

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de 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 2018, ainsi que sur le rapport de la Cour relatif aux résultats à la gestion budgétaire de l'exercice 2018 et sur la certification des comptes de l'État – exercice 2018..... 2
- Informations relatives à la commission 33
- Présences en réunion 35

Mercredi
22 mai 2019
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 75

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence
de
M. Éric Woerth,
Président**



La commission entend 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 2018, ainsi que sur le rapport de la Cour relatif aux résultats à la gestion budgétaire de l'exercice 2018 et sur la certification des comptes de l'État – exercice 2018.

M. le président Éric Woerth. Nous accueillons ce matin M. Didier Migaud, qui représente deux institutions en même temps, lesquelles ont élaboré trois documents : l'avis relatif au solde structurel des administrations publiques, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, l'acte de certification des comptes de l'État et le rapport sur les résultats de la gestion budgétaire, en tant que Premier président de la Cour des comptes.

Nous commencerons les commissions d'évaluation des politiques publiques dès mardi prochain. Je tiens à souligner la contribution essentielle de la Cour et à l'en remercier très vivement. Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) ont été communiquées plus tôt que d'habitude, et le dépôt du projet de loi de règlement a pu être avancé par le Gouvernement d'une semaine. Tout cela a beaucoup facilité le travail de la commission et des rapporteurs spéciaux, que vous êtes quasiment tous, en vous faisant gagner un temps sans doute précieux.

Je remercie également les magistrats de la Cour des comptes, qui sont toujours très disponibles pour rencontrer les rapporteurs spéciaux et répondre à leurs interrogations – beaucoup d'entre vous ont rencontré les magistrats de la Cour. En outre, la Cour a remis, en temps utile, les cinq enquêtes que je lui avais demandées l'an dernier, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Pour les futures enquêtes, il est convenu avec la Cour, à laquelle je communiquerai nos demandes dès le début du mois de juillet, que la remise des rapports puisse intervenir au printemps 2020. Je rappelle aux commissaires qu'ils doivent me faire parvenir leurs suggestions au plus tard d'ici à la fin du mois. J'avais déjà lancé cet appel, je le réitère, mais cette fois-ci les délais vont bientôt se clore.

Le Printemps de l'évaluation se prolongera en séance publique du 17 au 19 juin. Il vous reviendra d'ailleurs, monsieur le Premier président, d'ouvrir cette deuxième édition du Printemps de l'évaluation, l'après-midi du 17 juin, par une intervention suivie d'un débat. Se tiendront ensuite, comme vous le savez, des séances de débat ou de questions sur les thèmes qui ont été choisis, ou qui sont en voie de l'être, par les groupes, mais aussi l'examen des propositions de résolution, dont les cinq seront inscrites par la Conférence des présidents, sur proposition de la commission des finances.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques et Premier président de la Cour des comptes. Comme chaque printemps, je suis très heureux de venir devant votre commission pour vous présenter plusieurs travaux produits par la Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques, à la demande du législateur organique. Ils visent à éclairer la discussion du projet de loi de règlement pour 2018, que vous allez engager dans quelques jours.

Je suis accompagné, ce matin, de Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour, de Michèle Pappalardo, présidente de chambre et rapporteure générale, de Christian Charpy et Emmanuel Belluteau, présidents de section, et de Cécile Fontaine, conseillère-

maître. François Monier représente le Haut Conseil des finances publiques, dont il est le rapporteur général.

Mon propos portera successivement sur trois documents qui viennent de vous être remis : l'acte de certification des comptes de l'État pour 2018, le rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2018 et l'avis du Haut Conseil des finances publiques relatif au solde structurel des administrations publiques, présenté dans le projet de loi de règlement.

J'appelle dès à présent votre attention sur la différence de périmètre de ces trois travaux : l'acte de certification et le rapport sur l'exécution du budget de l'État ne concernent que les comptes et le budget de l'État, quand l'avis du Haut Conseil porte sur l'ensemble des finances publiques.

Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, dont le périmètre couvre lui aussi l'ensemble des administrations publiques (APU), vous sera adressé le mois prochain et prolongera les analyses qui vous sont présentées aujourd'hui.

Avant de vous détailler le contenu de ces documents, je voudrais dire un mot du calendrier de publication de ces trois travaux. Ils vous sont remis une quinzaine de jours plus tôt qu'à l'accoutumée, puisque, cette année encore, la date de dépôt du projet de loi de règlement a été avancée d'une semaine. Le ministre de l'action et des comptes publics a d'ailleurs indiqué souhaiter que, d'ici à 2021, ce dépôt ait lieu à la mi-avril, afin que l'examen du projet de loi intervienne lors de la présentation du programme de stabilité.

Ce changement de calendrier répond à une préoccupation qui me semble particulièrement vertueuse, celle de vous permettre de consacrer davantage de temps à l'examen du projet de loi de règlement. Vous avez souhaité, vous aussi, renforcer cette étape essentielle du calendrier budgétaire, en mettant en place, depuis l'an dernier, un Printemps de l'évaluation. Nous ne pouvons que souscrire à cette initiative, qui permettra, à terme, à la loi de règlement de devenir une véritable « loi de résultats » et, ainsi, un temps fort de l'évaluation et du contrôle parlementaires. C'est un souhait que j'avais d'ailleurs formulé devant vous l'année dernière, lorsque je suis intervenu, au mois de juin, dans l'hémicycle.

Néanmoins, si un tel resserrement du calendrier est bienvenu, il ne doit pas affecter les conditions de réalisation des travaux de la Cour. Ceux-ci dépendent, en effet, de la complète disponibilité des éléments d'informations statistiques, budgétaires et comptables fournis par les services du ministère de l'action et des comptes publics et nécessaires à la réalisation de nos diligences de contrôle et de certification.

Or, dès cette année, le resserrement du calendrier de dépôt du projet de loi de règlement a posé quelques difficultés. Ainsi, le Haut Conseil des finances publiques a été conduit à formuler son avis avant que l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ne publie les premiers résultats des comptes annuels de 2018, nécessaires au calcul du solde structurel des administrations publiques. En l'occurrence, ces résultats ont été publiés vendredi dernier, soit quelques jours après la parution de l'avis du Haut Conseil. Ces nouvelles données vont conduire à de légères modifications des chiffres figurant dans l'avis. Compte tenu de ces modifications, le Haut Conseil prévoit de publier dans les jours qui viennent un avis rectifié, cohérent avec un éventuel amendement du Gouvernement.

À l'avenir, l'avancement du calendrier du dépôt du projet de loi de règlement devra donc nécessairement aller de pair avec celui de la mise à disposition de toutes les données statistiques, budgétaires et comptables produites à cette occasion par les ministères économiques et financiers. Elles sont nécessaires aux juridictions financières pour réaliser les travaux que lui a confiés le législateur organique dans les meilleures conditions et en préservant un délai raisonnable d'instruction.

Cette précaution ayant été formulée, j'en viens au contenu des trois documents qui vous ont été remis. Je commencerai par l'acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2018.

J'insisterai en particulier sur trois éléments.

D'abord, il me semble utile de rappeler quelques chiffres-clés, relatifs à la situation financière de l'État présentée dans son compte général. Les états financiers mettent en lumière la situation nette fortement négative des comptes de l'État, à hauteur de 1 296 milliards d'euros, au 31 décembre 2018. Ce chiffre correspond à près de quatre années de produits fiscaux. En 2006, lors du premier exercice de certification conduit par la Cour, la situation nette des comptes de l'État en représentait la moitié, c'est-à-dire « seulement » deux années. Cela traduit bien la détérioration de la situation financière de l'État qui s'est opérée ces dernières années et que nous avons eu l'occasion de documenter à de nombreuses reprises.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le faire il y a un an, je crois donc utile d'insister à nouveau sur le fait que le passif de l'État représente plus du double de son actif ; autrement dit, ce que l'État doit représente plus de deux fois ce qu'il possède et, ce, sans même tenir compte de ses engagements hors bilan, qui atteignent un peu plus de 4 000 milliards d'euros.

Sur le fond, ensuite, l'acte de certification confirme la poursuite de la démarche de fiabilisation des comptes de l'État que nous constatons année après année. Ainsi, les améliorations réalisées en 2018 permettent de lever quatorze parties des réserves formulées sur les comptes de l'exercice passé. On peut citer, à titre d'exemples, les progrès réalisés dans l'estimation de la valeur du parc immobilier de l'État à l'étranger ou de celle des établissements publics de santé.

Comme en 2017 et en 2016, la Cour a donc certifié les comptes de l'État sous quatre réserves substantielles. La première est systémique : en dépit de quelques progrès, dont l'acte rend compte, la Cour considère que les modalités de tenue de la comptabilité générale de l'État dans Chorus et l'efficacité encore insuffisante de son contrôle interne entraînent une limite générale dans l'étendue des vérifications que le certificateur doit conduire. Les trois autres réserves concernent différentes anomalies, portant respectivement sur les stocks militaires et les immobilisations corporelles, les immobilisations financières et les produits et charges régaliens.

Depuis treize années que les comptes de l'État sont certifiés, nous sommes donc parvenus au stade où ne demeurent que des réserves substantielles, dont nous savons que l'érosion sera lente. Elle sera facilitée par la qualité du dialogue noué entre le certificateur et la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui est, dans ce domaine, notre principal interlocuteur. Ce dialogue vise autant à traiter les réserves persistantes qu'à prendre en compte les nouveaux sujets qui apparaissent inévitablement à mesure que les politiques publiques évoluent, que les comptes sont plus faciles à auditer et que les travaux de certification progressent.

À cet égard – et ce sera mon dernier point – il me semble utile de vous indiquer que la Cour dresse cette année le constat général d'une relance de la dynamique de fiabilisation des comptes de l'État, dont nous souhaitons naturellement qu'elle se poursuive.

Les échanges noués avec la DGFIP ont ainsi été très constructifs tout au long de l'année passée, et nous nous en réjouissons. Un planning et une feuille de route ont par exemple été établis à l'automne 2018 pour rechercher les moyens de simplifier, à la fois la production et l'audit des comptes, et de moderniser les modalités de relations entre l'administration et le certificateur. Notre objectif commun – plus largement – est de faire en sorte que les données de comptabilité générale soient plus facilement utilisables et plus utiles, pour les gestionnaires, mais aussi pour vous-mêmes.

La qualité de ce dialogue est en tout cas de bon augure pour le traitement des vingt-cinq constats d'audit énoncés par l'acte de certification. Ce dialogue devra aussi trouver à s'appliquer à l'identification de toutes les conditions à remplir pour accélérer le calendrier de production des comptes tout en préservant ses conditions d'examen par la Cour.

J'en viens à la présentation des conclusions de notre rapport sur l'exécution du budget de l'État. Comme l'année dernière, j'aurai aussi l'occasion de présenter ces conclusions le 17 juin dans l'hémicycle et de formuler un certain nombre de messages, plus généraux, sur la situation de nos comptes publics.

Je commencerai par émettre à nouveau une précision méthodologique : outre le changement de calendrier que j'ai évoqué en introduction, nous avons aussi procédé cette année à une adaptation du format et du contenu des soixante-six notes d'exécution budgétaire qui accompagnent ce rapport. Nous en étions convenus ensemble l'année dernière, lors de la remise du rapport sur l'exécution budgétaire de 2017. Par ailleurs, ces notes vous ont été transmises dès le 2 mai, c'est-à-dire juste après votre réception des rapports annuels de performances, pour vous permettre, ainsi, de les étudier plus en amont de l'examen du projet de loi de règlement.

Sur le fond, les modifications portées aux notes d'exécution budgétaire répondent à différents souhaits que vous avez exprimés. Ils visaient notamment à disposer de davantage d'analyses par programme, à avoir plus de problématisation et de profondeur historique, et à donner une image plus complète des moyens consacrés à chaque politique publique. Il est prévu que ce processus d'amélioration se déroule sur deux exercices ; nous serons donc particulièrement attentifs à l'appréciation que vous porterez sur les changements qui ont été effectués cette année et à vos éventuelles propositions d'évolution pour l'année prochaine.

Nous y serons d'autant plus attentifs que ces notes constituent, je crois, un outil de travail particulièrement précieux pour appréhender l'exécution budgétaire de chaque mission.

Certaines notes sont d'ailleurs susceptibles de vous intéresser tout particulièrement ; je pense par exemple à la note consacrée à la mission *Cohésion des territoires*, qui identifie une baisse de 1,2 milliard d'euros sur les dépenses d'aide au logement entre 2017 et 2018, suite aux mesures d'économies décidées dans ce secteur. Ou à la note consacrée à la mission *Écologie* qui présente l'analyse budgétaire liée à la généralisation du chèque énergie, en remplacement des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité destinés aux ménages modestes.

