<b>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</b>	<b>1 497 120 875,80</b>	<b>1 500 951 064,83</b>		<b>0,20</b>
– Répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage	1 397 823 400,00			
– Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage	99 297 475,80			0,20
<b>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</b>	<b>497 711 398,63</b>	<b>622 020 014,74</b>		<b>1,72</b>
– Contribution au désendettement de l'État	86 243 222,05			0,95
– Contribution aux dépenses immobilières	411 468 176,58			0,77
<b>Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État</b>	<b>15 500 000,00</b>	<b>15 692 922,00</b>		<b>3 500 000,00</b>
– Désendettement de l'État				
– Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques (ministère de la défense)	15 500 000,00			3 500 000,00
– Optimisation de l'usage du spectre hertzien et des infrastructures du réseau physique de télécommunications du ministère de l'intérieur				



Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

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
<b>Participation de la France au désendettement de la Grèce</b>		<b>309 000 000,00</b>		<b>432 500 000,00</b>
– Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs				432 500 000,00
– Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France				
<b>Participations financières de l'État</b>	<b>3 419 385 976,60</b>	<b>3 449 803 122,63</b>		<b>1 550 196 877,40</b>
– Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	2 619 385 976,60			350 196 877,40
– Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	800 000 000,00			1 200 000 000,00
<b>Pensions</b>	<b>56 534 147 536,72</b>	<b>57 313 313 253,45</b>		<b>23 999 665,28</b>
– Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	52 536 684 740,83			1,17
– Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 902 843 267,98			21 686 732,02
– Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 094 619 527,91			2 312 932,09
<b>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</b>	<b>532 610 961,42</b>	<b>509 059 959,00</b>		<b>0,58</b>
– Exploitation des services nationaux de transport conventionnés	296 610 961,42			0,58
– Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés	236 000 000,00			
<b>Total des comptes d'affectation spéciale</b>	<b>64 543 311 458,20</b>	<b>65 862 326 609,34</b>		<b>2 151 839 257,15</b>

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

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>				
<b>Accords monétaires internationaux</b>				
– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine				
– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale				
– Relations avec l'Union des Comores				
<b>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</b>	<b>7 042 099 831,53</b>	<b>7 128 549 390,76</b>		<b>396 756 497,47</b>
– Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 864 311 500,53			335 688 499,47
– Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	9 932 002,00			46 067 998,00
– Avances à des services de l'État	167 856 329,00			
– 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
<b>Avances à l'audiovisuel public</b>	<b>3 666 787 593,00</b>	<b>3 666 785 132,23</b>		
– France Télévisions	2 369 360 683,00			
– ARTE France	267 249 469,00			
– Radio France	614 392 236,00			
– France Médias Monde	247 082 000,00			
– Institut national de l'audiovisuel	90 869 000,00			
– TV5 Monde	77 834 205,00			

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

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
<b>Avances aux collectivités territoriales</b>	<b>97 055 114 689,92</b>	<b>97 128 891 259,64</b>		<b>3 291 262 876,08</b>
– Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie				6 000 000,00
– Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	97 055 114 689,92			3 285 262 876,08
<b>Prêts à des États étrangers</b>	<b>692 159 631,84</b>	<b>652 088 182,12</b>		<b>85 140 368,16</b>
– Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France	182 948 234,62			52 051 765,38
– Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	129 211 397,22			1 988 602,78
– Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	380 000 000,00			31 100 000,00
– Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro				
<b>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</b>	<b>114 278 675,00</b>	<b>82 180 794,10</b>		<b>100 636 325,00</b>
– Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	162 675,00			352 325,00
– Prêts pour le développement économique et social	111 116 000,00			88 884 000,00
– Prêts à la filière automobile	3 000 000,00			11 400 000,00
<b>Total des comptes de concours financiers</b>	<b>108 570 440 421,29</b>	<b>108 658 494 758,94</b>		<b>3 873 796 066,71</b>

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement
	Dépenses	Recettes	Majorations du découvert (en euros)
<i>Comptes de commerce</i>			
– Approvisionnement des armées en produits pétroliers, autres fluides et produits complémentaires	610 345 720,67	664 373 145,80	
– Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	156 156 209,64	151 821 846,89	
– Couverture des risques financiers de l'État	1 266 158 848,17	1 266 158 848,17	
– Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	653 138 298,22	669 390 888,92	
– Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	44 279 554 188,41	44 424 329 638,71	
– Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	3 679 000,00	9 195 609,90	
– Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses	4 983,48	40 965,47	
– Opérations commerciales des domaines	41 486 708,59	65 921 030,76	
– Régie industrielle des établissements pénitentiaires	20 867 917,49	28 069 341,15	
– Renouvellement des concessions hydraulélectriques	57 227,68		
<b>Total des comptes de commerce</b>	<b>47 031 449 102,35</b>	<b>47 279 301 315,77</b>	
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>			
– Émission des monnaies métalliques	156 563 064,93	235 979 709,58	
– Opérations avec le Fonds monétaire international	4 676 286 563,88	2 728 935 333,81	11 307 510 316,73
– Pertes et bénéfices de change	155 891 175,95	45 903 728,50	
<b>Total des comptes d'opérations monétaires</b>	<b>4 988 740 804,76</b>	<b>3 010 818 771,89</b>	<b>11 307 510 316,73</b>

