

N° 2921

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014* (n° 2813),

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

PAR MME VALÉRIE RABAULT,

Rapporteure générale,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PARTIE I : SYNTHÈSE DE LA LOI DE RÈGLEMENT	9
I. LES CHIFFRES	9
II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EST GLOBALEMENT EN LIGNE AVEC LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2014 ADOPTÉE PAR LE PARLEMENT	10
A. LES RECETTES ONT ÉTÉ MOINDRES QUE PRÉVU EN LOI DE FINANCES INITIALE	13
1. Une évolution spontanée des recettes fiscales négative pour la troisième année consécutive	13
2. Des mesures adoptées par le Parlement en cours d'année, qui ont eu pour effet de réduire les recettes fiscales	15
B. DES DÉPENSES MOINDRES QU'EN 2013 ET INFÉRIEURES AU NIVEAU ANTICIPÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE	16
1. Par rapport à la loi de finances initiale, les dépenses nettes de l'État ont été moindres de 6,3 milliards d'euros	16
2. Les dépenses nettes de l'État ont baissé de 1,9 milliard d'euros entre 2013 et 2014.....	17
C. L'EFFORT SUR LES DÉPENSES A PERMIS D'ATTÉNUER LES MOINDRES RECETTES, CE QUI A CONDUIT À UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DU DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2014 PAR RAPPORT À 2013, HORS NOUVEAU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR	18
III. L'EXÉCUTION 2014 EN TROIS FOCUS	20
A. LÉGÈRE BAISSÉ DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DE SES AGENCES, SOUS-EXÉCUTION PAR RAPPORT AUX PLAFONDS VOTÉS	20
1. 50 000 postes votés ne sont pas pourvus, parallèlement 52 000 ETP existent hors plafond.....	21
2. Une stabilisation des effectifs	23
3. Les effectifs des ministères prioritaires ont progressé.....	26

B. L'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT ET DE SES AGENCES.....	29
1. L'investissement de l'État et de ses agences en 2014 augmente du fait du lancement d'un nouveau PIA	29
2. Fin 2014, 10,4 milliards d'euros (sur les 47 milliards d'euros) ont été décaissés ..	32
3. La question de l'appréciation comptable des dépenses liées aux PIA.....	33
C. LE BUDGET DE LA DÉFENSE A ÉTÉ ABONDÉ DE 1 MILLIARD D'EUROS PAR RAPPORT À CE QUI AVAIT ÉTÉ PREVU EN LOI DE FINANCES INITIALE	35
PARTIE II : ANALYSE DE LA LOI DE RÉGLEMENT.....	39
I. LES RECETTES DE L'ÉTAT	39
A. DES RECETTES FISCALES NETTES EN BAISSÉ POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2009	39
1. Une baisse des recettes fiscales principalement due à des mesures antérieures à 2014.....	41
2. Des écarts par rapport aux prévisions initiales liés à la conjoncture	42
3. Une élasticité des recettes fiscales négative pour la troisième année consécutive, qui suscite des interrogations sur la composition de la croissance	46
4. Des recettes issues du contrôle fiscal supérieures à 10 milliards d'euros.....	49
B. DES RECETTES NON FISCALES STABLES	51
1. Des dividendes de l'État en forte hausse par rapport aux montants prévus mais en baisse par rapport à 2013.....	52
2. Les autres recettes non fiscales, plus aléatoires, moindres que prévu	54
3. Les premiers « retours » des investissements d'avenir.....	56
C. UNE APPRÉHENSION DES DÉPENSES FISCALES DÉLICATE	57
1. Des dépenses fiscales hors CICE stables	57
2. Une information toujours insuffisante sur les dépenses fiscales	59
3. Un coût budgétaire du CICE plus faible que prévu	61
II. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT	63
A. EN EXÉCUTION, L'ÉTAT PORTE LA GRANDE MAJORITÉ DE L'EFFORT DEMANDÉ EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES.....	63
1. Une exécution inférieure aux prévisions initiales.....	63
2. Une maîtrise des dépenses de l'État liée à un pilotage infra-annuel efficace.....	67
a. La baisse des dépenses contenues dans le champ des normes de dépenses	68
b. Des mises en réserve plus importantes	74
3. L'exécution des budgets annexes et des comptes spéciaux	77

B. DES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES EN COURS D'ANNÉE	78
1. De nouvelles réductions de dépenses en lois de finances rectificatives et <i>via</i> deux décrets d'avance pour compenser des dépenses supplémentaires.....	79
2. Les modifications réglementaires	82
a. Les fonds de concours et attribution de produits.....	85
b. La maîtrise des reports de crédits	85
c. Les autres mouvements réglementaires affectant les crédits.....	86
3. Les modifications proposées par le présent projet de loi de règlement.....	87
a. Des ajustements techniques sur le budget général sans effet sur l'exécution	87
b. Les mouvements de crédits relatifs aux budgets annexes.....	88
c. Le solde des comptes spéciaux.....	88
C. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT	89
1. Des dépenses de personnel en augmentation.....	89
2. Une diminution des dépenses de fonctionnement de 0,3 milliard	91
a. Les dépenses de fonctionnement de l'État sont stabilisées	91
b. Les subventions pour charges de service public ont légèrement diminué	91
3. Une légère progression des dépenses d'intervention après une période de réduction significative.....	92
III. LA DETTE DE L'ÉTAT	93
A. UNE DIVISION PAR MOITIÉ DE L'AUGMENTATION DE LA DETTE DEPUIS 2008.....	93
B. UN BESOIN DE FINANCEMENT EN DIMINUTION PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION 2013.....	94
1. Une stabilisation du déficit à financer entre 2013 et 2014.....	96
2. Des amortissements de la dette qui traduisent pour partie les effets de la crise financière de 2008	96
3. Un ajustement des ressources de financement en cours d'année.....	97
4. Des échéances de dette de 2015 et 2016 à préparer	98
C. UNE CHARGE BUDGÉTAIRE EN BAISSÉ MALGRÉ L'AUGMENTATION DE LA DETTE DE L'ÉTAT.....	100
1. En 2014, financer 1 000 euros de dette a coûté 28,2 euros en moyenne contre 30,7 euros en 2013	100
2. Si les taux n'avaient pas baissé en 2014, la charge de la dette aurait augmenté de 2,9 milliards d'euros.....	103
D. UNE ESTIMATION DE LA SOUTENABILITÉ DE LA DETTE PUBLIQUE.....	104

IV. LE COMPTE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT 2014	104
A. LE RÉSULTAT DE L'ACTIVITÉ ET LE BILAN DE L'ÉTAT : UNE NOUVELLE DÉGRADATION DE LA SITUATION NETTE PATRIMONIALE DE L'ÉTAT	105
1. Une augmentation de la taille du bilan et une aggravation de la situation nette négative	106
2. Une détérioration du résultat patrimonial	108
B. UNE FORTE HAUSSE DES ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L'ÉTAT	110
1. L'augmentation forte des engagements de retraite en raison de l'évolution du taux d'actualisation	110
2. La hausse des engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État	111
3. La stabilité des autres engagements	111
C. LA POURSUITE DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE CERTIFICATION DES COMPTES	111
AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES ET PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	115
AUDITION DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET, ET EXAMEN EN COMMISSION	137
EXAMEN DES ARTICLES	159
<i>Article liminaire</i> : Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2014	159
<i>Article 1^{er}</i> : Résultats du budget de l'année 2014	164
<i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2014.....	165
<i>Article 3</i> : Résultat de l'exercice 2014 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe.....	165
<i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement.....	166
<i>Article 5</i> : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	167
<i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés – Affectation des soldes.....	167
<i>Article 7</i> : Règlement du compte spécial Avances aux organismes de sécurité sociale clos au 31 décembre 2014	168
<i>Article 8</i> : Modification de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963).....	169
TABLEAU COMPARATIF	175

INTRODUCTION

À l'exception de l'article liminaire qui concerne le solde de toutes les administrations publiques, les articles du présent projet loi de règlement portent sur le seul budget de l'État : ainsi, ne sont comprises dans son périmètre ni l'exécution des budgets des collectivités locales ni celle des budgets des administrations de sécurité sociale.

La loi de règlement a pour objectif d'arrêter les montants définitifs de recettes et de dépenses de l'État en 2014 et d'apprécier le respect des mesures et orientations adoptées en loi de finances. Pour mener cette appréciation, le Parlement s'appuie sur les données budgétaires transmises par le Gouvernement et analysées par la Cour des comptes. Il ne dispose d'aucune capacité autonome de validation des données, contrairement à d'autres parlements européens.

Cette loi de règlement a également pour objectif de rendre compte de l'efficacité des efforts qui ont été demandés aux Français. En effet, la crise financière et économique qui s'est déclenchée en 2008 a entraîné une augmentation de la dette publique des États en Europe ainsi que des déficits publics. Pour corriger cette situation, le Gouvernement a été amené à demander un effort aux Français qui s'est traduit par une augmentation de la fiscalité. Dès lors, il est logique que le Parlement français analyse l'efficacité des efforts demandés au regard de l'objectif de réduction du déficit public.

Sur la foi des données transmises par le Gouvernement, il apparaît qu'il y a eu une amélioration du déficit budgétaire de l'État qui est passé de 74,9 milliards d'euros en 2013 à 73,6 milliards d'euros en 2014, hors nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA).

Cette amélioration résulte de la réduction des dépenses du budget général de l'État qui ont représenté, d'exécution à exécution, hors remboursements, dégrèvements et dépenses exceptionnelles, 288,6 milliards d'euros en 2014 au lieu de 290,5 milliards d'euros en 2013. Cette réduction de 1,9 milliard d'euros des dépenses nettes de l'État correspond à la somme des économies constatées sur la charge de la dette (- 1,7 milliard d'euros), de celles réalisées sur les autres dépenses du budget général (- 1,1 milliard d'euros) et de l'augmentation des contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions* (+ 900 millions d'euros).

Notons que si le taux annuel moyen d'intérêt appliqué à la dette négociable de l'État était resté à son niveau de 2013 (soit 3,07 % au lieu de 2,82 % en 2014), la charge de la dette aurait augmenté de 3,9 milliards d'euros du fait de l'accroissement du volume de la dette. Les dépenses nettes de l'État, hors dépenses exceptionnelles, auraient alors augmenté de 2 milliards d'euros de 2013 à 2014 (au lieu d'une baisse de 1,9 milliard d'euros).

Cette exécution a aussi été marquée par des recettes de l'État quelque peu fragilisées. En effet, ces dernières ont enregistré un recul en 2014, ce qui est une première depuis 2009. Elles ont baissé de 9,3 milliards d'euros, essentiellement du fait d'une baisse des recettes fiscales nettes de 9,7 milliards d'euros :

– 9,35 milliards d’euros proviennent de la montée en charge de mesures adoptées par le Parlement – en raison, notamment, du déploiement du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) ⁽¹⁾ ;

– et 0,35 milliard d’euros sont dus à une moindre réactivité des recettes fiscales à la croissance économique.

Ce dernier point, qui n’est pas spécifique à la France mais qui est amplifié par la persistance de la crise économique, doit appeler à la vigilance en termes de projections budgétaires pour les années à venir.