Je pourrai multiplier les exemples tant ces travaux sont denses et riches. Sachez en tout cas que la Cour se tient à votre disposition pour vous apporter, selon les missions qui

vous intéressent, les éclairages complémentaires qui vous sont utiles. Je sais d'ailleurs que des rapporteurs spéciaux ont d'ores et déjà souhaité entendre des équipes de la Cour pour approfondir certains éléments développés dans les notes d'exécution budgétaire, et je m'en réjouis. Ce qui fait passer notre indicateur du nombre d'auditions de quarante à près de quatre-vingt-dix.

Sur le fond, le rapport qui vous est remis comporte trois grands axes.

Le premier détaille les conditions d'exécution du budget de l'État en 2018. Nous constatons notamment que celle-ci s'est faite de manière plus maîtrisée qu'en 2017.

Le deuxième axe, plus structurel, approfondit la situation singulière du budget de l'État par rapport à l'ensemble des administrations publiques : après trois années de quasi-stabilité, le déficit de l'État s'est creusé en 2018, alors que le solde des administrations publiques connaissait une évolution contraire.

Le troisième axe de ce rapport consiste, au-delà de l'analyse de la gestion 2018, à souligner la complexité croissante et le manque de lisibilité du budget de l'État, et à dresser un bilan du dispositif de performance établi par la LOLF.

Je commencerai par restituer les principaux constats ayant trait à l'exécution du budget de l'État au cours de l'année 2018.

D'un point de vue qualitatif, la Cour fait état d'améliorations incontestables par rapport à l'exercice 2017, dont l'exécution s'était révélée particulièrement heurtée. Le rapport établit notamment qu'en 2018, les mises en réserve de crédits ont été circonscrites, la gestion infra-annuelle normalisée, les reports de charges et de crédits contenus et les normes de dépenses tenues.

Cette situation tient pour une part importante à l'amélioration de la qualité de la budgétisation initiale et de la programmation des dépenses : les sous-budgétisations se sont ainsi limitées à 1,5 milliard d'euros en 2018, contre 4,4 milliards d'euros en 2017.

Grâce aux efforts entrepris, aucun décret d'avance n'a été nécessaire en cours de gestion, alors que les exercices précédents en avaient connu deux ou trois. Les annulations et ouvertures de crédits comptent également parmi les plus basses, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF. La Cour salue tout particulièrement le faible niveau de la réserve, puisque le taux de mise en réserve est passé de 8 % en 2017 à 3 % en 2018. Nous ne pouvons évidemment que souhaiter que cet effort de maîtrise de l'exécution budgétaire se poursuive au cours des prochains exercices.

Mais, malgré ces satisfecit, quelques pratiques de gestion critiquables persistent. Le rapport signale, par exemple, le maintien de sous-budgétisations dans le domaine des opérations extérieures, à hauteur de 600 millions d'euros. Il relève également l'utilisation inappropriée de la dotation pour dépenses accidentelles ou imprévisibles, qui a principalement couvert une sous-budgétisation de 100 millions d'euros liée au Mécanisme européen de stabilité (MES).

D'un point de vue quantitatif, le rapport formule un certain nombre d'observations quant aux résultats de la gestion achevée.

S'agissant des dépenses, la Cour relève que, par rapport à 2017, les dépenses de l'État ont continué à progresser, à hauteur de 0,9 % sur le périmètre de la nouvelle norme de dépense pilotable. Le rythme de progression des dépenses du budget général a pour sa part été limité à 0,3 %, contre 3,2 % sur un périmètre équivalent l'année dernière.

La progression des dépenses en 2018 résulte de l'augmentation significative des dépenses de personnel, qui se sont accrues de 2 % entre 2017 et 2018, malgré une stabilisation des effectifs. Cela tient notamment à l'effet, en 2018, des recrutements effectués en 2017, et aux mesures salariales intervenues alors, telles que l'application du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR). Par ailleurs, même si la croissance de la masse salariale a légèrement ralenti par rapport à 2017 – + 2 % contre + 3,4 % –, elle demeure supérieure à la moyenne de l'évolution constatée entre 2008 et 2017. En définitive, les dépenses de personnel représentent désormais près de 39 % des dépenses du budget général.

S'agissant des recettes, les recettes totales de l'État ont été nettement plus élevées que la prévision initiale établie en loi de finances initiale (LFI) : + 8,7 milliards d'euros. Parmi ces recettes, ce sont les recettes fiscales nettes qui ont connu une exécution plus forte qu'attendu, à savoir + 8,8 milliards d'euros.

Bien qu'en hausse par rapport à la prévision, parce que l'évolution spontanée des recettes a été dynamique (+ 13 milliards d'euros), les recettes fiscales sont toutefois en légère baisse par rapport à 2017, notamment en raison des mesures importantes de baisses d'impôts prises en 2018 ou de mesures prises les années précédentes.

Vous le savez en effet, les baisses de prélèvement ont été significatives ces dernières années. Ainsi, pour la seule année 2018, en dépit d'un alourdissement de 4,1 milliards d'euros des recettes provenant de la fiscalité énergétique, les différentes mesures adoptées ont eu un impact net sur les recettes fiscales de moins 16,5 milliards d'euros, dont moins 13,5 milliards d'euros résultant de mesures d'allègement fiscal.

Même si elles sont plus élevées que les prévisions initiales, les recettes nettes totales de l'État accusent donc une baisse de 1 milliard d'euros par rapport à 2017. Cette baisse aurait d'ailleurs dû atteindre 3,8 milliards d'euros si des recettes de droits de mutation en 2017 n'avaient pas été imputées à tort sur 2018, ce que nous avons déploré l'année dernière, dans la précédente édition du rapport sur le budget de l'État.

Grâce à des recettes plus élevées qu'anticipées, le déficit de l'État a été relativement contenu par rapport à la prévision établie en LFI. Il atteint en effet 76 milliards d'euros soit 9,6 milliards d'euros de moins que le niveau fixé en LFI.

Mais ce constat ne doit pas occulter la trajectoire d'évolution et l'ampleur du déficit de l'État.

À un tel niveau, le déficit de l'État représente en effet 23,4 % des dépenses nettes du budget de l'État, c'est-à-dire 4 milliards d'euros de plus que les dépenses de la mission *Enseignement scolaire* et 3 milliards de plus que les recettes de l'impôt sur le revenu. Surtout, et pour la première fois depuis 2014, le déficit de l'État est en hausse par rapport à l'année précédente, à hauteur de 8,3 milliards d'euros.

La trajectoire de l'État diverge donc de celle de l'ensemble des administrations publiques. En effet, le déficit de l'État en comptabilité nationale a atteint près de 3 % du produit intérieur brut (PIB) en 2018. Il est, de ce fait, nettement supérieur au déficit de l'ensemble des administrations publiques, qui a baissé de 0,3 point en 2018, pour s'établir à 2,5 %. En conséquence, alors que la dette de l'ensemble des APU se stabilise à 98,4 points de PIB, celle de l'État progresse, atteignant 78,3 points de PIB, soit 1,2 point de PIB de plus que l'année passée.

Au regard de cette situation contrastée, nous avons souhaité approfondir l'analyse du rôle particulier de l'État au sein des administrations publiques : c'est l'objet du deuxième message délivré dans ce rapport.

L'explication des divergences observées entre la situation de l'État et celle de l'ensemble des administrations publiques ne se trouve pas du côté des dépenses, dont l'augmentation, quelle que soit l'approche retenue, a tendance à ralentir. Le facteur explicatif se trouve plutôt dans la politique suivie en matière de recettes et, plus particulièrement, de recettes fiscales.

En effet, l'État définit la politique de prélèvements obligatoires, non seulement pour ses propres impôts – l'impôt sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée ou encore l'impôt sur les sociétés –, mais aussi pour les ressources des collectivités territoriales et de la sécurité sociale. Ainsi, les baisses de prélèvements destinées à améliorer la compétitivité des entreprises ou à augmenter le pouvoir d'achat des ménages prennent notamment la forme de mesures relevant de la sécurité sociale, comme la suppression de cotisations salariales maladie et chômage, ou des collectivités locales, telles que le dégrèvement de la taxe d'habitation, qui font l'objet de compensations pesant sur le budget de l'État.

C'est donc le budget de l'État qui supporte l'essentiel du coût net des baisses de prélèvements, alors que ces baisses portent sur les recettes de toutes les administrations publiques.

Or, l'État ne peut pas réduire ses propres dépenses à due concurrence des baisses de prélèvements opérés sur l'ensemble des administrations publiques, d'autant plus qu'il porte aussi la charge d'intérêt sur 80 % de la dette publique.

Nous tirons de cette situation trois enseignements. Le premier enseignement, c'est qu'il faut veiller à ce que l'effort de baisse des impôts soit proportionné à l'effort de baisse de la dépense. Ensuite, qu'il faut que cet effort de maîtrise de la dépense soit réparti sur l'ensemble du champ des administrations publiques et non du seul État. Enfin, et c'est le troisième enseignement, que, si nécessaire et notamment si l'on souhaite réduire plus rapidement le déficit du budget de l'État, le partage des recettes et des charges entre l'État et les autres secteurs d'administrations publiques mérite de faire l'objet d'un réexamen.

J'en viens au troisième et dernier message-clef figurant dans ce rapport. Il concerne la complexité croissante du budget de l'État, ainsi que les limites de la démarche de performance mise en œuvre par la LOLF.

Ce n'est pas un constat spécifique à la gestion budgétaire observée en 2018 ; néanmoins, nous avons souhaité y accorder des éléments d'analyse plus substantiels, qui intéresseront tout particulièrement les rapporteurs de la mission d'information relative à la

mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MLOLF) qui ont engagé des travaux de bilan de cette loi organique à l'approche de son vingtième anniversaire.

J'ai d'ailleurs eu l'occasion d'être entendu dans ce cadre devant votre commission, au mois de mars. Je vous ai indiqué alors que la Cour se tiendrait à la disposition de la mission d'information dans la suite de ses travaux. Elle a déjà prévu d'entendre de manière informelle le président Briet et Cécile Fontaine qui m'accompagnent, le 27 juin prochain. De notre côté, comme je vous l'avais indiqué en mars, la Cour a programmé l'année prochaine la réalisation d'un rapport public thématique consacré au bilan de la LOLF, comme elle l'avait fait en 2011. S'il est nécessaire d'ajuster notre calendrier en fonction de vos souhaits, nous pourrions, bien évidemment, y réfléchir.

J'en reviens à la question de la complexité du budget de l'État. Vous le constatez au quotidien, la dépense de l'État constitue un agrégat hétérogène, peu lisible et instable. Il est extrêmement complexe, sinon parfois impossible, de parvenir à en délimiter précisément les contours et à en apprécier les évolutions.

Cette complexité tient pour partie aux entorses persistantes faites aux grands principes budgétaires, tout particulièrement au principe d'universalité. Bien souvent en effet, les démembrements du budget de l'État conduisent à ce que les crédits budgétaires ne retracent qu'une partie, finalement très réduite du financement de certaines politiques publiques.

En conséquence, si l'on cherche à analyser la dépense de l'État sur le seul périmètre du budget général, on a une réelle difficulté à retracer des évolutions pertinentes et à appréhender la totalité des concours publics qui financent une activité déterminée.

Nous avons choisi l'année dernière de nous intéresser à l'un des outils portant atteinte à la cohérence du cadre budgétaire, les fonds sans personnalité juridique. Le rapport sur l'exécution du budget de l'État pour 2018 réitère ces analyses, en présentant de façon détaillée l'un de ces spécimens, le Fonds pour l'innovation et l'industrie, créé en 2018.

Il constitue une bonne illustration des critiques que nous avons formulées sur les fonds sans personnalité juridique, qui font anormalement échapper au champ de l'autorisation parlementaire et des règles qui s'y appliquent des crédits qui pourraient parfaitement être autorisés et gérés chaque année en utilisant le cadre budgétaire normal de la LOLF. En l'espèce, le rapport formule une recommandation visant à substituer à ce fonds pour l'innovation un dispositif de soutien à l'innovation inclus dans le budget général.

Nous avons également consacré des développements substantiels aux dépenses fiscales, dont le coût a continué à progresser en 2018, de 6,7 milliards d'euros, par rapport à 2017. Leur montant atteint ainsi près de 100 milliards d'euros, pour l'année 2018. Depuis 2013, le coût des dépenses fiscales a progressé de près de 5,6 % par an, soit 1,8 % si l'on exclut l'effet du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Les dispositifs nouveaux se sont ainsi multipliés, sans que les dispositifs existants ne soient réexaminés. J'ajouterai que le plafonnement de ces dépenses demeure inopérant et leur évaluation lacunaire.

Vous êtes, si j'ose dire, les principales victimes des problèmes de fond que je viens successivement d'évoquer. Ils ont en effet pour conséquence de limiter la portée de l'autorisation parlementaire et, plus largement, de réduire la capacité du Parlement à

appréhender, dans leur globalité, les enjeux financiers associés à l'action de l'État, notamment sur une longue période. Aussi, nous souhaitons bien évidemment que les différentes recommandations que nous formulons dans ce rapport puissent progressivement remédier à cette situation.