III.– Les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2016 sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2015, aux sommes ci-après :

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2015 (en euros)	
	Débiteurs	Créditeurs
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>		<b>7 592 889 733,34</b>
Aide à l'acquisition de véhicules propres		218 575 133,83
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers		798 624 862,48
Développement agricole et rural		56 237 221,54
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale		249 325 991,31
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage		12 376 854,96
Gestion du patrimoine immobilier de l'État		819 427 603,28
Participation de la France au désendettement de la Grèce		613 800 000,00
Participations financières de l'État		2 399 343 316,44
Pensions		2 399 875 531,23
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs		25 303 218,27
<i>Comptes de concours financiers</i>	<b>27 683 818 614,16</b>	<b>3 685 010,13</b>
Accords monétaires internationaux		
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	2 169 936 774,87	
Avances à l'audiovisuel public		3 685 010,13
Avances aux collectivités territoriales	1 682 959 228,21	
Prêts à des États étrangers	21 388 117 473,16	
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	2 442 805 137,92	

Texte du projet de loi

Propositions de la  
Commission

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2015 (en euros)	
	Débiteurs	Créditeurs
<i>Comptes de commerce</i>	<b>21 057 033,34</b>	<b>4 228 836 504,07</b>
Approvisionnement des armées en produits pétroliers, autres fluides et produits complémentaires		60 869 337,44
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	18 024 934,65	
Couverture des risques financiers de l'État	0,02	
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État		64 180 823,90
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État		3 753 237 661,12
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes		113 590 740,65
Opérations commerciales des domaines		208 651 645,43
Régie industrielle des établissements pénitentiaires		28 306 295,53
Renouvellement des concessions hydroélectriques	3 032 098,67	
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>	<b>11 417 497 763,18</b>	<b>2 880 781 794,89</b>
Émission des monnaies métalliques		2 880 781 794,89
Opérations avec le Fonds monétaire international	11 307 510 315,73	
Pertes et bénéfices de change	109 987 447,45	
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>39 122 373 410,68</b>	<b>14 706 193 042,43</b>

IV.– Les soldes arrêtés au III sont reportés à la gestion 2016 à l'exception :

- d'un solde débiteur global de 69 982 988,13 euros concernant le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » ;
- d'un solde créditeur de 103 590 740,65 euros concernant le compte de commerce « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes » ;
- d'un solde débiteur de 109 987 447,45 euros 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 « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État » clos au 31 décembre 2015 est arrêté au montant de 197 230,89 euros.

**Article 7**

*(Sans modification)*

**Article 8**

Le solde créditeur du compte spécial « Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses » clos au 31 décembre 2015 est arrêté au montant de 17 496 855,93 euros.

**Article 8**

*(Sans modification)*

**Article 9**

Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 1 412 377,08 euros, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'État, jugée par la Cour des comptes dans son arrêt n° 72674 du 14 septembre 2015, au titre du ministère de la défense.

**Article 9**

*(Sans modification)*

**Article 10**

La responsabilité pécuniaire des agents publics ayant procédé aux opérations de dépense et de recette effectuées au nom du Groupement d'intérêt public « Observatoire français des drogues et de la toxicomanie » ne peut être engagée du seul fait de l'absence d'arrêté d'approbation des modifications ou renouvellements de la convention constitutive du groupement pour la période antérieure au 4 juin 2010 et pour la période comprise entre le 4 juin 2013 et le 23 septembre 2015.

**Article 10**

*(Sans modification)*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

*Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005  
de finances rectificative pour 2005*

Article 128

I.– Le Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission. Ces documents, pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

Ces documents sont relatifs aux politiques suivantes :

- 1° Action extérieure de l'État ;
- 2° Politique française en faveur du développement ;
- 3° Sécurité routière ;
- 4° Sécurité civile ;
- 5° Prévention de la délinquance ;
- 6° Inclusion sociale ;
- 7° Outre-mer ;
- 8° Ville ;
- 9° Aménagement du territoire ;

**Article 11 (nouveau)**

*Après le 19° du I de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, il est inséré un 20° ainsi rédigé :*



**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Propositions de la Commission**

10° Lutte contre le changement climatique ;

11° Politique en faveur de la jeunesse ;

12° Politique française de l'immigration et de l'intégration ;

13° Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes ;

14° Politique publique de lutte contre les drogues et les toxicomanies ;

15° Défense et sécurité nationale ;

16° Justice des mineurs ;

17° Politique du tourisme ;

18° Politique immobilière de l'État ;

19° Politique maritime de la France.

*« 20° Développement international de l'économie française et commerce extérieur. »*

**Amendement n° 1 (CF1)**

.....