Au total, l’exécution 2014 du budget de l’État est marquée par un effort sans précédent sur le pilotage des dépenses.

Le présent rapport établit un bilan de l’exécution 2014 et propose trois points d’attention.

1. Les effectifs réels de l’État et de ses opérateurs restent inférieurs aux plafonds votés, à hauteur de 49 000 agents. Cette « sous-exécution » n’est pas nouvelle, mais elle a tendance à augmenter. Par ailleurs, entre 2013 et 2014, le nombre d’agents de l’État et ses opérateurs a baissé de 3 320. Cette réduction s’est faite en tenant compte des augmentations d’effectifs pour les ministères et missions prioritaires – éducation, enseignement supérieur, justice, sécurité.

2. En 2014, la plupart des missions de l’État ont connu une exécution inférieure aux crédits alloués en loi de finances, sauf certaines, dont la mission *Défense*, qui a bénéficié de 1 milliard d’euros de crédits supplémentaires pour financer notamment les opérations extérieures. Ces crédits supplémentaires sont en partie issus des programmes d’investissements d’avenir (PIA).

3. En 2014, le premier PIA (PIA 1) de 35 milliards d’euros a été renforcé par un second PIA (PIA 2) à hauteur de 12 milliards d’euros. Au total, ce sont 47 milliards d’euros qui ont vocation à être investis. Ces crédits d’investissement sont décaissés au fur et à mesure de la finalisation des projets. Fin 2014, le montant des crédits décaissés s’élève à 10,4 milliards d’euros (dont 3,3 milliards d’euros décaissés sur la seule année 2014). Du point de vue de la comptabilité budgétaire, ces décaissements n’entrent pas dans le périmètre du solde de l’État. Or, la Cour des comptes avait considéré lors de l’introduction du PIA 1 en 2010 et a considéré de nouveau en 2015 que ces décaissements devraient être intégrés dans ce périmètre, ce qui aurait pour effet de dégrader à due concurrence le solde budgétaire. Si cet élargissement est discutable, l’augmentation progressive des décaissements liés au PIA dans les années à venir ne manquera pas de soulever la question de leur appréciation comptable et de leur suivi par le Parlement.

(1) L’impact provenant de la montée en charge des nouvelles mesures a aussi été influencé par la conjoncture. Les mesures adoptées antérieurement à la loi de finances pour 2014 auraient dû réduire de 14,8 milliards d’euros les recettes fiscales en 2014 tandis que les mesures nouvelles auraient dû entraîner une hausse de 4,9 milliards d’euros. Ces montants ont été réduits du fait de la moindre croissance et de la moindre inflation qu’attendu. Ces effets successifs sont détaillés dans la partie II du présent rapport sur les recettes.

PARTIE I : SYNTHÈSE DE LA LOI DE RÈGLEMENT

I. LES CHIFFRES

(en milliards d'euros, sauf mention contraire)

Agrégat	Exéc. 2013	LFI 2014	LFR1 2014	LFR2 2014	Exéc. 2014	Écart exécution 2013/ exécution 2014
Croissance du PIB (%)	0,7	0,9	1,0	0,4	0,2	- 0,5
Inflation (%)	0,9	1,3	1,2	0,5	0,5	- 0,4
Solde public nominal (% du PIB)	- 4,1	- 3,6	- 3,8	- 4,4	- 4,0	+ 0,1
Solde structurel (% du PIB)	- 2,6	- 1,7	- 2,3	- 2,4	- 2,1	+ 0,6 ⁽¹⁾
Solde de l'État	- 74,9	- 82,6	- 83,9	- 88,9	- 85,6	- 10,7
Charge de la dette	44,9	46,7	44,9	43,3	43,2	- 1,7
Recettes de l'État ⁽²⁾	301,2	302,1	297,3	290,5	292,0	- 9,3
Recettes fiscales nettes des R&D	284,0	284,4	279,0	272,4	274,3	- 9,7
Dépenses nettes du budget général, y compris fonds de concours et PIA	298,6	309,2	305,8	304,8	302,9	+ 4,3
Dépenses du budget général comprises dans la norme « zéro valeur »	279,9	278,5	276,9	-	276,7	+ 1,8

(1) Les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter des écarts dans le résultat des opérations.

(2) Les recettes de l'État incluent les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements, les recettes non fiscales et les fonds de concours.

LFI 2014 : loi de finances initiale pour 2014 (n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014).

LFR1 2014 : première loi de finances rectificative pour 2014 (n° 2014-891 du 8 août 2014).

LFR2 2014 : seconde loi de finances rectificative pour 2014 (n° 2014-1655 du 29 décembre 2014).

PIA : programme d'investissements d'avenir.

R&D : remboursements et dégrèvements.

II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EST GLOBALEMENT EN LIGNE AVEC LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2014 ADOPTÉE PAR LE PARLEMENT

En 2014, le Gouvernement a poursuivi la mise en œuvre de sa politique de retour à l'équilibre, qui conjugue sérieux budgétaire et soutien à la croissance. Bien que le cap soit resté le même, la persistance d'une croissance très faible (0,2 %, après 0,7 % en 2013, soit au total une croissance de 0,3 % en moyenne sur les trois dernières années) et d'une inflation quasi inexistante ont réduit les marges de manœuvre que le Gouvernement espérait retrouver dès cette année pour continuer à réduire le niveau du déficit public tout en soutenant la croissance par des investissements d'avenir et en réduisant la pression fiscale pesant sur les ménages aux revenus les plus modestes. Face à cette conjoncture dégradée, le Gouvernement a empêché un dérapage du déficit public grâce à un effort inédit en dépenses.

Le tableau suivant présente les principaux agrégats du budget de l'État pour 2014. La plupart des montants avancés par le Gouvernement ont été repris par la Cour des comptes dans son rapport annuel sur l'exécution du budget de l'État ⁽¹⁾. Toutefois, la Cour propose une lecture différente de l'évolution des dépenses du budget général en y réintégrant les décaissements constatés au titre des investissements d'avenir. Ceux-ci représentent 3,3 milliards d'euros en 2014 et viennent, par conséquent, minorer d'autant les efforts réalisés sur les dépenses au cours de cette même année.

(1) Source : Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

PRINCIPAUX AGRÉGATS DU BUDGET DE L'ÉTAT EN 2014

(en milliards d'euros)

Agrégats	Auteur	Exécution 2013	LFI 2014	LFR1 2014	LFR2 2014	Exécution 2014	Écart exécution 2013/ exécution 2014
Déficit nominal	Gouvernement=Cour des comptes	74,9	82,6	83,9	88,9	85,6	+ 10,7
Recettes nettes ⁽¹⁾	Gouvernement=Cour des comptes	223,2	227,7	222,9	215,8	217,2	- 6
Dépenses nettes du budget général ⁽²⁾	Gouvernement=Cour des comptes	298,7	309,2	305,8	304,8	302,9	+ 4,2
Dépenses nettes du budget général, hors dépenses exceptionnelles	Gouvernement	290,5	294,9	291,5	290,5	288,6	- 1,9
	Cour des comptes (y compris décaissements au titre du PIA 2)	291,8, dont : - 290,5 de dépenses nettes ; - 1,3 de décaissements.	-	-	-	291,9, dont : - 288,6 de dépenses nettes ; - 3,3 de décaissements	+ 0,08
Dépenses du budget général comprises dans la norme « zéro valeur »	Gouvernement	280	278,5	276,9	276,9	276,7	- 3,3
	Cour des comptes	281,3, dont : - 280 de dépenses contenues dans la norme « zéro valeur » ; - 1,3 de décaissements	-	-	-	280, dont : - 276,7 de dépenses contenues dans la norme « zéro valeur » ; - 3,3 de décaissements	- 1,3
Dette de l'État	Gouvernement ⁽⁴⁾	1 535,9	-	1 614,4 ⁽²⁾	-	1 610,2 ⁽³⁾	+ 74,3
	Cour des comptes : dette de l'État à l'égard d'autres entités (assimilable à des reports de charges) ⁽⁵⁾	0,3	-	-	-	0,5	+ 0,2
Charge de la dette	Gouvernement=Cour des comptes	44,9	46,7	44,9	43,3	43,2	- 1,7

(1) Les recettes nettes incluent les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements, les recettes non fiscales et les fonds de concours. En sont déduits les prélèvements sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne et des collectivités locales.

(2) Les dépenses nettes correspondent aux dépenses brutes diminuées des remboursements et dégrèvements d'impôts (qui représentent 96 milliards d'euros en 2014).

(3) Les dépenses comprises dans la norme « zéro valeur » sont les dépenses considérées comme pilotables par le Gouvernement, soit l'ensemble des crédits du budget général, hors programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* et compte d'affectation spéciale *Pensions*, et comprenant les PSR à destination des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

(4) Source INSEE.

(5) Montants issus de listes non exhaustives des dettes de l'État à l'égard d'autres entités constituées en 2013 et en 2014, et présentées par la Cour des comptes dans ses rapports sur l'exécution du budget 2013 et du budget 2014.

A. LES RECETTES ONT ÉTÉ MOINDRES QUE PRÉVU EN LOI DE FINANCES INITIALE

Le solde budgétaire de l'État est surtout affecté négativement par des recettes moindres qu'attendu. Elles accusent une baisse de 10,1 milliards d'euros par rapport à la LFI, du fait d'une réduction équivalente des recettes fiscales (nettes des remboursements et dégrèvements).

LES RECETTES DE L'ÉTAT DE L'EXÉCUTION 2013 À L'EXÉCUTION 2014 (SYNTHÈSE)

(en milliards d'euros)

Recettes	Exéc. 2013	LFI 2014	LFR1 2014	LFR2 2014	Exéc. 2014	Écart 2013- 2014	Écart exéc. 2014- LFI	Écart exéc. 2014- LFR2
Recettes de l'État*	301,2	302,1	297,3	290,5	292,0	- 9,3	- 10,1	+ 1,5
Recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements	284,0	284,4	279,0	272,4	274,3	- 9,7	- 10,1	+ 1,9

(*) Recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements, recettes non fiscales et fonds de concours.

Les chiffres sont arrondis au dixième. Il peut en résulter des écarts dans le résultat des opérations.

Source : projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014.

Deux raisons expliquent un niveau de recettes fiscales inférieur à celui qui était prévu en loi de finances initiale :

– principalement, des recettes fiscales qui augmentent spontanément⁽¹⁾ moins vite que la croissance économique pour la troisième année consécutive ;

– à titre accessoire, de nouvelles mesures adoptées en cours d'année, comme la réduction exceptionnelle d'impôt sur le revenu adoptée dans la première loi de finances rectificative de 2014.

1. Une évolution spontanée des recettes fiscales négative pour la troisième année consécutive

Sur la première cause, la Cour des comptes met en cause des prévisions de recettes trop optimistes, insuffisamment révisées à la baisse dans la première loi de finances rectificative d'août 2014 (LFR1).

Si la Rapporteuse générale constate que la prévision de recettes a connu des aléas importants en cours d'exercice, elle s'étonne de la sévérité de la Cour des comptes. Les prévisions du Gouvernement faisaient en effet consensus jusqu'à l'été 2014.