J'en viens aux observations que nous établissons sur la démarche de performance. Le chapitre qui lui est consacré permet de dresser un bilan globalement décevant des réalisations portées par la LOLF en la matière.

En réalité, il confirme une perception que nous avons déjà : la culture de la performance dans la gestion publique est une greffe qui n'a pas encore parfaitement pris. Nous en relevons plusieurs symptômes, tels que le caractère surabondant et peu utilisé de la documentation budgétaire.

Sur le temps long, nous observons aussi que toutes les démarches de modernisation de l'État – quelles qu'en aient été les appellations – se sont construites à côté de ce dispositif de performance, signe de son caractère peu opérant ou, au moins, de sa faible appropriation par les décideurs publics.

La valeur ajoutée du bilan que nous avons réalisé tient pour partie à l'important travail de parangonnage effectué par les rapporteurs. Je sais que c'est un point d'attention et d'intérêt important pour la MILOLF. Ce travail permet, en effet, de replacer l'expérience française parmi celles de nos voisins étrangers. Nous avons également procédé à une consultation en ligne des responsables de programme, riche d'enseignements. Vous pourrez prendre connaissance de ces différents éléments en annexe du rapport qui vous a été remis.

Globalement, si notre analyse nous conduit à dresser un bilan décevant de la démarche de performance, ce bilan ne doit pas conduire à céder au découragement. Car la LOLF a clairement permis de faire bouger les lignes, et de dépasser la seule logique de moyens qui lui préexistait. Il est vrai, par ailleurs, que le contexte budgétaire, particulièrement tendu qui a prévalu à partir de 2008, a fortement raccourci l'horizon des gestionnaires et rétréci leurs marges de manœuvre et qu'il a, ainsi, en partie annihilé les effets positifs du dispositif de performance promu par la LOLF.

S'il n'est donc pas souhaitable de revenir en arrière, notre rapport propose un certain nombre de pistes de refondation de ce dispositif.

D'abord, mieux distinguer les objectifs stratégiques, de niveau politique, et les objectifs de gestion fixés aux responsables de programmes, car un gestionnaire ne peut être tenu pour responsable que de ce sur quoi il a de vraies marges de manœuvre.

Ensuite, conduire, en complément de ce dispositif, des revues de dépenses et des évaluations de politiques publiques de façon régulière et selon un programme prévu dans la loi de programmation des finances publiques et présenté au Parlement, comme le font la plupart des partenaires de la France.

Enfin, rendre de vraies marges de gestion aux responsables de programme, en leur redonnant des perspectives de moyen terme par un renouveau des dispositifs de contractualisation et de fongibilité.

J'achèverai mon propos en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, pour vous présenter en quelques mots l'avis que le Haut Conseil vient de formuler sur le projet de loi de règlement.

Cet avis est rendu en application de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques de décembre 2012. Conformément à la volonté du législateur organique, le Haut Conseil doit, à cette occasion, comparer l'exécution constatée en 2018 avec la trajectoire de solde structurel, définie dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022. Pour rappel, ce solde correspond au solde nominal, corrigé des effets liés à la conjoncture économique et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

En l'espèce, l'avis formule deux constats.

Le premier porte sur le niveau du déficit structurel. Alors qu'il s'élevait à 2,4 points de PIB en 2017, le déficit structurel, tel qu'il est présenté dans l'article liminaire du projet de loi de règlement qui nous a été communiqué le 24 avril, est estimé à 2,1 points de PIB en 2018. Les graphiques que vous voyez défiler retiennent ces chiffres, qui correspondent à ceux figurant dans notre avis et qui nous ont été présentés avant la publication des comptes annuels de l'INSEE.

Le Haut Conseil a constaté dans son avis que le solde structurel estimé pour 2018 était identique à celui prévu par la LPFP promulguée en janvier 2018. Cependant, comme je l'ai indiqué en introduction, cette estimation va évoluer à la suite de la publication par l'INSEE de nouvelles données.

Selon les estimations dont nous disposons, il semblerait que le déficit structurel soit légèrement revu à la hausse et, donc, que le solde structurel soit un peu plus dégradé que celui inscrit en LPFP, et ce, d'un peu plus de 0,1 point. Le solde structurel estimé pour 2018 ne serait ainsi plus identique à celui prévu par la LPFP, même s'il en serait proche.

La conclusion du Haut Conseil n'en serait toutefois pas modifiée, et dans tous les cas, il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction prévu par la loi organique de décembre 2012.

Je rappelle que la mise en œuvre de ce mécanisme est prévue lorsqu'un écart de solde structurel par rapport à la loi de programmation atteint au moins 0,5 point de PIB sur une année donnée, ou 0,25 point de PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

Le second constat formulé par notre avis porte sur la décomposition de la variation du solde structurel.

Entre 2017 et 2018, compte tenu des arrondis et sous réserve de nouvelles estimations qui pourront être établies par la direction générale du Trésor, le déficit structurel se serait réduit de 0,2 point de PIB. Ce chiffre pourrait être ramené à 0,1 point compte tenu des données publiées la semaine dernière par l'INSEE. Cette amélioration s'explique, selon le Gouvernement, par un effort sur les dépenses publiques, compris entre +0,4 point et +0,3 point selon les estimations retenues, partiellement compensé par des mesures de baisse des prélèvements obligatoires à hauteur de moins 0,2 point.

S'agissant plus particulièrement de l'effort en dépense, il résulte d'une croissance des dépenses publiques moins rapide que la croissance potentielle du PIB, estimée à 1,25 %.

Toutefois, le Haut Conseil relève que la recapitalisation d'Areva, en 2017, a un impact significatif sur le calcul de cet effort.

Si l'on neutralise les 4,5 milliards d'euros de dépense publique liés à cette recapitalisation, opérée en 2017, la croissance de la dépense en volume est alors de l'ordre de 1 % en 2018, soit une augmentation pratiquement identique à celle constatée en 2017. Hors impact de la recapitalisation d'Areva, l'effort en dépense serait alors de 0,2 point en 2018 et l'effort structurel serait réduit à zéro, voire légèrement négatif avec les nouvelles estimations.

En tout état de cause, le Haut Conseil souligne que le solde structurel reste encore très éloigné de l'objectif de moyen terme, soit - 0,4 point de PIB, défini dans la loi de programmation. Je pense que vous aurez un amendement du Gouvernement, présentant les nouveaux chiffres de l'INSEE, pour votre discussion sur le projet de loi de règlement.

Je ne sais si le Gouvernement a l'intention de saisir, à nouveau, le Haut Conseil, mais ce dernier se saisira de ces nouveaux chiffres pour actualiser son avis. Même si cela ne change pas fondamentalement les constats opérés par le Conseil, ils modifient quelques données et il est important de les préciser.

M. le président Éric Woerth. Je vous remercie, monsieur le Premier président, pour votre présentation des trois rapports extrêmement complets. Je note, s'agissant de l'acte de certification des comptes de l'État pour 2018, que le jugement de la Cour des comptes est assez sévère ; il se rapproche, en tout cas, des commentaires que l'opposition avait formulés au ministre, la semaine dernière.

Le déficit de l'État augmente de 12 %, un fait suffisamment rare pour être relevé. S'il est moins important que prévu, la réalité est qu'il y a, entre 2017 et 2018, une forte augmentation du déficit de l'État. Le constat est le même pour la dette financière de l'État.

S'agissant des dépenses fiscales, un sujet sensible que nous abordons souvent, vous indiquez qu'elles sont en augmentation et qu'elles ne sont pas pilotées.

En ce qui concerne l'augmentation de la dépense, vous notez, à juste titre, un ralentissement de cette augmentation. Cependant, au vu de l'avis du Haut Conseil relatif à l'ensemble des dépenses publiques – et non pas uniquement des dépenses de l'État –, une question se pose sur la mesure de la dépense en volume. Vous indiquez qu'il convient de prendre comme coefficient déflateur la valeur du PIB et non pas celui de l'indice des prix à la consommation. Vous corrigez l'impact de la recapitalisation d'Areva. Vous aboutissez à une augmentation d'un peu moins de 1 % en volume de la dépense publique ; or ce n'est pas du tout la manière dont le Gouvernement présente les choses. Quelle est selon vous, d'ailleurs, la meilleure manière de présenter les choses, et surtout, la manière la plus proche de la réalité ?

S'agissant des effectifs, vous notez l'augmentation de la masse salariale, et relevez que les baisses d'effectifs prévues par la loi de finances pour 2018 ne se sont pas réalisées – moins 500 emplois entre 2017 et 2018 ; nous sommes très loin des objectifs de réduction qui ont été affichés politiquement.

Je note également une forte élasticité des recettes à la croissance : 1,8 % contre 1,4 %. Selon vous, est-ce dû à la structure de notre système fiscal, à une sous-estimation de l'élasticité ou voyez-vous d'autres raisons ?

Enfin, vos remarques sur la démarche de performance sont particulièrement intéressantes. Je ne reviendrai pas sur ce que vous avez indiqué concernant le fonds pour l'innovation, nous l'avions exprimé au moment de l'examen de la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises, mais vous en tirez les conséquences sur le plan technique. Vous proposez une refondation de la démarche de performance intéressante. Notre commission a recréé la MILOLF ; nous pourrions ainsi utiliser à bon escient les conclusions et les propositions de la Cour. La démarche de performance est essentielle, c'est d'ailleurs pour cette raison que la LOLF a succédé à l'ordonnance de 1959.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Monsieur le Premier président, vous intervenez, ce matin, en diverses qualités, et je vous remercie pour cette présentation. Je remercie également l'ensemble des magistrats ici présents. Le nouveau rythme de travail que nous avons souhaité établir avec la Cour est un gage de l'efficacité de la politique d'évaluation publique que nous voulons mener. J'espère que tout cela va pouvoir se poursuivre, pour le plus grand bien du redressement de nos finances publiques.

Permettez-moi simplement une remarque, monsieur le président, connaissant maintenant la sémantique de la Cour, je ne pense pas que le terme de sévérité soit tout à fait opportun pour décrire la teneur des documents que nous avons reçus. S'il y avait de la sévérité, je ne sais quelle terminologie pourrait être employée pour les rapports de ces dix dernières années.

J'aborderai trois sujets. Le premier est relatif à ce que vous avez appelé « votre deuxième message-clef », à savoir le déficit de l'État.

Je l'ai déjà indiqué, lors de la présentation du projet de loi de règlement par le ministre de l'action et des comptes publics, le déficit public se réduit, mais celui de l'État augmente de manière significative, passant de 67,7 milliards d'euros à 76 milliards d'euros. Je souligne, dans l'ensemble de mes rapports, depuis que je suis rapporteur général, que l'État porte l'essentiel du déficit public, de sorte que vos propos, formulés dans ce deuxième message-clef, me semblent importants. La situation est encore plus nette cette année, puisque le déficit de l'État est supérieur au déficit public.

Cette situation résulte du fait que l'État supporte seul l'essentiel des baisses des prélèvements obligatoires. De sorte que vous suggérez, dans votre rapport, de revoir la répartition des prélèvements obligatoires entre l'État et les autres catégories d'administrations publiques, et en particulier la sécurité sociale.

Monsieur le Premier président, pourriez-vous nous en dire plus sur vos préconisations en la matière, de façon que cet élément important de l'analyse de nos déficits, qui parfois relève d'une sémantique qui confine à la confusion, puisse être à la fois précis et efficace pour l'affichage de nos politiques publiques ?

Mes questions suivantes sont relatives aux dépenses fiscales, sur lesquelles la Cour a énormément travaillé. Une bonne dépense fiscale est une dépense efficiente qui atteint un objectif qui est justifié, pour un coût proportionné. Pour apprécier l'efficacité et les marges de manœuvre, il nous faut disposer d'évaluations exhaustives et des données qui soient extrêmement précises. Or, vous le savez, nous disposons de données qui sont parfois lacunaires, et je reste poli, c'est la raison pour laquelle, je compte d'ailleurs consacrer un volet du prochain rapport sur l'application des mesures fiscales à ce sujet.

L'année dernière, j'ai sollicité Bercy à plusieurs reprises, ainsi que de nombreux collègues, pour effectuer un travail d'évaluation de l'ensemble des niches, à l'image de ce qui avait été réalisé en 2011, par le comité Guillaume. Un comité qui renaît aujourd'hui, puisqu'un rapport a été commandé à l'Inspection générale des finances sur ce sujet. Je voudrais m'assurer, monsieur le Premier président, que la Cour est bien associée à cette évaluation, au titre de la « convergence des luttes » contre les niches fiscales.

Pensez-vous que, si une niche ne poursuit pas d'autre objectif que celui de réduire le taux de prélèvement, elle devrait être intégrée à la norme fiscale de référence ?