(1) C'est-à-dire hors mesures nouvelles.

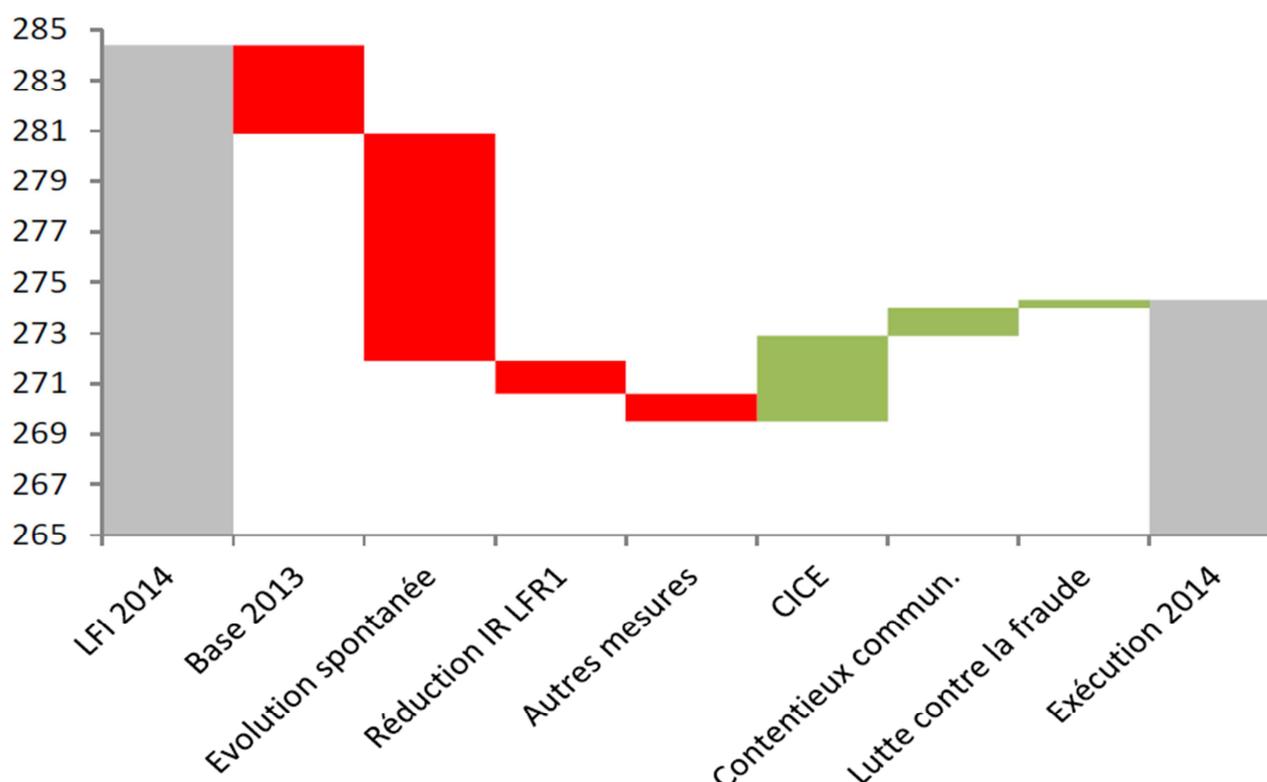
Ainsi, dans son avis n° HCFP 2014-01, publié le 22 avril 2014, le Haut Conseil des finances publiques estimait encore que « *la prévision d'une reprise en France portée par une amélioration de l'environnement international [était] vraisemblable* ». Par ailleurs, « *la prévision de croissance de 1,0 % pour l'année 2014, révisée à la hausse de 0,1 point par rapport à celle de la loi de finances pour 2014, est identique à celle retenue par la Commission européenne, le FMI et l'OCDE. [...] Au total, le Haut Conseil considère que la prévision de croissance du Gouvernement de 1,0 % pour l'année 2014 est réaliste et que le scénario sur lequel elle repose n'est affecté d'aucun risque baissier majeur* ».

En d'autres termes, en avril 2014, le Haut Conseil comme les institutions internationales partageaient l'optimisme du Gouvernement sur une reprise de la croissance. L'ampleur de la dégradation de la situation économique n'est apparue que quelques semaines plus tard, après l'adoption de la loi de finances rectificative d'août 2014. Toutes les prévisions ont été ajustées au mois d'août, pour l'élaboration des textes présentés à l'automne.

Le graphique *infra* montre que l'écart entre les recettes prévues en loi de finances initiale et les recettes effectivement perçues en 2014 est dû principalement à l'évolution spontanée négative des recettes fiscales et à la reprise en base des moindres recettes constatées en 2013.

ÉCART ENTRE LES RECETTES PRÉVUES EN LOI DE FINANCES INITIALE ET L'EXÉCUTION 2014

(en milliards d'euros)



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

Source : Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

En loi de finances initiale, l'élasticité des recettes – c'est-à-dire leur évolution spontanée hors mesures nouvelles par rapport au PIB – avait été fixée à 1,3 % (*i.e.* lorsque le PIB augmente de 1 %, les recettes fiscales augmentent elles de 1,3 %). Elle était supérieure à l'unité, en cohérence avec le scénario de reprise de l'activité prévu pour 2014 et jugé « *plausible* » par la Cour des comptes en février 2014 puis « *réaliste* » par le Haut Conseil des finances publiques en avril.

Par convention, les services du ministère des finances retiennent une élasticité des recettes toujours supérieure ou égale à l'unité, dès lors que la croissance est positive, du fait du caractère progressif de l'impôt sur le revenu.

En définitive, l'élasticité des recettes s'est révélée négative (– 0,1) en 2014, pour la troisième année consécutive. Compte tenu de son caractère exceptionnel, cette situation fait l'objet d'un développement spécifique dans la deuxième partie du présent rapport. En tout état de cause, l'élasticité constatée est bien inférieure à l'estimation prudente faite par la Cour des comptes en février 2014 (0,9).

2. Des mesures adoptées par le Parlement en cours d'année, qui ont eu pour effet de réduire les recettes fiscales

Rappel : les mesures susceptibles d'entraîner une baisse des recettes sont de trois types

- les dépenses fiscales ⁽¹⁾, telles que le CICE ou l'application d'un taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration des logements adoptée en loi de finances initiale pour 2014 ;
- les réformes relatives au barème des principaux impôts, telles que la réforme du régime d'imposition des plus-values mobilières et immobilières adoptée en loi de finances initiale pour 2014 ;
- les mesures exceptionnelles, telles que la réduction exceptionnelle de l'impôt dû au titre des revenus de 2013 en faveur des contribuables dont le revenu fiscal de référence est proche du SMIC adoptée en première loi de finances rectificative.

(1) Selon la définition donnée par le tome 2 du Voies et moyens annexé au projet de loi de finances, les dépenses fiscales s'analysent comme « des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français. Toute mesure impliquant une perte de recettes pour le budget de l'État n'est donc pas une dépense fiscale ».

La Cour des comptes, se penchant sur la seconde cause de réduction des recettes, porte un regard critique sur les mesures adoptées par le Parlement en 2014, mesures qui ont eu pour effet de réduire les recettes fiscales. Il faut rappeler que l'essentiel de la baisse des recettes fiscales a été provoquée par des mesures antérieures à 2014 (cf. partie II du présent rapport sur les recettes fiscales). Le niveau des recettes voté en loi de finances initiale pour 2014 s'établissait à 302,1 milliards d'euros. Il s'établit finalement à 292 milliards en 2014, cette baisse provenant pour 9,09 milliards d'euros de mesures antérieures à la loi de finances initiale et pour 1,70 milliard d'euros de mesures nouvelles ⁽¹⁾.

B. DES DÉPENSES MOINDRES QU'EN 2013 ET INFÉRIEURES AU NIVEAU ANTICIPÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE

1. Par rapport à la loi de finances initiale, les dépenses nettes de l'État ont été moindres de 6,3 milliards d'euros

Les résultats de l'exécution 2014 se traduisent par une sous-exécution des dépenses du budget général par rapport aux prévisions de la LFI :

– les dépenses brutes du budget général (hors fonds de concours) se sont élevées, en exécution, à 395,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) pour un plafond fixé en LFI à 407,4 milliards d'euros (soit une baisse de 12,2 milliards d'euros) ;

– les dépenses nettes du budget général, c'est-à-dire hors remboursements et dégrèvements d'impôts, ont, quant à elles, atteint 302,9 milliards d'euros en CP pour une prévision en LFI de 309,2 milliards d'euros (soit une baisse de 6,3 milliards d'euros).

Cette réduction des dépenses nettes résulte pour moitié de la baisse des taux d'intérêt qui ont permis de réduire la charge de la dette (–3,4 milliards d'euros) et pour moitié de la diminution d'autres dépenses – les crédits des missions du budget général, hors charge de la dette, ont ainsi été réduits d'un milliard d'euros par les lois de finances rectificatives (LFR) adoptées en cours d'année ⁽²⁾ et de 1,9 milliard d'euros par des mesures d'ajustement règlementaires ⁽³⁾.

(1) Les mesures de périmètre ou de transfert représentent quant à elle une baisse de 1,95 milliard d'euros. Le détail est présenté dans la partie II du présent rapport consacrée aux recettes de l'État.

(2) La loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative et la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative.

(3) Ces mesures concernent les reports de crédits de l'exercice 2014 à celui de 2015 et un décret du 19 janvier 2015 portant annulation de crédits devenus sans objet de 504 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP).

2. Les dépenses nettes de l'État ont baissé de 1,9 milliard d'euros entre 2013 et 2014

L'évolution des dépenses du budget général entre l'exécution 2013 et celle de 2014 permet également de souligner une diminution de la croissance annuelle des dépenses. Le tableau suivant permet en effet de constater :

- une baisse des dépenses nettes du budget général, hors dépenses exceptionnelles de 1,9 milliard d'euros ;

- la quasi-stabilité des dépenses nettes du budget général, dont la croissance annuelle moyenne était de 2,4 % sous la précédente législature pour 0,5 % en moyenne sous la présente législature ;

- une augmentation contenue des dépenses brutes du budget général (+ 14 milliards d'euros) principalement liée à la forte augmentation du montant des remboursements et dégrèvements d'impôts (+ 9,9 milliards d'euros). Ces dépenses ont connu une augmentation annuelle moyenne de 2,6 % au cours de la dernière législature, ramenée à 1,5 % en moyenne sous la présente législature.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRE LES EXÉCUTIONS 2013 ET 2014

(en milliards d'euros)

Périmètres de dépenses	Exécution 2013	Exécution 2014	Écart exécution 2013/2014	Écart en %
Dépenses brutes, hors fonds de concours	381,3	395,3	14	+ 4
Dépenses nettes, y compris PSR et fonds de concours	376,7	377,7	1	0
Dépenses nettes, hors PSR	298,6	302,9	4,3	+ 1
Dont dépenses exceptionnelles	8,1	14,3	-	-
Dépenses nettes, hors dépenses exceptionnelles	290,5	288,6	1,9	- 0,7

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

Ces résultats sont liés à un pilotage efficace des dépenses en cours d'exercice, reposant sur des normes de dépenses durcies en cours d'année et des mises en réserve importantes, présenté de manière détaillée en partie II du présent rapport.

Comme le montre le tableau suivant, les normes de dépenses prévues en loi de finances pour 2014 ont été respectées en exécution.

PART DES DÉPENSES SOUS NORME DANS LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Dépenses	Adoptées en loi de finances 2014	Exécution 2014
Dépenses totales de l'État (budget général, budgets annexes, comptes spéciaux et fonds de concours)	506,6	491,2
Dépenses totales de l'État y compris prélèvements sur recettes en faveur de l'Union européenne et des collectivités territoriales, taxes affectées	586,1	571,2
<i>dont dépenses sous norme « zéro volume » (Plafond 2014 = plafond 2013 + inflation*)</i>	370,5	364,8
<i>dont dépenses sous norme « zéro valeur » (Plafond 2014 = plafond 2013*)</i>	278,4	276,7
<i>dont dépenses non plafonnées (budgets annexes, comptes spéciaux, dépenses exceptionnelles et fonds de concours)</i>	215,6	206,4

(*) Les plafonds de 2014 ont été construits à partir des normes retenues en loi de finances pour 2013 et ont été durcis par le Gouvernement pour respecter les objectifs de dépenses de l'État.

Le champ de la norme de dépense « zéro valeur » (plafond N = plafond N – 1) couvre 48 % des dépenses totales de l'État (y compris prélèvements sur recettes, taxes affectées et fonds de concours). La norme « zéro volume » (plafond N = plafond N – 1 + inflation) représente, quant à elle, 64 % de ces dépenses.

C. L'EFFORT SUR LES DÉPENSES A PERMIS D'ATTÉNUER LES MOINDRES RECETTES, CE QUI A CONDUIT À UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DU DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2014 PAR RAPPORT À 2013, HORS NOUVEAU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Le solde budgétaire de l'État s'établit à – 85,6 milliards d'euros en 2014, soit un niveau légèrement plus dégradé que celui du solde public nominal.

DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT DE L'EXÉCUTION 2013 À L'EXÉCUTION 2014

(en milliards d'euros)

Solde	Exécution 2013	LFI 2014	LFR1 2014	LFR2 2014	Exécution 2014	Écart exécution 2013/exécution 2014
Solde budgétaire de l'État	– 74,9	– 82,6	– 83,9	– 88,9	– 85,6	– 10,7

Source : Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

Le Gouvernement et la Cour des comptes ont proposé des lectures différentes de l'évolution du solde budgétaire de l'État en retenant des périmètres de dépenses alternatifs pour l'analyser (cf. tableau *infra*).

**SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT ET RETRAITEMENTS PROPOSÉS
PAR LE GOUVERNEMENT ET LA COUR DES COMPTES**

(en milliards d'euros)

Périmètre		Exécution 2013	Exécution 2014	Variation 2013-2014
Périmètres habituels	Solde budgétaire constaté	- 74,87	- 85,56	- 10,69
	– Versement au Mécanisme européen de stabilité (MES)	6,52	3,26	- 3,26
	– Dotation à la Banque européenne d'investissement (BEI)	1,62		- 1,62
	– Délégation du PIA 2		12,00	+ 12,00
	Total des dépenses exceptionnelles	8,14	15,26	+ 7,12
	Solde budgétaire hors dépenses exceptionnelles	- 66,73	- 70,30	- 3,57
Lecture proposée par le Gouvernement	Solde budgétaire hors PIA 2	- 74,9	- 73,6	+ 1,3
Lecture proposée par la Cour des comptes	– Décaissements PIA 1 et PIA 2	1,34	3,31	+ 1,97
	Solde budgétaire hors dépenses exceptionnelles retraité des décaissements des PIA	- 68,07	- 73,61	- 5,54

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 ; Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

Le déficit budgétaire de l'État s'est établi à - 85,6 milliards d'euros en 2014, en hausse de 10,7 milliards d'euros par rapport à 2013.

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2014 présenté le 27 mai 2015, la Cour des comptes juge ce résultat budgétaire pour 2014 « décevant ». Elle conclut que « la réduction du déficit budgétaire de l'État, amorcée depuis 2010, a été interrompue en 2014 ».

Retraité des dépenses exceptionnelles, le déficit budgétaire de l'État apparaît moins dégradé sans pour autant se stabiliser (- 3,57 milliards d'euros) par rapport à 2013.

Dans sa présentation, le Gouvernement considère que « le sérieux de la gestion budgétaire a permis une diminution du déficit de l'État, hors nouveau programme d'investissements d'avenir, à 73,6 milliards contre 74,9 en 2013 ». Ce faisant, il isole les dépenses du dernier PIA à part des autres dépenses exceptionnelles.

Enfin, la Cour des comptes présente un solde budgétaire hors dépenses exceptionnelles mais incluant les décaissements des programmes d'investissements d'avenir. Cela revient à réintégrer les dépenses des PIA dans le périmètre des dépenses ordinaires et tend à montrer une aggravation du déficit hors dépenses exceptionnelles de 5,54 milliards d'euros. Cette approche est discutable au regard de la nature des dépenses du PIA (cf. partie II du présent rapport sur l'analyse des dépenses).

III. L'EXÉCUTION 2014 EN TROIS FOCUS

A. LÉGÈRE BAISSÉ DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DE SES AGENCES, SOUS-EXÉCUTION PAR RAPPORT AUX PLAFONDS VOTÉS

Contrairement à la loi de finances qui ne fixe que des plafonds d'emplois (stock maximal autorisé) et indique des schémas d'emplois dans ses annexes (évolution prévue du flux d'entrées et de sorties), la loi de règlement permet de constater l'évolution réelle des effectifs de l'État et de ses opérateurs.

L'objectif que la majorité parlementaire s'est fixée pour cette législature est de créer 60 000 postes dans l'enseignement et 5 000 dans les secteurs de la sécurité et de la justice, tout en stabilisant les effectifs de l'État.

L'exécution du budget en 2014 montre que cet objectif est atteignable.

Globalement, les effectifs n'ont pas augmenté, et ont même légèrement diminué, tandis que ceux des ministères prioritaires ont progressé. Les effectifs évoluent donc conformément à l'objectif poursuivi par la majorité parlementaire.

Décompte des effectifs en ETPT ou ETP

Le décompte en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) prend en compte la quotité de travail et la période d'activité dans l'année alors que celui en équivalent temps plein (ETP) ne retient que la quotité de travail. L'ETPT permet donc de valoriser les ETP en fonction de leur date réelle d'arrivée et de départ dans l'année. Par exemple, un agent travaillant à 80 % et employé à partir du 1^{er} octobre compte pour 0,8 ETP mais pour seulement 0,2 ETPT puisqu'il n'a travaillé que trois mois dans l'année.

Le suivi des effectifs de l'État et de ses opérateurs est parfois rendu difficile par des différences de comptabilisation, tantôt en ETPT, tantôt en ETP. Ainsi, les plafonds d'emplois sont exprimés en ETPT pour l'État mais en ETP pour ses opérateurs. L'exécution des emplois est retracée en ETPT pour l'État. La plupart des opérateurs tiennent un décompte à la fois en ETPT et en ETP, mais parfois seule l'information en ETPT ou en ETP est disponible.

Les schémas d'emplois représentent le solde des entrées et des sorties en ETP. Les engagements de création de postes doivent donc être suivis en ETP et non en ETPT. Ceci n'est pas évident pour les opérateurs car les rapports annuels de performances ne présentent pas leurs données d'exécution relatives au schéma d'emplois.

Pour toutes ces raisons, suivre l'évolution des effectifs dans le périmètre de l'État d'une année sur l'autre n'est pas toujours aisé. Ces difficultés devraient en partie disparaître l'année prochaine puisque, pour la première fois, les plafonds d'emplois des opérateurs ont été exprimés en ETPT dans la loi de finances pour 2015. Il conviendra alors que tous les opérateurs fournissent un décompte en ETPT dans les rapports annuels de performances.

1. 50 000 postes votés ne sont pas pourvus, parallèlement 52 000 ETP existent hors plafond

L'État a rémunéré 1 877 359 ETPT en 2014 au lieu de 1 883 713 ETPT en 2013, soit une baisse de 6 354 ETPT. La baisse est limitée à 1 410 ETPT après prise en compte de diverses corrections techniques et des transferts d'effectifs aux opérateurs (4 889 ETPT). Par ailleurs, la sincérité de la prévision d'emplois s'est améliorée puisque le niveau de sous-exécution du plafond d'emplois a baissé de 2 143 ETPT.

AUTORISATION, EXÉCUTION ET SOUS-EXÉCUTION DES EMPLOIS POUR L'ÉTAT EN ETPT

Emplois	2013	2014
Plafond d'emplois autorisé	1 914 921	1 906 424
Exécution	1 883 713	1 877 359
Sous-exécution	31 208	29 065

Source : commission des finances, à partir des données des lois de finances.

Les effectifs des opérateurs ont également baissé (la hausse apparente de 3 108 unités étant compensée par les transferts de l'État), nonobstant la progression des emplois hors plafond qui ne peuvent être rémunérés que sur leurs ressources propres.

EMPLOIS DES OPÉRATEURS (DONNÉES INCLUANT DES ETPT ET DES ETP)

Emplois	2013	2014
Emplois sous plafond	370 487	371 957
Emplois hors plafond	51 379	52 943
Total	421 792	424 900

Source : commission des finances, à partir des données des rapports annuels de performances.

Le plafond d'emplois des opérateurs demeure largement sous-exécuté.

EMPLOIS DES OPÉRATEURS AUTORISATIONS, EXÉCUTION ET SOUS-EXÉCUTION

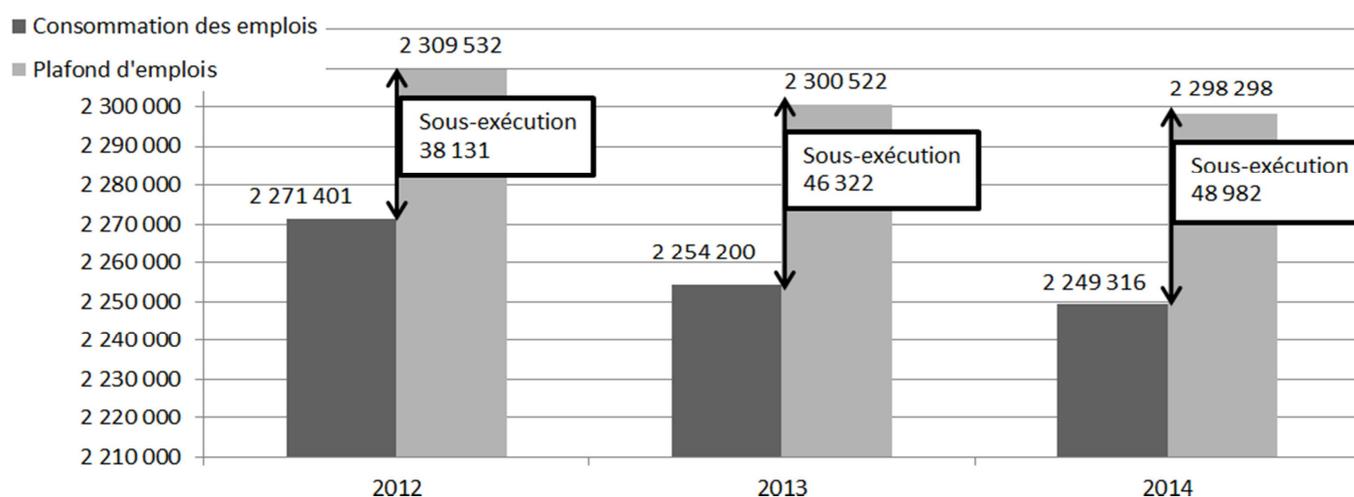
Emplois	2013	2014
Plafonds d'emplois autorisés	385 601	391 874
Exécution	370 487	371 957
Sous-exécution	15 114	19 917

Source : commission des finances, à partir des données des rapports annuels de performances.