Je voudrais également connaître la position de la Cour sur ce qui, précisément, constitue la norme de référence, c'est-à-dire la ligne de partage, souvent floue, entre ce qui est une niche et ce qui n'en est pas.

Pour terminer, je reviendrai sur l'un des propos que vous avez tenus dans votre troisième message-clef, toujours dans le cadre budgétaire de l'État. Vous avez souligné qu'il paraît de moins en moins lisible, que le nombre d'opérateurs et de fonds ne cesse d'augmenter, et que les concours de l'État aux opérateurs se sont accrus de 10 % entre 2012 et 2017.

J'ai le sentiment que le mouvement, qui avait un temps été freiné, avec la mise en œuvre de la LOLF, est reparti de plus belle. Dans le même temps, la tendance est également à l'augmentation du nombre d'affectations de recettes, aussi bien à l'initiative du Gouvernement que des parlementaires.

Comment expliquez-vous ce mouvement de fond en faveur de dérogations aux principes d'unité et d'universalité budgétaires ? Comment limiter, voire réprimer, cette inclinaison générale, sans pour autant passer pour un parangon de vertu ?

Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas. Monsieur le président Migaud, je vous remercie pour votre présence. Je me réjouis aussi que l'année 2018 ait été marquée par une gestion des dépenses de l'État, conforme à la prévision initiale, et maîtrisée en exécution, je cite : « *une programmation plus sincère des dépenses* ». Je pense que mes collègues abonderont dans ce sens.

Je tiens à souligner qu'aucun décret d'avance en cours d'année n'a été nécessaire, ce qui est une excellente nouvelle, quand nous comparons avec les gestions précédentes. La hausse du déficit a été contenue à un niveau significativement inférieur à celui qui était prévu en LFI. Les transferts financiers destinés aux collectivités locales ont fortement progressé, dépassant pour la première fois leur montant de 2014.

Ma question concerne la trajectoire du déficit de l'État ; nous en avons parlé, mais je souhaiterais obtenir davantage de précisions. Dans votre rapport sur le budget, vous soulignez que la trajectoire du déficit de l'État diverge de celle de l'ensemble des administrations publiques, l'État compensant les baisses de prélèvements qu'il leur impose – la taxe d'habitation en est un exemple très concret. De ce fait, il porte l'essentiel du coût net des baisses de prélèvements opérées sur l'ensemble des recettes des administrations publiques, ainsi que la charge d'intérêt portant sur près de 80 % de la dette publique.

Or, l'État n'est pas à même de réduire ses propres dépenses à due concurrence des baisses de prélèvements opérées sur l'ensemble des administrations publiques. Je vous cite :

« Ces baisses doivent s'accompagner d'efforts de réduction des dépenses sur l'ensemble du champ des administrations publiques et non du seul État. »

Pourriez-vous nous préciser les réductions de dépenses auxquelles vous faites référence ?

Mme Véronique Louwagie. Monsieur le Premier président, je vous remercie pour votre exposé. La lucidité de vos propos, votre jugement et votre opinion étayée dans le cadre de votre avis, tranchent véritablement avec l'enthousiasme du ministre Gérald Darmanin qui est venu nous présenter le projet de loi de règlement la semaine passée.

Je réagirai sur trois points et vous poserai deux questions.

D'abord, vous soulignez l'aggravation du déficit de l'État en 2018, avec un déficit proche de 3 % du PIB, et indiquez que l'effort ne vient pas du tout de l'État dans l'amélioration du déficit public.

Ensuite, le déficit structurel, de 2,3 %, ne s'améliore quasiment pas par rapport à celui de 2017 – 2,4 % –, ce qui est inquiétant. Par ailleurs, il est en effet anormal que le Haut Conseil soit amené à rendre un avis avant que l'INSEE ne publie les premiers résultats des comptes annuels de 2018.

Enfin, je souhaitais souligner que, hors recapitalisation d'Areva en 2017, l'effort structurel serait nul en matière de dépenses.

Ma première question est relative à la dépense de la masse salariale, qui représente 39 % du budget général. Une dépense importante, en augmentation de 2 % par rapport à 2017, malgré une stabilisation des effectifs, augmentation probablement due en partie aux nouveaux protocoles des parcours professionnels. Cette augmentation, relativement importante, constatée en 2018, n'est-elle pas de nature à remettre en cause les évolutions des dépenses qui étaient prévues, au niveau de l'État, pour les années à venir ?

Ma seconde question concerne l'évolution des dépenses fiscales – une évolution importante. Vous avez un peu joué au jardinier, en indiquant que la greffe n'avait pas pris, mais nous constatons que la performance n'est pas dans l'ADN du Gouvernement. Vous avez même précisé qu'il ne fallait pas se décourager – c'est dire que vous y avez probablement pensé. Une rupture forte, un changement de cap n'est-il pas nécessaire pour réussir à évoluer, s'agissant de ces dépenses fiscales ?

M. Mohamed Laqhila. Monsieur le Premier président, merci pour cette présentation qui, permettez-moi de le souligner, relève une meilleure programmation des dépenses, et de ce fait une plus grande sincérité du budget.

Oui, nous pourrions nous dire que la réduction du déficit public, de 4 points en dix ans, est nettement inférieure au reste de la zone euro, où la moyenne des déficits était de 0,7 point de PIB fin 2018.

Oui, nous pourrions aussi déplorer que la France soit le seul pays de l'Union européenne à afficher cette année un déficit supérieur à 3 %, aux côtés de la Roumanie – 3,5 %.

Oui, nous pourrions déplorer la dégradation constante, depuis deux ans, du déficit de l'État, qui va continuer de croître. Une évolution qui ne vous a pas échappé, puisque vous relevez dans votre rapport, que pour la première fois depuis 2014, et après trois ans de quasi-stabilité, le déficit budgétaire de l'État est en hausse ; c'est peut-être dû au phénomène que nous observons, depuis novembre 2018, avec les derviches tourneurs des ronds-points du samedi.

Mais rappelons que l'État est le seul à supporter les baisses d'impôts et de charges sociales. À ce titre, l'année 2018 est intéressante, parce qu'elle illustre bien la problématique suivante : d'un côté, une dépense qui, malgré un effort de maîtrise important, continue d'évoluer ; de l'autre côté, une baisse de recettes, *via* des baisses d'impôts. Comment le déficit ne pourrait-il pas augmenter ?

Mais cela signifie surtout que, pour maîtriser le déficit public, une action puissante doit être menée sur la dépense publique. Même s'il ne vous appartient pas, d'un point de vue politique, de faire des propositions de priorité sur la réduction des dépenses, ne pouvez-vous pas aiguiller, orienter l'État sur quelques pistes de méthodologie, lui suggérer une ou deux positions visant à parvenir à une baisse substantielle des dépenses de l'État et notamment de faire progresser le pilotage stratégique et le contrôle de gestion au sein des ministères ?

Enfin, s'agissant de la certification des comptes de l'État, la Cour certifie les comptes au 31 décembre qui sont « *réguliers et sincères et donnent une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État* », mais émet quatre réserves substantielles, contre treize en 2006. Vous avez relevé vingt-cinq anomalies ou incertitudes propres à affecter la fiabilité des comptes. Avez-vous chiffré le montant total de ces anomalies ?

M. Jean-Louis Bricout. Notre calendrier parlementaire oblige à nous exprimer, sur l'avis du Haut Conseil de la fonction publique, sur un solde structurel, calculé sur un PIB qui n'est pas complètement qualifié. Cette situation quelque peu inconfortable nous impose une certaine réserve dans nos propos, en particulier au regard du déficit structurel, lui aussi quelque peu incertain.

En revanche, le tableau de la page 3 montre une certitude : l'oubli de la recapitalisation d'Areva, 4,5 milliards d'euros sur les opérations ponctuelles et temporaires, dont la neutralisation pèse sur le solde public. D'ailleurs, le Haut Conseil note que si l'on neutralise cette dépense de 4,5 milliards d'euros en 2017, l'effort en dépenses est nul en 2017, au lieu de 0,2 point de PIB, et de 0,2 point en 2018 au lieu de 0,4 point. La croissance de la dépense publique en volume est alors, en 2018, du même ordre que 2017 – 0,9 point – à près de 1 %.

Sur le budget de l'État, le déficit est moindre que prévu par rapport à la loi de finances pour 2018, grâce certainement à de meilleures recettes – environ 11 milliards d'euros de plus – mais pourtant en hausse par rapport à 2017, contrairement à celui de l'ensemble des administrations publiques. Le déficit de l'État est attendu à 76 milliards d'euros, soit une hausse de 8,3 milliards d'euros par rapport à 2017. C'est la première fois depuis 2014 que le déficit augmente.

S'agissant de la dette, elle a progressé de 70,3 milliards d'euros, plus de 4,2 % entre 2017 et 2018, mais le niveau exceptionnellement bas, heureusement, des taux d'intérêt, a permis à l'État de stabiliser sa charge à 40,5 milliards d'euros.

Je résume : un effort de baisse de dépenses complètement insuffisant, 0,2 point de PIB ; des recettes de l'État qui diminuent de 1,2 milliard d'euros par rapport à 2017, en raison d'une baisse des recettes fiscales – on parle de 13,5 milliards d'euros dus à la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), à la *flat tax* et à la prise en charge de la taxe d'habitation ; une forte augmentation du déficit de l'État, de plus de 12 %, supérieure au déficit public ; une dette qui continue de s'envoler.

Même si des évolutions restent à venir sur certains indicateurs, nous avons tout de même une certaine idée du point chute budgétaire ; un point de chute qui est en quelque sorte conforme aux prévisions que sous-entendent vos décisions politiques, prises depuis le début de mandat.

En marge de cet exercice, aujourd'hui quelque peu décalé, je serais plutôt preneur des grandes incertitudes de 2018 qui pèseront fortement sur le budget 2019. Qu'en sera-t-il de l'exonération des 20 % les plus riches sur la taxe d'habitation – un impact de 8 milliards d'euros ? On parle aussi de supprimer des niches fiscales pour financer les réductions d'impôt des classes moyennes ; sur quels critères d'appréciation devons-nous, selon vous, effectuer ces choix ?

Par ailleurs, les mesures prises en fin d'année 2018 et au premier trimestre 2019, suite au mouvement des « gilets jaunes », interrogent et même inquiètent. Je ne partage pas complètement l'analyse qui a été faite par notre collègue Charles de Courson, qui a vu dans ces décisions un virage vers des politiques plus keynésiennes, une politique de la demande plus affirmée sur différentes mesures de pouvoir d'achat et une idée d'alléger les politiques de l'offre.

Non, je dirais plutôt que nous sommes simplement sur une ligne rectificative des erreurs grossières de début de mandat qui ont complètement plombé en 2018, la consommation des ménages (-0,6 point de PIB) et créé ces ruptures sociales, fiscales et territoriales.

Non, je crois que la ligne politique n'a pas réellement changé. D'ailleurs vous vous inquiétez des conséquences sur la dette. Mais quelque part, vous avez raison, puisque, en réalité, elle est assise sur du déficit qui est lui-même causé par les cadeaux inutiles au monde de la finance. Vous auriez peut-être pu mieux rétablir les équilibres entre les politiques de l'offre et la demande en revenant sur votre erreur de la suppression de l'ISF, en rectifiant la *flat tax* ou en évitant une double charge des aides aux entreprises, en décalant de quelques mois les baisses de cotisations.

À dette égale, mais réorientée sur un plan d'investissement durable, cette dette aurait sûrement permis une relance de l'économie de proximité, indispensable dans les territoires ruraux.

Certes, il n'y a pas lieu de déclencher le mécanisme de correction prévu par l'article 23 de la loi organique de 2012 ; pour autant nous ne nous réjouissons pas des résultats de 2018, et nous affirmons notre différence quant aux orientations politiques et économiques adoptées.

Mme Patricia Lemoine. La lecture du rapport de la Cour des comptes ainsi que celle de l'avis du Haut Conseil des finances publiques nous conduisent à qualifier ce budget de sincère dans sa programmation des dépenses, comme dans son exécution, mieux maîtrisée.

D'ailleurs, nous constatons une diminution du nombre des sous-budgétisations, ainsi qu'une absence de décret d'avance en cours d'année, alors que les gestions précédentes en avaient connu deux ou trois. Ce budget est peut-être même le plus sincère depuis une décennie, et nous pouvons rendre hommage à cet effort de sincérité, même si celui-ci n'est pas totalement achevé.

Le déficit public de la France est pour la deuxième année consécutive sous la barre des 3 % du PIB, à 2,5 % contre 2,8 % en 2017. Les dépenses progressent à un rythme ralenti, mais continuent de progresser. Ce qui m'amène au second constat : les efforts pour rétablir les finances publiques ont été insuffisants en 2018.