Par voie de conséquence, si l'on porte son regard sur l'ensemble du périmètre de l'État et de ses opérateurs (hors autorités administratives indépendantes et pouvoirs publics), on peut observer une tendance depuis 2012 à l'augmentation du niveau global de sous-exécution du plafond d'emplois : 50 000 postes ne sont ainsi pas pourvus.

Cette sous-exécution révèle soit que le plafond d'emplois n'est pas assez contraignant – surtout pour les opérateurs – soit des difficultés à pourvoir les postes votés.

PLAFOND ET CONSOMMATION DES EMPLOIS DANS LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS (HORS AAI ET POUVOIRS PUBLICS) DEPUIS 2012 ⁽¹⁾

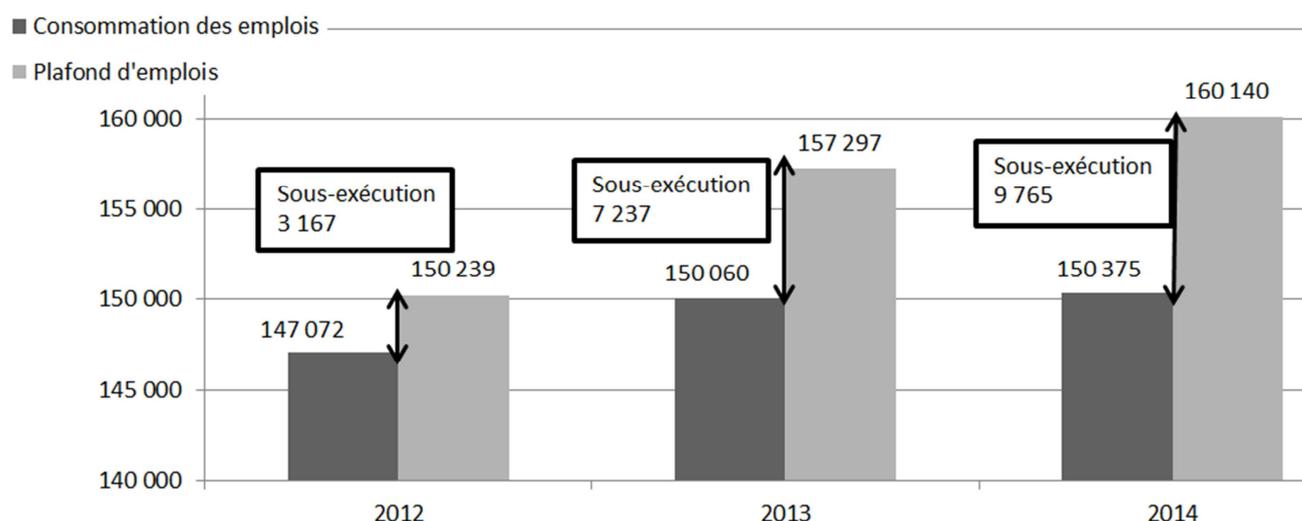


Source : commission des finances.

Cette aggravation du niveau de sous-exécution est partiellement compensée par l'augmentation des emplois rémunérés hors plafond (près de 53 000 en 2014 contre environ 51 300 en 2013 et 49 400 en 2012).

Cette tendance est particulièrement accentuée chez les opérateurs du programme 150 relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire : le niveau de sous-exécution est passé de 3 167 à 9 765 entre 2012 et 2014, tandis que sur la même période les emplois rémunérés hors plafond ont progressé de 2 484 (soit 22 211 emplois hors plafond en 2012 au lieu de 24 695 en 2014).

PLAFOND ET CONSOMMATION DES EMPLOIS DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 150 DEPUIS 2012

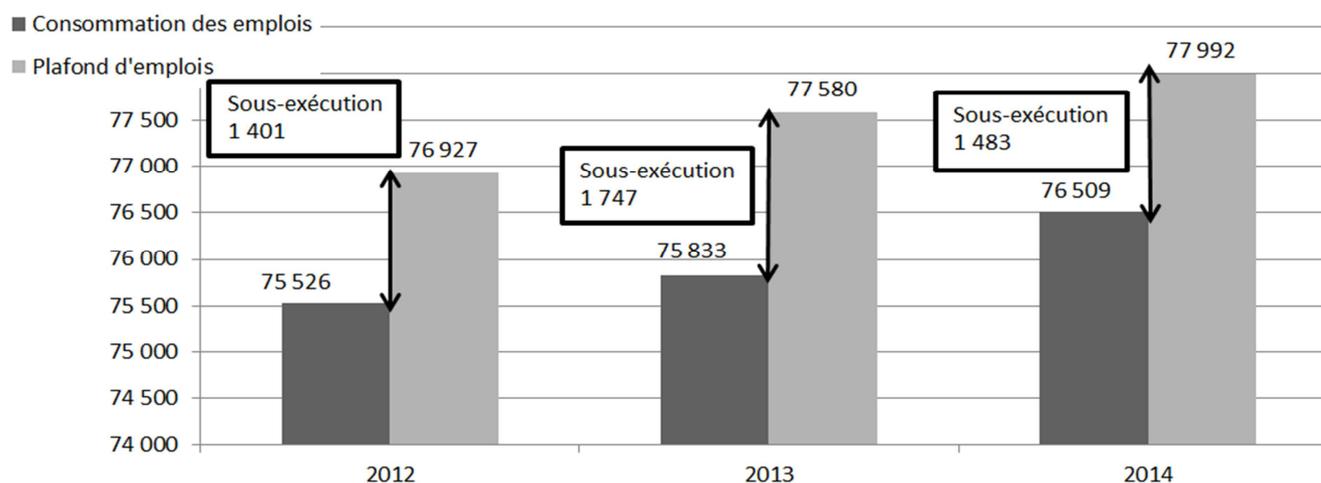


Source : commission des finances.

(1) Ce graphique intègre des données en ETPT pour l'État, en ETP pour les plafonds d'emplois des opérateurs, et en ETPT ou en ETP pour la consommation des emplois des opérateurs.

À l'inverse, dans le périmètre du ministère de la justice, le niveau de sous-exécution a baissé en 2014 pour revenir à son niveau de 2012.

PLAFOND ET CONSOMMATION DES EMPLOIS DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE DEPUIS 2012



Source : commission des finances.

2. Une stabilisation des effectifs

L'objectif de non-augmentation de l'emploi public a été atteint dans le périmètre de l'État et de ses opérateurs. L'addition des niveaux de consommation d'emplois sous plafond de l'État et de ses opérateurs fait même apparaître une baisse des effectifs de 4 884 unités en 2014 (2 249 316 unités en 2014 contre 2 254 200 unités en 2013). En incluant les emplois hors plafond dans le périmètre de comparaison, la baisse est limitée à 3 320 unités (2 302 259 unités en 2014 au lieu de 2 305 579).

Le tableau qui suit fait apparaître, par ministère, les effectifs maximums votés en loi de finances initiale (plafonds d'emplois), les postes ouverts après les divers transferts en gestion, et les postes pourvus (consommation des emplois).

EFFECTIFS DES MINISTÈRES EN 2014

Ministères	Effectif voté (Plafond d'emplois)	Postes ouverts (après transfert en gestion)	Postes pourvus (Consommation des emplois)
Affaires étrangères et développement international	14 505	14 505	14 108
Affaires sociales et santé	10 558	10 619	10 570
Agriculture, agroalimentaire et forêt	31 000	31 085	31 412
Culture et communication	10 932	10 903	10 833
Défense	275 567	275 574	270 849
Écologie, développement durable et énergie	34 486	47 938	46 732
Économie et finances	147 252	147 253	143 809
Éducation nationale	964 897	964 931	951 986
Égalité des territoires et logement	13 808	45	31
Enseignement supérieur et recherche	9 377	9 368	8 423
Intérieur	278 023	278 148	274 788
Justice	77 951	77 992	76 509
Outre-mer	5 307	5 307	5 296
Redressement productif	1 267	1 267	1 193
Services du Premier ministre	9 840	9 822	9 529
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	9 900	9 913	9 846
Total budget général	1 894 670		1 865 914
Contrôle et exploitation aériens	10 925	10 925	10 701
Publications officielles	829	829	744
Total général	1 906 424		1 877 359

Source : commission des finances selon les données de la loi de règlement.

Les tableaux qui suivent consolident les emplois, pour 2014 et 2013, des ministères et des opérateurs rattachés selon la même répartition que celle du tableau précédent. La prise en compte des emplois des opérateurs permet ainsi de mieux rendre compte du poids réel des différentes administrations ⁽¹⁾.

La lecture de ces tableaux confirme la tendance à la stabilisation des effectifs dans le périmètre de l'État et de ses opérateurs à hauteur de 2,3 millions temps plein.

(1) Toutefois, ces deux tableaux doivent être lus sous la réserve méthodologique qu'il inclut tout à la fois des données en ETPT et en ETP. Il doit donc être analysé comme un ordre de grandeur et non comme une vérité statistique.

EFFECTIFS DES MINISTÈRES ET OPÉRATEURS RATTACHÉS EN 2014

Ministères + opérateurs rattachés aux programmes gérés par le ministère concerné	Effectif voté (Plafond d'emplois)	Postes ouverts (après transfert en gestion)	Postes pourvus (Consommation des emplois)	Effectif hors plafond
Affaires étrangères et développement international	21 299	21 299	20 734	4 496
Affaires sociales et santé	22 057	22 118	21 821	152
Agriculture, agroalimentaire et forêt	47 021	47 106	46 961	966
Culture et communication	29 809	29 780	29 013	648
Défense	281 676	281 683	276 710	1 229
Écologie, développement durable et énergie	60 309	74 606	72 776	1 345
Économie et finances	150 524	150 525	147 009	512
Éducation nationale	969 310	969 344	955 969	90
Égalité des territoires et logement	14 234	471	418	14
Enseignement supérieur et recherche	250 674	250 665	233 259	39 043
Intérieur (dont Contrôle et exploitation aériens)	291 696	291 002	287 369	2
Justice	78 464	78 505	77 009	6
Outre-mer	5 438	5 438	5 419	28
Redressement productif	3 535	3 535	3 471	757
Services du Premier ministre (dont publications officielles)	11 297	11 279	10 835	2
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	57 917	57 930	57 714	3 494
Réforme de l'État, décentralisation et fonction publique	1 359	1 359	1 224	12
Sport, jeunesse, éducation populaire, vie associative	1 653	1 653	1 605	147
Total général	2 298 298		2 249 316	52 943
			2 302 259	

EFFECTIF DES MINISTÈRES ET OPÉRATEURS RATTACHÉS EN 2013

Ministères + opérateurs rattachés aux programmes gérés par le ministère concerné	Effectif voté (plafonds d'emplois)	Postes ouverts (après transfert en gestion)	Effectif pourvu (Consommation des emplois)	Effectif hors plafond
Affaires étrangères et développement international	21 604	21 604	20 983	4 229
Affaires sociales et santé	22 868	22 626	22 103	99
Agriculture, agroalimentaire et forêt	47 428	47 525	46 774	1 064
Culture et communication	29 955	29 923	29 242	467
Défense	291 428	291 437	283 856	1 102
Écologie, développement durable et énergie	61 450	75 626	74 176	1 116
Économie et finances	153 608	153 618	150 081	495
Éducation nationale	959 879	959 917	948 487	153
Égalité des territoires et logement	14 646	452	450	0
Enseignement supérieur et recherche	249 696	249 684	233 913	38 369
Intérieur (dont Contrôle et exploitation aériens)	290 835	290 932	288 276	50
Justice	78 061	78 099	76 341	5
Outre-Mer	5 220	5 220	5 221	21
Redressement productif	3 542	3 542	3 477	780
Services du Premier ministre (dont publications officielles)	11 115	11 115	10 575	2
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	56 110	56 124	57 349	3 233
Réforme de l'État, décentralisation et fonction publique	1 399	1 399	1 272	7
Sport, jeunesse, éducation populaire, vie associative	1 678	1 678	1 624	115
Total général	2 300 522		2 254 200	51 307

3. Les effectifs des ministères prioritaires ont progressé

En dépit d'une légère baisse des effectifs au niveau global, les ministères prioritaires ont été préservés et ont connu une hausse de leurs effectifs, conformément aux engagements pris par la majorité parlementaire.

L'examen des consommations réelles d'emplois en ETPT fait ainsi apparaître en 2014 une hausse de 7 590 ETPT dans le ministère de l'Éducation nationale et 676 dans le ministère de la Justice.

PRINCIPALES HAUSSES D'EFFECTIFS EN ETPT PAR MINISTÈRE

Ministères	Année	Plafond d'emplois voté	Plafond d'emplois après transfert en gestion	Exécution
Culture et communication	2014	10 932	10 903	10 833
	2013	10 928	10 896	10 758
	Progression			+ 75
Éducation nationale	2014	964 897	964 931	951 986
	2013	955 434	955 472	944 396
	Progression			+ 7 590
Intérieur	2014	278 023	278 148	274 788
	2013	277 008	277 105	274 671
	Progression			+ 117
Justice	2014	77 951	77 992	76 509
	2013	77 542	77 580	75 833
	Progression			+ 676

Source : commission des finances, à partir des données de la loi de règlement 2013 et du projet de loi de règlement 2014.

- *Les engagements en faveur de l'éducation ont été tenus, avec plus de 10 000 créations de postes*

Les emplois de la mission *Enseignement scolaire* (qui comprennent les effectifs du ministère de l'Éducation nationale et ceux d'un programme relatif à l'enseignement technique agricole rattaché au ministère de l'Agriculture) représentent 51,5 % des emplois consommés par l'État, ce qui témoigne de son importance.

En ETPT, les effectifs de la mission *Enseignement scolaire* ont progressé de 7 860 pour s'établir à 966 932.

Les créations nettes de postes sont supérieures aux consommations en ETPT car une création intervenue en cours d'année ne compte pas pour un ETPT complet.

Ainsi, en ETP, la mission a bénéficié de la création de plus de 9 000 postes en 2014, soit un niveau légèrement supérieur au schéma d'emplois prévu par la loi de finances initiale.

EXÉCUTION DU SCHÉMA D'EMPLOIS DE LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Programmes	Entrées	Sorties	Schéma d'emplois réalisé
140 – 1 ^{er} degré public	17 497	13 732	3 765
141 – 2 nd degré public	25 572	19 078	3 494
230 – Vie de l'élève	1 404	756	648
139 – 1 ^{er} et 2 nd degrés privé	5 688	4 911	777
214 – Soutien	831	795	36
Sous-total ministère de l'éducation	47 992	39 272	8 720
143 – Ens. Technique agricole	1 176	885	291
Total	49 168	40 157	9 011

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de d'exécution budgétaire de la mission, page 29.

Le décalage entre l'exécution du schéma d'emplois en ETP et la constatation d'une augmentation équivalente en ETPT permet d'expliquer en partie l'accroissement du niveau de sous-exécution des plafonds d'emplois. Ainsi, dans le périmètre du

ministère de l'Éducation nationale, le plafond d'emplois a été relevé de 9 417 mais l'augmentation réelle de la consommation des postes en ETPT est de 7 419. Il s'ensuit que le niveau de sous-exécution du plafond d'emplois s'aggrave mais sans doute de façon temporaire.

ÉDUCATION NATIONALE
(MINISTÈRE + OPÉRATEURS : PROGRAMMES 140, 141, 230, 139, 214, 163)

Année	Effectif voté (plafond d'emplois)	Postes ouverts (après transfert de gestion)	Effectif pourvu (Consommation des emplois)	Effectif hors plafond
2014	969 310	969 344	955 969	90
Sous-exécution = 13 285			956 059	
2013	959 879	959 917	948 487	153
Sous-exécution = 11 277			948 640	
2012	959 339	959 376	949 818	189
Sous-exécution = 9 369			950 007	

Source : commission des finances, à partir des données des rapports annuels de performances.

Par ailleurs, l'enseignement supérieur – essentiellement porté par le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* – a bénéficié de 1 032 ETPT supplémentaires en exécution, même si la hausse résulte surtout des emplois hors plafond des opérateurs.

CONSOMMATION DES EMPLOIS EN ETPT DU PROGRAMME 150

Programme	Année	Emplois du Ministère	Emplois sous plafond des Opérateurs	Emplois des opérateurs hors plafond	Total
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	2013	8 526	150 060	23 875	182 461
	2014	8 423	150 375	24 695	183 493
	Progression				1 032

Source : commission des finances, à partir des données du rapport annuel de performances.

- *D'importantes créations de postes pour la sécurité et la justice en 2014 qui rattrapent le retard pris en 2013*

En 2013, les schémas d'emplois avaient été sous-exécutés pour la justice et la police nationale pour des raisons diverses dont des difficultés de recrutement sur concours.

Ce retard a été en grande partie résorbé en 2014. L'examen de l'exécution des schémas d'emplois fait ainsi apparaître qu'ont été créés :

– 744 ETP au sein de la mission *Justice*, incluant le recrutement de 300 personnels supplémentaires pour l'administration pénitentiaire ; les créations s'étaient limitées à 126 ETP en 2013 pour l'ensemble de la mission ;

– 822 ETP au sein du programme *Police nationale* contre une baisse de 197 ETP en 2013.

Par ailleurs, 173 ETP ont été créés au sein du programme *Gendarmerie nationale* contre 192 en 2013.

Ces créations de postes résultant de l'exécution des schémas d'emplois ont des effets visibles en matière de consommation réelle des emplois en ETPT. Ainsi, dans le périmètre du ministère de la justice, on peut observer une augmentation de la consommation des emplois de 971 ETPT depuis 2012, soit un niveau proche du relèvement du plafond d'emplois (1 057).

JUSTICE (MINISTÈRE + OPÉRATEURS : PROGRAMMES 166, 107, 182, 101, 310, 335)

Année	Effectif voté	Postes ouverts	Effectif pourvu (Consommation des emplois)	Effectif hors plafond
2014	78 464	78 505	77 009	6
Sous-exécution = 1 490			77 015	
2013	78 061	78 099	76 341	5
Sous-exécution = 1 753			76 346	
2012	77 408	77 448	76 042	2
Sous-exécution = 1 404			76 044	

Source : commission des finances, à partir des données des rapports annuels de performances.

B. L'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT ET DE SES AGENCES

1. L'investissement de l'État et de ses agences en 2014 augmente du fait du lancement d'un nouveau PIA

- *Les dépenses d'investissement de l'État et de ses agences hors PIA baissent*

Les dépenses d'investissement se sont élevées, hors PIA, à 9,3 milliards d'euros en 2014 au lieu de 10 milliards d'euros en 2013.

Les dépenses d'investissement de l'État ont bénéficié à près de 85 % à deux missions : la mission *Défense* (6,82 milliards d'euros hors PIA) et pour la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (1,02 milliard d'euros hors PIA). On peut observer cependant que, dans les deux cas, le niveau de consommation des crédits est nettement inférieur au niveau prévu en loi de finances : la sous-consommation est de 753 millions d'euros pour la mission *Défense* et de 309 millions d'euros de sous-consommation pour la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Enfin, les dépenses d'investissement des opérateurs se sont élevées à 5,1 milliards d'euros en 2014 au lieu de 4,7 milliards en 2013 ⁽¹⁾.

(1) Selon les données de la direction du budget citées dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'État en 2014 (tableau n° 43, page 148).

- *En 2014, le lancement d'un nouveau programme d'investissements d'avenir*

Un nouveau programme d'investissements d'avenir (PIA), adopté en loi de finances pour 2014, pour un montant de 12 milliards d'euros est venu compléter le premier PIA introduit par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010.

Les comptes de l'année 2014 ont ainsi été affectés par ces nouvelles dépenses en comptabilité budgétaire, comme en comptabilité nationale.

Lancé en mars 2010, le premier PIA a pour objectif de soutenir quatre priorités nationales.

LES QUATRE PRIORITÉS NATIONALES DU PIA 1

(en milliards d'euros)

Secteur	Montant
Enseignement supérieur, Recherche et formation	18,9
<i>dont Enseignement supérieur et formation</i>	11,0
<i>dont Recherche</i>	7,9
Filières industrielles et PME	6,6
Développement durable	5,0
Numérique	4,5
Total	35,0

Sur le plan budgétaire, 34,64 milliards d'euros de crédits en autorisations de programme (AE) et crédits de paiement (CP) ont été ouverts sur quatorze programmes *ad hoc*, créés sur différentes missions préexistantes du budget de l'État : leur durée de vie a été limitée à la seule année 2010, le transfert de la totalité des crédits aux opérateurs chargés de la mise en œuvre du PIA étant intervenu en cours d'année, avec la signature de trente-cinq conventions.