Après trois ans de quasi-stabilité, le déficit budgétaire de l'État est en hausse, atteignant 76 milliards d'euros, contre 67 milliards d'euros en 2017 ; il a excédé de 33,3 milliards d'euros le niveau qui lui aurait permis de stabiliser la dette, rapportée au PIB, contre 23,4 milliards d'euros en 2017.

Même si la dette de l'ensemble des administrations publiques est stabilisée en ratio de PIB, elle poursuit sa progression en valeur, exposant l'État, en cas de remontée future des taux d'intérêt. La situation financière de l'État a continué de se détériorer en 2018, alors même que nos voisins européens, depuis plusieurs années déjà, réduisent leur endettement, à l'exception, évidemment, de l'Italie.

Suite à ce constat, je vous poserai trois questions, monsieur le Premier président.

Concernant le montant des restes à payer, celui-ci s'établit, pour 2018, à 118,9 milliards d'euros dans le projet de loi de règlement, alors que dans le rapport de la Cour des comptes, il est estimé à 110,1 milliards d'euros. Pourriez-vous nous expliquer cette différence de traitement comptable ? Et surtout les restes à payer, les charges à payer et les dettes fournisseurs sont-ils justifiés ? En bref, l'État est-il un bon payeur ?

Le mécanisme de plafonnement et d'écrêtement des taxes affectées devrait apporter à l'État une recette de 933 millions d'euros en 2018. En 2013, les reversements des taxes affectées au budget général de l'État atteignaient 218 millions d'euros. Ne pensez-vous pas que cette inflation des écrêtements agira comme un repoussoir, pour tout gouvernement, de rebudgétiser les taxes, dont l'affectation ne se justifierait pas, ou de mettre en œuvre une modulation à la baisse des taux des taxes affectées – je vise en l'occurrence la recommandation numéro 6 du rapport de juillet 2018 sur les taxes affectées ?

Enfin, concernant les primes d'émission que pensez-vous du recours à cet instrument pour la gestion de la dette, notamment à long terme ?

M. Éric Coquerel. Je ferai quelques remarques à propos de ce rapport.

Premièrement, si nous tenons compte de l'inflation et de l'augmentation de la population, l'augmentation de 0,3 % des dépenses entre 2017 et 2018 se traduit en réalité par une baisse effective de 1,8 %. Je note, par ailleurs, que ces dépenses ne comprennent que 3,5 % d'investissement, ce qui, chacun en conviendra, est fort peu.

Deuxièmement, malgré cette baisse, le déficit est une augmentation. Une augmentation qui s'explique par le fait que, comme d'habitude, l'État perd des recettes ; des recettes qui sont orientées de manière très inégale et très inefficace pour l'économie. En effet, l'exonération de 16,5 milliards d'euros de prélèvements obligatoires profite aux plus riches :

suppression de l'ISF, remplacé par l'impôt sur la fortune immobilière ; prélèvement forfaitaire unique (PFU), qui a coûté 300 millions d'euros de plus, comme nous l'avions annoncé lors du débat parlementaire ; baisse de l'impôt sur les sociétés (IS).

Mais n'oublions pas les niches fiscales, qui, de nouveau, explosent cette année avec plus 6,7 milliards d'euros. Par ailleurs, j'adhère à la remarque de la Cour des comptes selon laquelle le CICE n'a eu aucun impact de court terme sur l'investissement, la recherche et les exportations. Et il a probablement eu un effet positif, mais modéré, sur l'emploi, de l'ordre de 100 000 emplois sauvegardés ; ce qui fait cher l'emploi. Autre niche fiscale qui coûte cher, celle relative au gazole pour les transports routiers, qui progresse de 453 millions d'euros ; une très mauvaise affaire pour le climat et l'État.

Ma troisième et dernière remarque est d'importance. Je suis heureux que la Cour des comptes pointe la question du fonds d'innovation, en se demandant pourquoi ce dispositif de soutien ne trouve pas sa place dans le budget général. Or, nous nous apercevons qu'il s'agit uniquement d'un effet de communication : il nous a été vendu une dotation de 10 milliards d'euros sur les ventes d'Aéroports de Paris (ADP), Engie et La Française des jeux, alors que, en réalité, seulement 250 millions d'euros lui seront consacrés annuellement, soit fort peu par rapport au coût que représentent ces privatisations pour la Nation. Je suis heureux que la Cour des comptes pointe l'inefficacité de ce dispositif, elle renforce ainsi notre volonté de rassembler 4,7 millions de signatures contre la privatisation d'ADP.

M. Jean-Paul Dufrègne. Monsieur le Premier président, je vous remercie pour cette présentation. Vous l'indiquez, le déficit budgétaire s'est dégradé de 8,3 milliards d'euros en 2018 par rapport à 2017, relativisant les leçons de bonne gestion et d'autosatisfaction auxquelles nous avons eu droit de la part du ministre, la semaine dernière.

Une dégradation du déficit qui, et vos chiffres le montrent bien, découle directement de ces 13,5 milliards d'euros d'allègements d'impôts, adoptés dans le cadre de ce que nous avons appelé « le budget des riches ».

Parmi ces 13,5 milliards, il y a 3,5 milliards de surcoût de CICE, qui chiffre l'addition de ce CICE à plus de 20 milliards d'euros en 2018 ; 3,2 milliards au titre de la disparition de l'ISF ; 1,6 milliard d'euros pour l'allègement sur les revenus du capital, la *flat tax* ; 1,2 milliard d'euros au titre de la baisse de l'IS ; mais il y a aussi 1,8 milliard d'euros que vous n'intégrez pas dans ces 13,5 milliards d'euros, et qui échappent néanmoins aux caisses de l'État, du fait du non-remplacement de la taxe à 3 % sur les dividendes qui a été supprimée, sans compensation. Le coût de l'ensemble des mesures à destination des plus aisés et du capital est donc de 15,3 milliards d'euros.

On conviendra que les 3 milliards d'euros découlant de la baisse de la taxe d'habitation représentent une paille au regard de cette privatisation de nos finances publiques, au profit d'une petite minorité. D'autant que le produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a augmenté de 4,3 milliards d'euros, celui de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, de 2,6 milliards d'euros.

C'est donc très clair : le budget 2018 a organisé un transfert inédit de richesses de ceux qui avaient peu vers ceux qui avaient tant, au détriment des finances publiques, au détriment des générations futures.

Mes questions porteront d'abord sur ces allègements d'impôt. La Cour des comptes chiffre la mise en place du PFU à 1,6 milliard d'euros pour 2018, soit 300 millions d'euros de plus que ce qui avait été évalué par le Gouvernement. À titre d'exemple, 300 millions d'euros, c'est ce qui manque pour revaloriser les retraites agricoles à 85 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance – ce ne sont pas, bien évidemment, les mêmes priorités. Comment expliquer cette flambée du coût du PFU de l'ordre de 23 % ?

Concernant la suppression de l'ISF, vous nous confirmez son coût à 3,2 milliards d'euros. Disposez-vous de retours sur ses effets en termes économiques ?

Enfin, j'en viens aux niches fiscales. Le cap des 100 milliards d'euros a été franchi, dont 20 milliards d'euros de CICE. Ces 100 milliards, je le rappelle, ne prennent pas en compte les 7 milliards d'euros de la niche « Copé », ni les 20 milliards d'euros du régime mère-fille. Pour limiter le coût de ces niches, en plus de supprimer les plus inefficaces et coûteuses, ne pourrions-nous pas instaurer un plafonnement par entreprise, comme cela existe pour les particuliers ?

M. Charles de Courson. Deux petites questions pour commencer sur la certification des comptes. Au regard de la gravité des quatre réserves, dites substantielles, émises par la Cour des comptes, pourquoi celle-ci ne refuse-t-elle pas purement et simplement de certifier les comptes de l'État ? Pourriez-vous nous développer ce que vous entendez – dans l'une des quatre réserves substantielles – par « *les difficultés de recensement et d'évaluation des stocks de matériel militaire* » ? Les armes nucléaires sont-elles visées ?

L'avis du Haut Conseil montre l'insuffisance de l'effort de réduction structurelle de la dépense publique, que vous réévaluez à 0,3 point de PIB, c'est-à-dire à quelque 7 milliards d'euros par an. Mais vous ne rappelez pas que, lors du débat de juillet 2017, le ministre avait expliqué, et c'était parfaitement exact, que l'effort devrait être d'environ 20 milliards d'euros par an ; c'est-à-dire que les 7 milliards d'euros représentent le tiers de l'effort qu'il conviendrait de réaliser pour redresser les finances publiques.

Le ministre nous a expliqué que tout était formidable, puisqu'il y avait une baisse en volume ; naturellement, il a choisi l'indice des prix à la consommation. Alors que vous, comme tout le monde, vous vous fondez sur l'indice des prix à la production – et vous constatez de ce fait une augmentation en volume.

Par ailleurs, vous indiquez que le Gouvernement a procédé à des baisses de recettes fiscales et sociales, notamment en continuant d'augmenter les dépenses fiscales, alors que l'État n'a pas les moyens de cette politique. Pourriez-vous nous en dire un peu plus ? Vous l'avez dit, il conviendrait d'inciter l'État à réaliser des dépenses que lorsqu'il bénéficie de réductions de dépenses à due concurrence.

Ma dernière question est relative à la présentation des lois de finances. Au fond, tout est fait pour que l'on n'y comprenne rien – je résume votre quatrième point. C'est-à-dire que l'on débudgétise, on crée des comptes, la quintessence ayant été l'affaire du programme d'investissements d'avenir (PIA) : c'est extraordinaire, c'est même formidable, cette inventivité, cette perversité budgétaire de la direction du budget dans sa présentation !

Il me semble que vous n'y allez pas assez fort, pour montrer comment l'intelligence humaine est consacrée à dissimuler la réalité. Or le travail de la Cour des comptes, c'est montrer la réalité, rebudgétiser pour montrer autre chose, et respecter les principes d'unité,

d'universalité et de non-affectation. Pourriez-vous nous dire à quoi aboutirait une rebudgétisation, afin que la représentation nationale ait une vision claire de la situation, et non pas de la dissimulation de la gravité de la situation.

M. le président Éric Woerth. La direction du budget ne peut que constater une augmentation et une difficulté à résoudre les problèmes de finances publiques depuis bien longtemps. Elle essaie simplement d'y apporter une pierre plus constructive. La vraie question concerne la source de la dépense.

Mme Cendra Motin. Monsieur le Premier président, dans votre rapport sur l'exécution budgétaire 2018, vous fournissez des éléments importants concernant l'évolution de la masse salariale de l'État. Ces éléments sont d'autant plus utiles que le suivi de la masse salariale de la fonction publique et de ses opérateurs est déterminant pour la dépense publique et soulève des difficultés à tous les niveaux.

Ainsi, il n'est pas inutile de rappeler qu'il n'existe aucun outil dédié à la masse salariale globale de l'emploi public. Les dernières données disponibles en la matière, contenues dans le bilan social de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, datent de 2016, et ne donnent qu'une analyse partielle de la masse salariale de l'État.

En outre, plusieurs définitions de l'emploi public peuvent être utilisées. En 2015, si nous comptons 5,48 millions d'agents publics, 5,65 millions d'emplois publics étaient recensés, en nous référant à une définition alternative, utilisée en matière de comparaisons internationales et qui s'étend légèrement au-delà du champ des trois fonctions publiques.

Pour la seule masse salariale de l'État, le suivi s'avère complexe et lacunaire, du fait de la non-inclusion des opérateurs, alors même que ceux-ci perçoivent 50,5 milliards d'euros de financement public et comptent plus de 400 000 emplois.

Les plus de 1 500 éléments de paye comptabilisés, la très faible information du Parlement en cours d'exécution, l'influence de facteurs peu prévisibles ou maîtrisables sur la masse salariale de certains ministères et la variété des politiques ministérielles mises en place, ou encore l'effet de l'enchaînement rapide de décisions politiques, tous ces éléments constituent autant de facteurs qui contribuent à la fragilité de ce suivi, alors même que la masse salariale de l'État représente 39 % des dépenses du budget général en 2018.

Face à ces constats, quelles sont les préconisations de la Cour visant à améliorer le suivi, notamment en cours d'exécution, de la masse salariale de l'État et de la masse salariale publique, de façon plus globale ?

Pourriez-vous également nous détailler les raisons que vous avez identifiées expliquant l'évolution de la masse salariale que vous avez constatée sur 2018, et la répartition par ministère, alors même que le Gouvernement a décidé de ne pas augmenter le point d'indice en 2018.

M. Fabrice Brun. Monsieur le Premier président, lors de la publication de votre rapport, plusieurs chiffres ont frappé les Français. D'abord, près d'un quart des dépenses de l'État est financé à crédit ; quelles sont vos préconisations pour sortir de cette spirale ?