Ces crédits sont constitués :

– de crédits consommables à hauteur de 19,6 milliards d'euros qui font l'objet de retraits à partir des comptes de correspondants du Trésor sur lesquels ils sont déposés au fur et à mesure de leur versement aux porteurs de projets ou de l'acquisition d'actifs par les opérateurs pour le compte de l'État. Ces crédits prennent la forme de subventions (9,775 milliards d'euros), de prises de participation (3,515 milliards d'euros), d'avances remboursables (2,82 milliards d'euros) et de prêts (3,5 milliards d'euros). Ces trois dernières catégories donnent lieu à la constitution d'actifs au sein du bilan de l'État ;

– des crédits non consommables à hauteur de 15,1 milliards d'euros : l'opérateur ou le porteur de projet qui en bénéficie et qui les dépose sur un compte ouvert dans les écritures du Trésor, n'a pas la possibilité d'opérer de retrait sur ce capital, mais il lui est versé une rémunération au titre de ce dépôt selon une périodicité trimestrielle au taux de 3,413 % ; ce sont ces intérêts qui contribuent au financement pérenne des investissements d'avenir.

Le nouveau programme d'investissement d'avenir, dit « PIA 2 » poursuit trois objectifs :

- soutenir la recherche et l'université ;
- accompagner la transition énergétique et écologique, ainsi que la construction urbaine durable (notamment par l'introduction de critères d'éco-conditionnalité dans le cadre de la sélection des projets) ;
- encourager l'innovation et la recherche dans les filières industrielles.

Ces objectifs se déclinent au travers des huit priorités suivantes.

LES HUIT PRIORITÉS DU PIA 2

(en milliards d'euros)

Secteur	Montant
Recherche et université	3,7
Transition écologique et énergétique	2,3
Excellence technologiques des industries aéronautiques et espace	1,3
Excellence technologique des industries de défense	1,5
Filière industrielle	1,7
Économie numérique	0,6
Jeunesse, formation et modernisation de l'État	0,6
Santé	0,4
Total	12

72,5 % des dépenses du PIA 2, soit 8,7 milliards d'euros, sont destinés à financer la formation d'actifs financiers qui permettront de créer à terme des revenus pour la puissance publique dont :

– 3,3 milliards d'euros d'actifs non consommables déposés sur le compte du Trésor, apportant un revenu régulier pour les opérateurs bénéficiaires à travers les intérêts produits (le taux applicable étant de 2,496 %) ;

– 4,8 milliards d'euros affectés à la constitution d'actifs utilisés comme outils d'intervention publique dont environ 1 milliard d'euros de prêts ou de garanties de prêts à destination des PME, 1,7 milliard d'euros de prise de participation et 2,1 milliards d'euros d'avances remboursables.

Le solde (3,9 milliards d'euros) est constitué de subventions directement versées aux destinataires finaux du PIA 2 par les opérateurs de l'État.

TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES FINANCEMENTS DISPONIBLES

(en millions d'euros)

PIA 1 et 2	Enveloppe	Engagement	Contractualisation	Décaissements
Fonds propres	5 522	3 306	2 212	1 193
Dotations en fonds de garantie	574	542	542	542
Prêts	3 150	1 325	1 320	1 304
Avances remboursables	4 326	2 620	1 677	1 074
Subventions	15 088	11 317	9 329	5 073
Dotations non consommables (DNC)	18 295	14 492	12 982	40
Intérêts sur DNC	–	–	–	1 217
Total PIA 1 et PIA 2	46 955	33 601	28 061	10 442

Source : Commissariat général à l'investissement.

2. Fin 2014, 10,4 milliards d'euros (sur les 47 milliards d'euros) ont été décaissés

Les éléments de bilan suivants permettent de retracer succinctement l'activité du CGI depuis 2010 et l'effectivité du financement d'investissements d'avenir au travers de PIA 1 et 2.

Fin 2014, 10,4 milliards d'euros ont été décaissés, dont 3,3 milliards d'euros pour la seule année 2014.

ÉLÉMENTS DE BILAN DES PIA 1 ET 2

Nombre de projets sélectionnés depuis 2010	1 479 (sur près de 5 000 dossiers déposés)
Nombre d'entreprises concernées par un financement PIA depuis 2010	2 300
Enveloppe disponible	46,9 milliards d'euros
Crédits engagés	33,6 milliards d'euros
Crédits contractualisés	28,1 milliards d'euros
Crédits décaissés	10,4 milliards d'euros (dont 1,2 milliard d'euros d'intérêts versés au titre des dotations consommables)
Effet de levier	25,8 milliards d'euros
Dont :	
– secteur privé	18,2 milliards d'euros
– secteur public (dont collectivités territoriales)	5,8 milliards d'euros
– opérateurs	1,9 milliard d'euros

Source : Commissariat général à l'investissement.

Au regard de la mission principale des investissements d'avenir, soit la mission *Enseignement supérieur, recherche et formation*, il apparaît que depuis 2010 sur une enveloppe de 23,4 milliards d'euros :

- 772 projets ont été sélectionnés (dont 7 ont été abandonnés) ;
- 18,4 milliards d'euros ont été engagés ;
- 16,8 milliards d'euros ont été contractualisés ;
- 3,1 milliards d'euros ont été décaissés.

Ces dépenses ont par ailleurs généré 3 milliards d'euros de cofinancement.

Ainsi, les investissements d'avenir ont profondément modifié les modalités de financement de l'enseignement supérieur et de la recherche en valorisant les démarches d'excellence. Ces investissements, pilotés par l'Agence nationale de la recherche (ANR) sont principalement financés par les intérêts des dotations non consommables, versés bi-annuellement aux porteurs de projets (à l'instar des universités).

Au total, selon le Gouvernement, grâce aux dispositifs de cofinancement, le PIA 1 et le PIA 2 devraient permettre d'accroître l'effort d'investissement public et privé en France de l'ordre de 85 milliards d'euros à l'horizon 2025. Cela représente un effort de 4,3 points de PIB sur la période et donc de 5 milliards d'euros environ par an (+ 0,25 point de PIB).

Il faut toutefois souligner deux dérives potentielles :

– certains projets peuvent s'écarter au moment de la contractualisation du projet initial présenté au jury, en termes de plan d'affaires ou d'implication des industriels ;

– le recours au PIA a été récurrent au cours de l'année passée pour débudgétiser certaines dépenses – c'est-à-dire transférer une dépense relevant d'une mission du budget général vers un financement extrabudgétaire, comme celui du PIA – relatives à des investissements dans les domaines de la défense et de l'aéronautique notamment, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution 2014.

3. La question de l'appréciation comptable des dépenses liées aux PIA

Les dépenses induites par la mise en œuvre des PIA 1 et 2 ne sont pas appréciées de la même façon en comptabilité nationale et en comptabilité budgétaire.

Pour rappel, la comptabilité budgétaire est destinée à enregistrer et suivre l'exécution des opérations du budget de l'État selon une logique d'encaissement et de décaissement. Elle présente ainsi le solde d'exécution des lois de finances, conformément aux dispositions de l'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

La comptabilité nationale s'appréhende davantage comme une représentation quantifiée du fonctionnement et des résultats de l'économie nationale. Elle fournit à la fois une représentation des flux économiques et des stocks qui reflètent l'état des variables économiques à un moment précis. Elle permet de fixer les capacités ou les besoins de financement.

La question du traitement comptable des dépenses des PIA est soulevée par la Cour des comptes depuis le lancement du premier PIA. La préoccupation principale de cette dernière est d'assurer que ces dépenses ne disparaissent pas complètement des dépenses de l'État quand bien même elles seraient déléguées aux opérateurs gestionnaires. La Cour recommande ainsi de réintégrer dans les dépenses de l'État et, par conséquent, dans son solde budgétaire les décaissements opérés par les opérateurs.

Cette recommandation est discutable puisque, s'il est vrai que le Commissariat général à l'investissement (CGI), sous l'autorité du Premier ministre, participe au pilotage des PIA, les dépenses sont engagées et payées par les opérateurs.

Par ailleurs, les décaissements que réalisent ces derniers sont pris en compte dans l'appréciation de la dépense publique qui conditionne le niveau du déficit public et fait l'objet, à ce titre, d'efforts en économies importants, notamment dans le cadre du plan d'économies de 50 milliards d'euros pour la période 2015-2017. L'évolution de ces dépenses s'inscrit donc d'ores et déjà dans une trajectoire contrainte, sans qu'il soit nécessaire de réviser les normes comptables applicables.

Le tableau suivant détaille le traitement comptable des dépenses liées aux PIA dans le cadre des comptabilités nationales et budgétaires, tel qu'appliqué par le Gouvernement.

Effets en comptabilité nationale		PIA 1 et 2 en 2014	Total 2010-2014
Solde public et dette publique	– décaissements au titre des dotations consommables	– 3,3 Mds€ (décaissements hors intérêts)	– 9,2 Mds€ (décaissements hors intérêts)
	– intérêts liés aux dotations non consommables	– 0,7 Md€ (intérêts versés)	– 1,2 Md€ (intérêts versés)
Dépenses de l'État	– les dotations non consommables du PIA 2 ne sont pas considérées comme des dépenses en comptabilité nationale – seuls le sont les intérêts versés au titre des dotations non consommables et les décaissements relatifs aux dotations consommables	– 0,7 Md€ (intérêts versés)	– 1,2 Md€ (intérêts versés)
Effets en comptabilité budgétaire		PIA 1	Total 2010-2014
Solde de l'État	– les ouvertures en AE et CP de crédits destinés aux opérateurs au titre de l'année de lancement des PIA	– 12 Mds€* au titre du PIA 2	– 46,6 Mds€ au titre des PIA 1 et 2**
	– les intérêts annuels des dotations non consommables.	– 0,7 Md€ (intérêts versés)	– 1,2 Md€ (intérêts versés)
Recettes	– les retours financiers versés à l'État de la part des bénéficiaires des financements du PIA	44 M€	146 M€
Norme de dépense	– prise en compte des seuls intérêts des dotations non consommables dans la norme de dépense « zéro volume »	– 0,7 Md€ (intérêts versés)	
	– non-prise en compte des dépenses liées au PIA dans la norme « zéro valeur »	– 3,3 Mds€ (décaissements hors intérêts versés)	– 10,4 Mds€ (décaissements et intérêts versés)

(*) Pour les dépenses du budget général, le PIA représente 11 milliards d'euros, le milliard d'euros restant étant engagé sur le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*

(**) Sur une enveloppe totale de 46,9 milliards d'euros, 400 millions d'euros de recettes issues de la taxation exceptionnelle des « bonus » ayant été versés en 2010 au capital d'OSEO.

C. LE BUDGET DE LA DÉFENSE A ÉTÉ ABONDÉ DE 1 MILLIARD D'EUROS PAR RAPPORT À CE QUI AVAIT ÉTÉ PREVU EN LOI DE FINANCES INITIALE

Les ressources de la mission *Défense* ont connu une évolution sensible au cours de l'année 2014, les crédits votés en LFI s'étant avérés insuffisants pour couvrir les dépenses de l'exercice.

La loi de programmation militaire pour les années 2014-2019 ⁽¹⁾ prévoyait pour 2014 des dépenses de 31,38 milliards d'euros, hors contributions au comptes d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, dont 1,77 milliard d'euros de recettes exceptionnelles.