Ensuite, vous estimez que si l'État est devenu le maillon faible des finances publiques, c'est aussi parce qu'il est le seul à supporter les baisses d'impôts et de charges

sociales. Vous chiffrez à 16,5 milliards d'euros, en 2018, les compensations auprès des organismes de protection sociale et des collectivités locales, la contrepartie de la suppression des cotisations sociales et de la disparition progressive de la taxe d'habitation. Et vous concluez, au regard de ces éléments, que l'État devra se poser la question de la répartition de la charge budgétaire avec les autres acteurs.

Pouvez-vous préciser la position, les orientations ou au moins la méthodologie préconisée pour élaborer une nouvelle répartition ?

M. Jean-Louis Bourlanges. Monsieur le Premier président, vous signalez, dans ce rapport extrêmement riche, que la trajectoire de l'État diverge de celle de l'ensemble des administrations publiques, et Véronique Louwagie interprétait tout à l'heure ce fait de la façon suivante : « cela prouve que l'État n'a pas fait les efforts nécessaires ». En réalité, votre rapport ne dit pas cela. Il dit que l'État, dans cette affaire, est le cochon de payant, c'est-à-dire qu'il prend à sa charge les allègements effectués en faveur des collectivités territoriales et du système social. Et comme par ailleurs les dépenses de l'État sont certainement, parmi les trois secteurs, les plus difficiles à comprimer – elles correspondent à des priorités extrêmement fortes un peu partout –, nous ne pouvons que constater cette divergence.

Cependant, je m'interroge. Cette divergence que vous critiquez, est-elle totalement illégitime ? Il me semble que nous devons vraiment distinguer, dans ce domaine, le problème des collectivités territoriales et celui des systèmes sociaux. S'agissant des collectivités territoriales, vous avez raison, les responsabiliser suppose de les obliger à mettre en parallèle leurs dépenses et les ressources qu'elles prélèvent sur les administrés, l'État devant se contenter d'une fonction de péréquation, à travers les dotations. Or il y a quelque chose qui n'est pas très satisfaisant dans les allègements réalisés.

Mais en matière de dépenses sociales, n'avons-nous pas simplement affaire à une sorte d'extension du périmètre de l'État dans le champ des protections, à travers les allègements sociaux sur les assurances maladie et chômage, à savoir, le domaine de la solidarité ? Au bout du compte, ne s'agit-il pas, d'une façon un petit peu sauvage, d'une extension du principe d'unité et d'universalité dont la Cour s'attache toujours à rappeler la pertinence ? Le seul défaut n'est-il pas simplement de bien théoriser et de bien cadrer la nouvelle part des responsabilités de l'État en matière sociale ?

Mme Christine Pires Beaune. Monsieur le Premier président, je me contenterai de vous poser une seule question, en tant que rapporteure spéciale des crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements*. L'exécution budgétaire, sur ces crédits, est inflationniste ; certes, ils sont évaluatifs.

La première phase de la réforme de la taxe d'habitation en explique une partie, mais plus de 1 milliard d'euros s'explique par des contentieux individuels, au titre de l'IS. J'ai lu votre note d'exécution budgétaire, dans laquelle ce constat est effectué, mais vous ne donnez pas d'explication à ce dépassement.

Depuis cette note d'exécution budgétaire, avez-vous obtenu des explications du Gouvernement ? Car selon l'article 10 de la LOLF, le ministre est tenu de fournir une explication sur ce dépassement. Pouvez-vous m'indiquer le montant minimum, le montant maximum, le montant moyen et le montant médian de ces remboursements exceptionnels, au titre de l'IS ?

Enfin, comment sont-ils répertoriés, sur votre diaporama, page 15, entre « mesures mécaniques » et « allègements de fiscalité » ?

M. Michel Castellani. Je vous remercie, monsieur le Premier président, pour ce rapport dont le constat est évidemment complexe. Un rapport que nous pouvons d'ailleurs lire avec des tonalités différentes, en insistant sur les aspects négatifs ou sur les aspects un peu plus positifs.

Dans les chapitres quatre et cinq de ce rapport, vous soulignez la complexité croissante, le manque de lisibilité et la nécessité de refonder une démarche de performance pour améliorer l'efficacité de la dépense publique. Votre onzième recommandation vise à distinguer un nombre limité d'objectifs stratégiques. C'est, en la matière, un minimum. Et il est étonnant d'avoir attendu si longtemps pour le souligner.

Sur le fond, je retiendrai trois points – je ne reviendrai pas sur les remarques formulées par Charles de Courson.

D'abord, le déficit structurel se réduit un peu ; ensuite, les dépenses du budget général augmentent de 2,6 milliards d'euros ; et enfin, les prélèvements au profit des collectivités locales baissent de 3,5 milliards d'euros. Nous avons le sentiment que les collectivités locales jouent un rôle de variable d'ajustement, alors qu'elles sont indispensables en termes d'investissement ou de politiques de proximité.

Ma question est très simple : que préconisez-vous comme nature de relations financières et budgétaires entre l'État central et les collectivités territoriales, pour l'avenir ? Faudrait-il, selon vous, augmenter la compétence fiscale des collectivités territoriales ?

M. Jean-René Cazeneuve. Justement, monsieur le Premier président, s'agissant des collectivités territoriales, j'ai lu dans votre rapport trois éléments qui me paraissent intéressants. Page 95, vous écrivez que « *la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales a permis d'atteindre les objectifs 2018* » ; nous nous en félicitons.

Vous nous dites également que pour les régions, le transfert de la TVA, plutôt que la dotation globale de fonctionnement, leur a permis l'obtention d'un gain de recettes de quelque 300 millions d'euros. Il s'agit d'ailleurs d'un message pour mes collègues : le transfert d'une part d'impôt national peut avoir un certain nombre d'avantages.

Vous nous dites, enfin, que les transferts de l'État aux collectivités territoriales sont à un niveau record, de 106,6 milliards d'euros.

Certes, tout le monde peut se réjouir de la gestion vertueuse des collectivités territoriales. Mais elle est accompagnée d'une dynamique des dépenses transférées par l'État aux collectivités territoriales – les droits de mutation à titre onéreux, la TVA, *etc.* Elle est aussi facilitée par le fait que la baisse des prélèvements obligatoires est supportée exclusivement par l'État.

Ma question, monsieur le Premier président est la suivante : les dépenses en volume de l'État ont-elles été, pour la première fois, inférieures à celles des collectivités territoriales ? L'État serait-il moins vertueux que les collectivités territoriales ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Monsieur le Premier président, vous indiquez dans votre rapport que le besoin de financement de l'État a continué à progresser, pour s'établir à

pratiquement 192 milliards d'euros, mais que les primes nettes des décotes à l'émission demeurent significatives : 11,3 milliards d'euros. Pour mémoire, elles étaient, dans le passé, à 20 millions d'euros, et nous les trouvions excessives.

Je vous poserai la même question qu'à monsieur le ministre, qui ne m'a pas répondu. Les immobilisations incorporelles et corporelles, entre 2017 et 2018, ont progressé de 21,7 milliards d'euros. Quelle est selon vous l'explication ? Je souhaiterais comprendre cette augmentation.

Par ailleurs, dans votre dixième recommandation relative au fonds innovation et industrie, vous indiquez qu'un dispositif de soutien à l'innovation devrait être inclus dans le budget général. Il s'agit, je l'imagine, de la traduction normale et naturelle de votre regard suspicieux – je pèse mes mots – sur le PIA.

Vous relevez, sur votre graphique, qu'il n'y a que le PIA3 ; or je vous rappelle qu'il reste des « queues de programme » des PIA1 et PIA2, dont nous ne voyons pas le bout. Avez-vous un regard précis sur ces PIA ?

M. Jean-Paul Mattei. Je n'ai, pour ma part, qu'une question à poser, au vu des bons résultats de l'exercice 2018. À combien la Cour évalue-t-elle la marge de manœuvre budgétaire disponible pour tenir les engagements en faveur du pouvoir d'achat qui ont été votés au moment de la crise des « gilets jaunes » ? Quelles perspectives d'évolution le Haut Conseil distingue-t-il, notamment au titre de la contractualisation avec les collectivités territoriales ?

Mme Valérie Rabault. Monsieur le Premier président, je vous poserai deux questions et ferai une remarque.

La première question porte sur le tableau que vous présentez, page 103 de votre rapport, et plus précisément sur les 24 milliards d'euros de dépenses fiscales dont nous ne connaissons pas les bénéficiaires. Je connais l'intérêt du rapporteur général pour ce type de sujet, puisqu'il mène un certain nombre de démarches sur cette question, mais nous parlons là de 24 milliards d'euros ! Pouvez-vous nous en dire un peu plus ?

Concernant la gestion des finances publiques, vous indiquez, page 186 du rapport, à propos des indicateurs de la LOLF, qu'il y a une confusion entre les objectifs gestionnaires et politiques. Je vous rejoins pleinement sur ce point.

Et je citerai un exemple : pour la mission *Culture*, le programme 224, l'un des indicateurs est le « ratio d'efficacité bureautique ». Je veux bien qu'on évalue les politiques culturelles au travers d'un ratio d'efficacité bureautique, mais je pense qu'il s'agit plutôt, et vous avez raison de l'indiquer, d'un dévoiement de l'esprit de la LOLF qui, en réalité, vise à donner des indicateurs pour piloter des politiques publiques, et non cocher des cases pour se faire plaisir.

Tout le chapitre consacré à ces indicateurs me paraît être extrêmement important, puisqu'on se cache derrière ces indicateurs pour ne pas avoir à évaluer les politiques publiques. L'exemple de la culture est très frappant, c'est peut-être une « technocratisation rampante » ou le manque de courage des responsables politiques à assumer, ou en tout cas à effectuer une vraie évaluation de leurs politiques publiques.

Enfin, je vous remercie pour le chapitre que vous avez consacré au fonds innovation. Vous dénoncez, à raison, l'usine à gaz que le Gouvernement est en train de monter – voilà deux ans que nous la dénonçons. Le plus simple serait de faire en sorte que l'Agence des participations de l'État récupère les dividendes des titres qu'elle détient. Et nous pourrions définir, en loi de finances initiale, le montant de dividendes que nous souhaitons « réfléchir » vers le budget de l'État et le montant que nous voulons attribuer pour financer une politique d'investissement.

Cette façon de procéder est beaucoup plus simple que l'usine à gaz que le Gouvernement est en train de monter, qui consiste à vendre, entre autres, ADP – une vente à laquelle 248 parlementaires ont peut-être porté un coup d'arrêt. Monsieur le Premier président, je vous remercie, en tout cas, de cet éclairage très objectif, qui dénonce lui aussi cette usine à gaz.

M. Saïd Ahamada. L'année dernière, la moitié des questions qui avaient été posées concernait la sous-budgétisation et la sincérité du budget. Je vous félicite du fait que, aujourd'hui, le budget soit conforme à ce que nous avons voté – ce qui me semble être un principe, non seulement de bonne gestion, mais aussi, tout simplement, de respect des parlementaires.

Comment systématiser ce principe de sincérité budgétaire ? Est-ce éventuellement en accroissant les pouvoirs du Haut Conseil ? Quel votre avis sur cette question, monsieur le Premier président ?

Mme Émilie Bonnivard. Monsieur le Premier président, mes questions concernent la dette publique. Vous indiquez, page 53 du rapport, que nous sommes fortement exposés au risque de remontée des taux d'intérêt de notre dette. Une hausse de 1 point des taux augmenterait le service de la dette de 2 milliards d'euros la première année, de 4,7 milliards d'euros la deuxième année et de 18,8 milliards d'euros au bout de dix ans.

Ce risque est bien réel et compromet la possibilité, pour les générations à venir, de bénéficier du même niveau *a minima* de services publics et de solidarité nationale que nous. Nous continuons donc, de manière totalement irresponsable, à fragiliser l'avenir par manque de courage pour diminuer durablement nos dépenses publiques et améliorer notre solde structurel.

La dette est bien une réalité, c'est une bombe à retardement que nous nous efforçons tous de ne pas regarder en face ; de sorte que nous faisons courir un risque aux générations à venir.

Je vous poserai deux questions, afin que nous comprenions bien quelle est cette dette et sa nature. Quelle est la structure de la dette publique, très concrètement ? Et qui sont les créanciers de cette dette ?

M. M'jid El Guerrab. Monsieur le Premier président, permettez-moi cette caricature : si nous étions une entreprise, vous n'auriez pas certifié nos comptes. Vous les auriez peut-être même rejetés, voire saisi la justice.

Parmi les réserves que vous avez émises, un sujet m'est particulièrement cher : notre patrimoine corporel et son évaluation. Vous vous dites dans l'impossibilité de l'évaluer, alors

même qu'il est évalué. Comment avez-vous procédé ? L'avez-vous surévalué ? Sous-évalué ? Comment cela fonctionne-t-il ?

M. le Premier président de la Cour des comptes. Je commencerai à répondre à ces nombreuses questions, et le président Briet complétera mes propos, sachant que de nombreuses questions se recourent et portent sur des préoccupations communes.

Par ailleurs, il ne m'appartient pas de répondre à un certain nombre de commentaires qui ont été formulés, et certaines de vos questions s'adressent, non pas au Premier président de la Cour des comptes ou au président du Haut Conseil que je suis, mais au Gouvernement. Enfin, je répondrai à d'autres de vos questions quand je vous présenterai le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. En effet, là, nous allons raisonner toutes APU confondues, et entrer davantage dans le détail que n'a pu le faire, parce que ce n'est pas sa mission, le Haut Conseil des finances publiques, qui a une mission bien particulière. Même si nous avons eu l'occasion de dire que nous aurions souhaité que le mandat du Haut Conseil puisse être plus explicite en matière d'appréciation de la cohérence du schéma de finances publiques, qui est présenté en complément du scénario macroéconomique.

S'agissant du calcul de la croissance de la dépense publique en volume, que vous avez évoqué, monsieur le président, mais aussi d'autres députés, l'indice des prix à la consommation, hors tabac, est le déflateur plus traditionnel qui est retenu pour la dépense publique. Il est vrai qu'il présente un certain nombre d'avantages, et il est bien identifié, y compris par le grand public. Il ne peut plus être révisé, une fois l'année terminée, et il est cohérent avec les évolutions de nombreuses dépenses publiques qui sont indexées justement sur ce déflateur prix ; et en particulier toutes les prestations sociales.

Mais il présente aussi des inconvénients. Le plus important, c'est qu'il est un peu plus sensible au prix de certains produits importés, et notamment du pétrole. Ce qui lui a parfois valu des fluctuations importantes au cours des dernières années, sans grand rapport avec la dépense publique.

Pourquoi le Haut Conseil raisonne-t-il à partir de cet indicateur ? C'est tout simplement parce que, selon lui, il correspond davantage aux fondamentaux de la richesse produite dans le pays, même si toutes ces évolutions ne sont pas toujours faciles à interpréter. Il est par ailleurs cohérent avec le calcul de l'effort en dépenses, qui est une composante de l'effort structurel. Ce sont les raisons pour lesquelles, le Haut Conseil raisonne à partir de ces deux éléments de comparaison.

Vous avez raison, monsieur le président, les recettes fiscales de l'État sont plus sensibles à la croissance du PIB que celles de l'ensemble des APU. L'élasticité des recettes fiscales de l'État a été de 1,8, en 2018, et de 1,2 pour l'ensemble des APU.

L'impôt sur le revenu et l'IS, qui représentent plus d'un tiers des recettes fiscales de l'État, sont bien évidemment particulièrement sensibles à la conjoncture ; davantage, par exemple, que les cotisations sociales. L'État est plus exposé à l'évolution de la conjoncture que les autres administrations publiques. Il existe une explication, que nous évoquons dans le rapport, sur les écarts entre exécution et prévision.

Plus généralement, je pourrais dire que, si les écarts entre les prévisions et les exécutions de recettes sont d'une certaine façon inévitables, nous relevons qu'en France, cet exercice de prévision est un exercice strictement interne au ministère des finances, alors que,

dans beaucoup d'autres pays, il associe des parties tierces à ces prévisions. De fait, il peut y avoir moins d'écart. Et puis, faute de transparence *ex ante* sur le processus de prévisions, les écarts, quand il y en a, effectivement, pourraient être mieux expliqués *ex post*. Notamment dans le projet de loi de règlement et dans les annexes du projet de loi de finances. Cela fait l'objet d'une recommandation de la Cour, parce que ce n'est pas toujours fait au niveau des gouvernements.

Concernant la démarche de performance, nous partageons ce que vous avez dit monsieur le président avec un certain nombre de députés : le dispositif a déçu, effectivement, par rapport à celui mis en place par la LOLF et aux attentes.

Il faut cependant reconnaître que, lorsque nous comparons avec ce qui se passe dans d'autres pays, nous voyons bien les difficultés qu'il y a à apprécier les dispositifs de performance et leur utilisation dans ces pays. C'est la raison pour laquelle, qu'un certain nombre de pays ont réduit leur nombre d'indicateurs, les ont dissociés entre les objectifs stratégiques et les objectifs de gestion. Mais surtout, ils ont accompagné le dispositif de performance par des dispositifs de revue de dépenses systémiques.

Ils ont fait en sorte d'intégrer les revues de dépenses au processus budgétaire annuel, ce qui n'est pas le cas en France. Et c'est en fait à ces deux conditions que le dispositif de performance peut être utile pour renforcer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique ; c'est l'objet d'une recommandation que nous formulons.

Bien entendu, les indicateurs doivent être relativement stables, sinon cela ne permet pas d'apprécier l'évolution d'une politique publique sur une période donnée, mais de temps en temps, nous devons pouvoir ajuster.

Ce que nous constatons, c'est que les résultats ne sont que peu examinés, rarement utilisés, très peu analysés pour en tirer des conséquences en termes de réforme de l'action de l'action publique.

Nous souhaitons pouvoir continuer cet échange avec vous, éventuellement dans le cadre de la MILOLF, et bien évidemment avec le Gouvernement.

Sur le principe de l'universalité budgétaire, vous êtes plusieurs à avoir insisté sur cette question. Si nous insistons sur ce point, c'est tout simplement parce que cela nuit à la capacité du Parlement à procéder à des arbitrages éclairés et globaux sur le budget de l'État.

Je suis tenté de reprendre la balle au bond, Charles de Courson ayant proposé à la Cour de reconsolider dans le budget de l'État tout ce qui, aujourd'hui, en est sorti. C'est une idée intéressante. Nous allons voir ce que nous pouvons faire en la matière. C'est ambitieux, mais je pense que cela pourrait effectivement vous être très utile.

Cette évolution est le fruit d'un contexte, celui de difficultés financières qui exigent des arbitrages difficiles. Dans le cadre de ces arbitrages, des mesures sont prises pour tenter de réguler la dépense. D'où l'imagination utilisée pour exploiter tous les points de fuite possibles, au motif de sanctuariser un certain nombre de dépenses auxquelles les responsables politiques tiendraient ; j'avoue que j'ai quelque difficulté à comprendre cette argumentation.

Mais rien n'empêche un gouvernement de considérer que des dépenses, parce qu'elles sont prioritaires, ne font pas l'objet de régulation budgétaire. D'une certaine façon, c'est un manque de confiance en soi extraordinaire, car s'il y a une volonté politique de

sanctuariser des crédits, vous devez pouvoir le faire, y compris au sein du budget de l'État. Sortir des dépenses du budget de l'État n'est pas sain : cela encourage des pratiques qui peuvent trop se distinguer des règles qui s'appliquent lorsque les dépenses sont dans le budget de l'État.

C'est la raison pour laquelle nous insistons à chaque fois sur ce sujet. Les parlementaires devraient se saisir de ces recommandations, car il en va de la pertinence de l'autorisation parlementaire comme de celle du contrôle.

Nous nous proposons de supprimer les fonds qui sont devenus sans objet, de réintégrer dans le budget de l'État un certain nombre de ces fonds, ou de les confier à un opérateur, mais dans des conditions plus transparentes.

Cette évolution n'est pas une fatalité, nous l'avons vu, des retours à l'universalité budgétaire sont possibles, l'exemple des PIA, notamment le PIA3, montre qu'il est possible de réintégrer un certain nombre de choses, même si cela n'a pas été fait pour les PIA1 et PIA2.

La question des dépenses fiscales n'est pas simple, parce que, comme l'indiquent la Cour des comptes et le Conseil des prélèvements obligatoires, dans leurs rapports successifs, il n'existe pas de définition de la norme fiscale. De fait, celle des dépenses fiscales est incertaine et soumise à variation. La définition de la norme et l'élaboration de la liste des dépenses fiscales sont des processus internes au ministère des finances, dont la pertinence est d'ailleurs régulièrement interrogée par la Cour. Et la classification des dispositions dérogatoires, au sein de la liste des dépenses fiscales, fait souvent l'objet de modifications.

Nous avons donc à nouveau appelé l'attention du Gouvernement sur les dépenses fiscales, notamment sur le statut de certaines dépenses fiscales anciennes qui n'ont pas été révisées depuis vingt ans, si bien que, dans certains cas, ces régimes dérogatoires sont devenus avec le temps la norme de calcul de l'impôt – ce qui justifierait leur déclassement.

Tel est le sujet de la frontière entre la norme de calcul de l'impôt et la dépense fiscale, ou ce que nous appelons plus couramment la niche fiscale. C'est un sujet sur lequel le Parlement devrait avoir son mot à dire.

L'autre sujet lourd concernant les dépenses fiscales est celui de leur évaluation, de la réévaluation régulière. Nous avons nous-mêmes procédé à quelques évaluations de certaines dépenses fiscales, notamment de celles en faveur du logement, qui représentent près de 20 % des dépenses fiscales. Elles ont fait, de notre part, l'objet de constats critiques, puisque nous avons pu noter un effet non avéré de ces dépenses sur la modération des loyers, un effet non démontré sur le volume des constructions. Un risque inflationniste. Une insuffisance de ciblage, même si un certain nombre de décisions ont pu être adoptées depuis. Un coût d'opportunité relativement élevé, et puis la création d'effets d'aubaine. Autant de critiques vives sur ce type de dépenses fiscales.

Nous avons eu l'occasion de vous remettre un rapport sur la dépense fiscale en faveur du mécénat. Or, là aussi, nous avons pu constater que la dépense fiscale n'était pas toujours ni évaluée ni contrôlée, et qu'un certain nombre de mesures – sans remettre en cause la pertinence d'une niche – pouvaient être recommandées en la matière.

Un travail est en cours, auquel nous ne sommes pas associés, mais c'est un sujet que nous suivons depuis longtemps, et régulièrement nous essayons de pointer telle ou telle dépense fiscale pour vous apporter un certain nombre d'éléments d'analyse. Nous le faisons aussi pour le secteur de la sécurité sociale. Nous devrions d'ailleurs créer un chapitre sur les niches sociales dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, que nous vous présenterons au mois d'octobre.

Autre sujet difficile, celui de la répartition des prélèvements obligatoires entre les différentes APU, et pour lesquels l'État joue le rôle de centrale des déficits. Parce qu'il décide. Et parce qu'il le décide pour le compte des autres. L'État doit se voir dans sa grande dimension ; l'État est responsable toutes APU confondues.

D'ailleurs, dans le programme de stabilité – le président Briet me rappelait les chiffres –, entre 2018 et 2022, une réduction du déficit est programmée de – 2,5 % à – 1,2 % du PIB. En revanche, le déficit de l'État ne se réduit pas ; en fait, il est stable. Il est de 3,1 % en 2018, et il est prévu qu'il soit toujours de 3,1 % en 2022.

Comment expliquer, globalement, la diminution du déficit public ? C'est tout simplement parce que les APU vont bénéficier d'un excédent. Vous ne pouvez pas réduire les déficits, si, d'un côté, la dépense continue d'augmenter, même si vous la maîtrisez davantage, et d'un autre, vous diminuez très sensiblement les prélèvements obligatoires et les impôts. C'est mathématique, nous avons une augmentation du déficit.

Si vous souhaitez réduire les déficits, il convient de proportionner la baisse des recettes à une plus grande maîtrise de l'évolution de la dépense publique. Tous secteurs confondus, et non pas uniquement l'État. Les rapports de la Cour et ceux des chambres régionales des comptes montrent qu'il existe quelques marges de manœuvre, au niveau notamment des collectivités territoriales – elles l'ont démontré en 2018 –, mais aussi de la sécurité sociale.

Ensuite, la question, est « jusqu'où compenser ». Je vous répondrai qu'il s'agit d'arbitrages politiques relevant des pouvoirs publics. Nous, nous pointons les sujets en formulant un certain nombre de constats.

S'agissant de la masse salariale, elle augmente effectivement de 2 %. C'est la conséquence de décisions antérieures. L'augmentation de la masse salariale est inférieure à 2017 – puisqu'elle était supérieure à 3 % –, mais il est vrai que, compte tenu des décisions qui ont été prises en 2017, l'augmentation est tout de même plus importante que durant la période 2008-2016.

S'agissant de la certification des comptes, il faut faire attention, l'État n'est pas non plus une entreprise, même si d'ailleurs la certification des comptes de certaines grandes entreprises peut susciter quelques interrogations.

Nous avons émis quelques réserves substantielles, et procédé à quelques éléments de comparaison avec les États-Unis et le Royaume-Uni.

Ce débat s'est imposé dès l'origine, et un certain nombre d'entre vous s'en souviennent. J'ai eu l'occasion de participer à ce débat, à la place qui est la vôtre aujourd'hui. De manière consensuelle, une position avait été adoptée, celle de ne pas politiser le débat sur certification ou pas ou certification avec réserves, et je me souviens d'échanges très vifs entre

le ministre du budget de l'époque, Jean-François Copé, et le Premier président de la Cour des comptes, Philippe Séguin. Il en reste d'ailleurs des souvenirs à la Cour des comptes. L'opposition, dont je faisais partie, avait été associée aux échanges, ce qui avait permis une plus grande sérénité du débat. Le sujet était d'autant plus sensible que la première année d'exécution était une année extrêmement sensible, celle de l'élection présidentielle de 2002.

Ce sujet n'était donc pas facile, et la Cour, sans renoncer aux observations qu'elle devait faire et à son travail de certificateur, avait décidé, à l'époque, de certifier les comptes avec réserves. Il existait d'ailleurs une différence, qui a fait l'objet d'un long débat, entre les réserves substantielles et les réserves. Aujourd'hui, ne restent que des réserves substantielles, mais elles sont moins nombreuses – quatre sur les treize initiales.

Ce travail a son intérêt ; nous pouvons néanmoins regretter le manque de lien entre cet exercice de certification et l'amélioration de la qualité même de la gestion. La Cour a formulé un certain nombre de propositions sur ces sujets, qui ont fait l'objet d'échanges constructifs avec la DGFIP. Et nous sommes convenus de nous revoir cette année pour définir comment nous pourrions progresser ensemble. Car il nous paraît évident que celui qui tient les comptes et le certificateur doivent pouvoir travailler ensemble, de manière constructive, sans remettre en cause l'indépendance du certificateur.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. Concernant la certification, une fois le choix initial réalisé, nous sommes, avec la DGFIP, dans une démarche d'accompagnement de l'amélioration des comptes. Mais il s'agit d'une démarche exigeante, puisque, année après année, nous fixons un certain nombre de points d'étape pour lesquels des progrès nous semblent possibles. Nous aidons d'ailleurs la DGFIP à les réaliser, puis nous vérifions si la feuille de route, esquissée de manière commune, a bien été respectée. Il nous semble, de manière pragmatique, qu'il s'agit de la meilleure manière d'améliorer les comptes. Et nous avons pu constater, en 2018, que la DGFIP jouait le jeu.

La prochaine étape, qui sera d'importance, est de faire en sorte que cette comptabilité générale serve plus directement au gestionnaire et sorte des débats entre le producteur de comptes et le certificateur.

S'agissant des incertitudes mentionnées dans l'acte de certification, il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un coût. Il existe des incertitudes sur les données comptables et, par construction, les réserves étant de nature systémique, nous ne pouvons pas leur associer une incidence financière.

Je rappelle néanmoins que l'essentiel des problèmes ou des enjeux en termes de certification de l'État sont du côté du bilan, actif et passif, et non pas du résultat. Et dans l'acte de certification, vous trouvez une indication chiffrée, du type de celle que vous souhaitez, sur ce qu'auraient été les modifications dans les chiffres présentés, s'agissant du résultat et du bilan, si un certain nombre d'observations d'audit formulées par la Cour avait été suivies.

Concernant les stocks et le matériel militaire, je rappellerai que les stocks militaires représentent plus de la moitié du stock total de l'État. Nous sommes en situation d'amélioration continue depuis les deux ou trois dernières années, c'est un très lourd chantier pour le ministère des armées, néanmoins des insuffisances et des anomalies très significatives subsistent, qui font que nous ne pouvons pas lever cette réserve ; il faudra encore probablement quelques années pour y parvenir.

Concernant les restes à payer, dont le chiffre ne serait pas le même dans le rapport et dans le projet de loi de règlement, il s'agit d'une question de périmètre. Le chiffre cité dans le rapport a été calculé sur le périmètre du budget général, alors que celui qui est indiqué dans le projet loi de règlement porte à la fois sur le budget général et les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Ce qui nous intéresse, dans cette question des restes à payer ou des charges à payer, au-delà de leur définition et de leur lecture en comptabilité budgétaire ou générale, c'est de regarder s'il existe des facteurs de risque ou des indicateurs de tension, à la lecture des restes à payer ou des charges à payer, c'est-à-dire des phénomènes qui pourraient laisser penser qu'un certain nombre de charges ont été anormalement reportées sur les exercices suivants.

L'année 2018 a été une année de «re-sincérisation» de la budgétisation, et relativement sereine en termes d'exécution budgétaire ; nous n'avons noté aucune aggravation des charges à payer ou des restes à payer – voire une légère diminution.

Concernant les remboursements et les dégrèvements, une question posée par Mme Pires Beaune, je rappelle d'abord le courrier du ministre du budget à propos du dépassement des crédits évaluatifs du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, qui correspond à une remarque que nous avons formulée en cours de l'instruction au ministère des finances. Ce dernier avait oublié une disposition de la loi organique qui impose d'informer la commission des finances des dépassements des montants figurant sur ces registres en matière de crédits évaluatifs. Une recommandation qui, à peine formulée, a été suivie d'effet, comme vous avez pu le constater.

Sur le fond du sujet, s'agissant des causes communes éventuelles aux contentieux, et en particulier aux gros contentieux, nous partageons votre interrogation, madame Pires Beaune et, au cours de l'instruction, nous n'avons eu pas de réponses satisfaisantes à ces sujets. Nous avons simplement un engagement, pris par la directrice du budget, de faire en sorte d'être, à l'avenir, en mesure d'apporter des réponses à ce type de sujet, notamment pour savoir ce qu'il en est des contentieux en matière d'IS, et comment ils s'expliquent.

C'est une somme de nombreux dossiers ; y a-t-il des facteurs communs ou des faits communs à l'origine de ces gros contentieux ? Une analyse qui n'est pas faite aujourd'hui et nous ne pouvons que souhaiter, comme vous, qu'elle soit faite à l'avenir.

Une question plus technique a été posée sur ce qu'il fallait entendre par des mesures mécaniques dans l'évolution des recettes fiscales de 2017 à 2018. Pour l'essentiel, ce sont des mesures de non-reconduction, en 2018, de mesures exceptionnelles. Cela est notamment lié à la contribution exceptionnelle qui a été mise en place, suite à l'annulation de la taxe sur les dividendes.

En matière de dépenses fiscales, il est vrai que, pour une part importante d'entre elles, aucune comptabilisation ou estimation n'a été effectuée sur le nombre de bénéficiaires. Le chiffre de 33 milliards d'euros a été cité ; nous avons indiqué, dans le tableau, que, s'agissant des taux réduits de TVA, l'indication chiffrée n'aurait pas grand sens, puisque ce sont des taux qui bénéficient à l'ensemble de la population. Mais en laissant ce cas de côté, nous arrivons encore à 24 milliards d'euros de dépenses fiscales pour lesquelles il n'y a pas d'estimation du nombre de bénéficiaires. Comment peut-il y avoir l'esquisse d'un début d'évaluation, si nous n'avons pas connaissance des bénéficiaires ? Il s'agit là d'un trou noir

dans la connaissance, qui est un préalable à toute démarche d'évaluation un tant soit peu sérieuse.

Sur la dette, une question a été posée sur les primes à l'émission. C'est une pratique qui n'est pas propre à la France, et à laquelle elle recourt de façon assez systématique par rapport à d'autres pays de l'Union européenne. Elle a un impact sur le niveau la dette, puisque dans l'immédiat, elle vient diminuer la dette en trésorerie. Cependant, ce phénomène devrait décroître, puisque, au fur et à mesure que la dette est remboursée, les émissions qui sont effectuées à des taux très élevés disparaissent dans le stock de dette. De sorte que, les écarts de taux entre les dettes nouvelles et les dettes anciennes tendront à diminuer.

Concernant la dette des non-résidents, qui représente 53 % du stock total de dette, elle baisse régulièrement depuis 2015, et ce pour une raison toute simple : la Banque centrale européenne (BCE), dans le cadre de sa politique monétaire, est devenue détentrice d'une fraction non négligeable de la dette française. La dette détenue par des non-résidents a baissé au prorata de l'acquisition sur le marché secondaire, par la BCE, de titres de dettes françaises.

S'agissant des effectifs, le rapport et les NEB fournissent des éléments sur les différents facteurs de surprise dans l'exécution 2018. Les tensions, en termes de crédits, se sont retrouvées au ministère de l'éducation nationale, avec des emplois qui devaient rester stables et qui finalement ont crû de plus de 800, en raison d'un nombre d'entrées plus important et de sorties moins nombreuses qu'attendu.

Nous avons assisté au phénomène inverse au ministère de l'action et des comptes publics, puisqu'une diminution de 1 450 emplois était prévue, et qu'elle a été de 1 902 emplois.

Globalement, un petit nombre d'emplois a été créé, là où il était prévu une diminution faible du nombre d'emplois, avec des situations variables selon et ministères.

Dernier point, concernant la sanctuarisation des crédits budgétaires, ou la conduite de la politique d'investissement, nous avons travaillé en 2015 sur un premier bilan de mise en œuvre des PIA – PIA1, PIA2 et PIA3 – et nous allons engager un travail visant à poursuivre cette analyse ainsi que sur le début du Grand programme d'investissement, dont l'exécution a commencé.

*

* *

Informations relatives à la commission

1. La commission a été informée, en application de l'article 10 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) de la loi organique relative aux lois de finances, que les dépenses de remboursements et dégrèvements d'impôts d'État imputées en 2018 sur le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* s'établissent à 110 021 501 097 euros. Ceci représente un dépassement de 1 371 423 097 euros par rapport aux crédits ouverts dans la loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018, qui s'élevaient à 108 650 078 000 euros.

Ce dépassement, de 34 millions d'euros pour des remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt, de 391 millions d'euros pour des remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques et de 47 millions d'euros pour des remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État, s'explique principalement par des décaissements liés à des contentieux individuels à fort enjeu au titre de l'impôt sur les sociétés intervenus en fin d'année, en plus du flux courant de dossiers, à hauteur de 1,124 milliard d'euros.

Les opérations 2018 étant achevées, le montant de 110 021 501 097 euros est désormais définitif.

Conformément à l'article 10 de la LOLF, cette situation fera l'objet d'une régularisation dans le projet de loi de règlement des comptes pour l'exercice 2018, prochaine loi de finances afférente à l'exercice.

2. En application de l'article 12 de la LOLF, la commission a reçu :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 3 000 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* à destination du programme 230 *Vie de l'élève* de la mission *Enseignement scolaire*.

Ce transfert de crédits permettra la mise en œuvre de la mesure « petits déjeuners à l'école » de la stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 5 136 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et 5 307 146 euros en crédits de paiement (CP), du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense* et du programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* à destination du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* et du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Le premier mouvement, d'un montant de 300 000 euros en AE et en CP du programme 144 vers le programme 105, est destiné au financement de la contribution du ministère des armées à la construction d'un nouveau laboratoire de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC).

Le deuxième mouvement, d'un montant de 1 272 746 euros en CP uniquement, du programme 144 vers le programme 192, est destiné à couvrir l'engagement des projets retenus par la direction générale de l'armement dans les appels à projets du Fonds unique interministériel (FUI) ainsi que les frais de gestion attachés.

Deux autres mouvements correspondent pour 4 836 000 euros en AE et 3 734 400 euros en CP à la contribution du ministère des armées au programme Nano 2022 (programme de recherche et de développement technologiques dans la filière nanoélectrique). Ils s'effectuent tous les deux vers le programme 192 à partir du

programme 144 pour 1 836 000 euros en AE et 734 400 euros en CP et à partir du programme 191 pour 3 000 000 euros en AE et CP.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 144 : 2 136 000 euros en AE et 2 307 146 euros en CP ;
- programme 191 : 3 000 000 euros en AE et CP.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 105 : 300 000 euros en AE et CP ;
- programme 192 : 4 836 000 euros en AE et 5 007 146 euros en CP.

*

* *

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 22 mai à 9 heures 30

Présents. - M. Damien Abad, M. Saïd Ahamada, M. Éric Alauzet, M. François André, Mme Émilie Bonnard, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Jean-Louis Bricout, M. Fabrice Brun, Mme Émilie Cariou, M. Gilles Carrez, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, M. Philippe Chassaing, M. Francis Chouat, M. Éric Coquerel, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Damaisin, M. Benjamin Dirx, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Stella Dupont, M. M'jid El Guerrab, Mme Sarah El Hairy, M. Nicolas Forissier, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, Mme Perrine Goulet, M. Romain Grau, M. Patrick Hetzel, M. Alexandre Holroyd, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, M. Mohamed Laqhila, M. Michel Lauzzana, M. Marc Le Fur, Mme Patricia Lemoine, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, M. Xavier Paluszkiewicz, M. Jean-François Parigi, M. Hervé Pellois, Mme Valérie Petit, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Sylvia Pinel, Mme Christine Pires Beaune, M. François Pupponi, Mme Valérie Rabault, M. Xavier Roseren, M. Laurent Saint-Martin, M. Jacques Savatier, M. Benoit Simian, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Julien Aubert, M. Daniel Labaronne, M. Benoit Potterie, M. Olivier Serva