Ces recettes devaient être composées de :

– 1,5 milliard d'euros de PIA au titre du nouveau programme *Excellence technologique des industries de défense* ;

– 206 millions d'euros au titre de cessions immobilières (inscrits sur le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*) ;

– 11 millions d'euros au titre de redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation de bandes de fréquences hertziennes du ministère de la défense (inscrits sur le CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de la mission *Défense* au cours de l'exercice 2014.

MODIFICATIONS INTERVENUES SUR LES CRÉDITS DE LA MISSION DÉFENSE

(en milliards d'euros)

Crédits et recettes	LFI	LFR août 2014	LFR décembre 2014	Total LFR	Exécution 2014
Crédits budgétaires (hors contributions au CAS <i>Pensions</i>)	29,6	- 0,5	-	29,1	30,1
Recettes exceptionnelles	1,8	2,05	2,3	2,3	2,3
<i>Dont PIA</i>	1,5	1,75	2	2	2
Total	31,4	-	-	31,4	32,4

Ces modifications résultent de dépassements constatés en cours d'exercice sur :

– les OPEX qui ont représenté 1,12 milliard d'euros en 2014 au lieu des 450 millions d'euros prévus en LFI (+ 665 millions d'euros) ;

– le calculateur de solde LOUVOIS dont les dysfonctionnements ont entraîné une dépense supplémentaire de 112 millions d'euros.

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

• *Les dépassements liés aux OPEX*

Deux éléments pouvaient conduire à anticiper le dépassement des crédits destinés à financer les OPEX :

– la réduction de leur montant en LFI 2014 de 630 millions d’euros à 450 millions d’euros ;

– la dégradation de la sécurité dans certains territoires pouvant entraîner de nouvelles opérations.

Le tableau suivant détaille ce surcoût qui demeure toutefois inférieur à celui constaté en 2013 (+ 1 250 millions d’euros).

ÉVOLUTION DES COÛTS LIÉS AUX OPEX DE 2003 À 2014

(en millions d’euros)

Exécution Prév

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Coûts totaux des OPEX	629	605	528	579	663	833	870	860	1 171	873	1 250	1 115
<i>dont titre 2</i>					336	360	350	330	379	312	342	319
<i>dont hors titre 2</i>					327	473	520	530	792	561	909	796
Provision LFI	24	24	100	175	360	460	510	570	630	630	630	450
Couverture par décret d’avance	400	540	421	453	273	221	228	247	462	187	578	611
Couverture en LFR	20	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Réouverture en LFR de fin d’année	400	495	0	269	0	0	223	247	0	0	0	0
Fonds de concours (remboursements ONU)			9	6	15	34	65	50	79	56	47	54
Coûts non remboursés	205	86	419	129	272,5	159	73	–7	0	0	0	0

Source : commission des finances.

Les surcoûts constatés pour 2014 relèvent principalement du lancement de nouvelles opérations en Centrafrique (opération « Sangaris » fin 2013) et dans la bande sahélo-saharienne.

ÉVOLUTION DES COÛTS PAR THÉÂTRE D’OPÉRATIONS EN 2013 ET 2014

Théâtres	Effectifs 2013	Effectifs 2014	Dépenses 2013 (en millions d’euros)	Dépenses 2014 (en millions d’euros)
Centrafrique	524	2 456	27	245
Mali	4 561	2 417	650	296
Tchad	874	1 161	106	188
Côte-d’Ivoire	792	770	61	61
Liban	886	894	56	56
Atalante (Océan Indien)	308	214	19	14
Kosovo	315	106	33	19
Afghanistan	1 125	653	250	132
Autres OPEX	273	257	48	106
Total	9 658	8 928	1 250	1 115

Source : commission des finances.

Les dépassements constatés ont été couverts par :

- 54 millions d’euros sur des fonds de concours ;
- 611 millions d’euros sur des annulations de crédits ministériels.

- *Les dépassements liés aux dépenses de personnel*

Hors OPEX, ces dépassements sont principalement liés aux défaillances du calculateur de solde LOUVOIS et se traduisent par l’ouverture de 160 millions d’euros supplémentaires en AE et en CP.

- *Les reports de charges*

Les reports de charges sont constitués des dépenses obligatoires constituées, au 31 décembre :

- des factures reçues et non payées (dettes fournisseurs) en forte augmentation (+ 559 millions d’euros entre 2013 et 2014) ;
- des « charges à payer » relatives aux factures non encore reçues en diminution (– 630 millions d’euros).

Par conséquent, ces reports connaissent une légère diminution entre 2013 et 2014.

ÉVOLUTION DU REPORT DE CHARGES

(en milliards d’euros)

Reports	2012	2013	2014
Reports de charges	3,16	3,43	3,36
<i>Dont dettes fournisseurs</i>	<i>1,90</i>	<i>1,73</i>	<i>2,29</i>

Source : Cour des comptes.

Toutefois, en ajoutant les avances dues et non payées, le report atteint 3,5 milliards d’euros soit un montant un peu supérieur à 2013 (3,45 milliards d’euros).

- *La régularité et la soutenabilité budgétaires*

Des irrégularités importantes ont été constatées par la Cour des comptes sur l’exécution de la mission *Défense* ⁽¹⁾ au premier titre desquelles :

- le non-respect du principe d’annualité ; à titre d’exemple, sur les 2 milliards d’euros de recettes exceptionnelles relevant des PIA, seuls 1,33 milliard d’euros ont financé des dépenses afférentes à l’exercice 2014 ;

- le non-respect du principe de spécialité, le ministère ayant eu recours aux crédits du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l’État* pour financer des dépenses relevant des programmes de la mission *Défense*.

(1) Ces constats sont détaillés par les rapports annuels de performance dédiés à la mission *Défense*.

La Cour souligne à ce sujet que « *l'irrégularité de ces pratiques concernant les ressources exceptionnelles de la mission Défense s'explique en partie par la complexité des mécanismes à mettre en œuvre, au-delà même de l'absence de prévisibilité de ces ressources* ». Elle rappelle également que la solution évoquée au printemps 2015 de mettre en place des « *sociétés de projet illustre à nouveau ces difficultés : bien loin de son cœur de métier, le ministère de la défense s'engage dans des montages financiers complexes et incertains, mobilisant ses services et recourant à des conseils coûteux, pour pallier l'absence d'une ressource exceptionnelle* ».

À ce titre, la Rapporteuse générale ne peut que souligner l'avancée que représente la révision de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 (LPM) ⁽¹⁾ qui, d'une part, substitue des crédits budgétaires aux 5,2 milliards d'euros de recettes exceptionnelles initialement prévus pour la période 2015-2019 et ouvre 3,8 milliards d'euros de crédits budgétaires supplémentaires sur la période 2016-2019 de manière à renforcer la soutenabilité de la mission et, d'autre part, prévoit l'abandon des sociétés de projet.

**ÉVOLUTION DES RECETTES EXCEPTIONNELLES
SUR LA PÉRIODE 2015-2019**

(en milliards d'euros courants)

Ressources	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015-2019
Ressources totales	31,38	31,98	32,26	32,77	34,02	162,41
<i>dont crédits budgétaires</i>	<i>31,15</i>	<i>31,73</i>	<i>32,11</i>	<i>32,62</i>	<i>33,87</i>	<i>161,48</i>
<i>dont ressources issues de cessions</i>	<i>0,23</i>	<i>0,25</i>	<i>0,15</i>	<i>0,15</i>	<i>0,15</i>	<i>0,93</i>

Source : projet de loi actualisant la loi de programmation militaire.

(1) *Projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, en cours d'examen parlementaire.*

PARTIE II : ANALYSE DE LA LOI DE RÈGLEMENT

I. LES RECETTES DE L'ÉTAT

Les recettes de l'État sont constituées :

- des recettes fiscales, nettes des remboursements et dégrèvements ;
- des recettes non fiscales ;
- des fonds de concours.

En 2014, elles accusent une baisse de 9,3 milliards d'euros par rapport à 2013 du fait, principalement, du moindre rendement des recettes fiscales (- 9,7 milliards d'euros). Ces dernières sont inférieures de plus de 10 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale.

LES RECETTES DE L'ÉTAT DE L'EXÉCUTION 2013 À L'EXÉCUTION 2014

(en milliards d'euros)

Recettes	Exécution 2013	LFI 2014	LFR1 2014	LFR2 2014	Exécution 2014	Écart 2013-2014	Écart exéc./LFI
Recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements	284,0	284,4	279,0	272,4	274,3	- 9,7	- 10,1
Recettes non fiscales	13,7	13,8	14,4	14,2	13,9	+ 0,2	+ 0,1
Fonds de concours	3,5	3,9	3,9	3,9	3,7	+ 0,2	- 0,2
Recettes de l'État	301,2	302,1	297,3	290,5	292,0	- 9,3	- 10,1

Les chiffres sont arrondis au dixième. Il peut en résulter des écarts dans le résultat des opérations.

Source : projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014.

A. DES RECETTES FISCALES NETTES EN BAISSÉ POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2009

Les recettes fiscales nettes correspondent au produit des impôts directs et indirects desquels sont soustraits les remboursements et dégrèvements correspondant aux restitutions de crédits d'impôt ou de taxes, aux remboursements de trop-versés d'impôts, aux remises gracieuses, aux admissions en non-valeur et autres régularisations comptables, ainsi qu'aux versements à des États étrangers prévus par des conventions fiscales.

Après quatre années de forte hausse, portées par des mesures nouvelles, les recettes fiscales ont diminué en 2014, par rapport à 2013. Deux facteurs expliquent principalement cette évolution :

- l'évolution spontanée des recettes fiscales (c'est-à-dire hors mesures nouvelles), qui s'est avérée négative pour la troisième année consécutive ;
- l'effet de mesures votées ou entrées en vigueur en 2014.

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES NETTES*

Sur la période 2003-2014 à périmètre courant

(en milliards d'euros)



(*) Nettes des remboursements et dégrèvements.

Source : Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

La lecture donnée par le Gouvernement diffère fortement de celle de la Cour des comptes quant à ces facteurs. La Cour porte un regard sévère sur les prévisions de recettes et leur ajustement en cours d'exercice ainsi que sur les mesures de baisse des recettes fiscales. Le Gouvernement assume quant à lui ses prévisions, validées par divers instituts de conjoncture et par le Haut Conseil des finances publiques lors de la présentation du projet de loi de finances de l'année. Il défend également sa stratégie d'ajustement en cours d'année. Les mesures nouvelles ayant entraîné de moindres recettes correspondent à une politique délibérée du Gouvernement et de sa majorité pour relancer la croissance et redonner du pouvoir d'achat aux ménages aux revenus modestes, orientation à laquelle la Rapporteuse générale s'associe pleinement.

La Rapporteuse générale considère toutefois, avec la Cour des comptes, que les prévisions de recettes restent entachées de trop fortes incertitudes. Lors de différentes auditions menées par la commission des finances, il a été demandé à plusieurs reprises aux responsables du ministère des finances de fournir des prévisions de recettes correspondant à différents scénarios ⁽¹⁾. Ces demandes sont restées sans réponses.

(1) Notamment au cours de la réunion du 18 mars 2015, à l'occasion de l'audition de M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, sur la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars visant à ce qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France.

1. Une baisse des recettes fiscales principalement due à des mesures antérieures à 2014

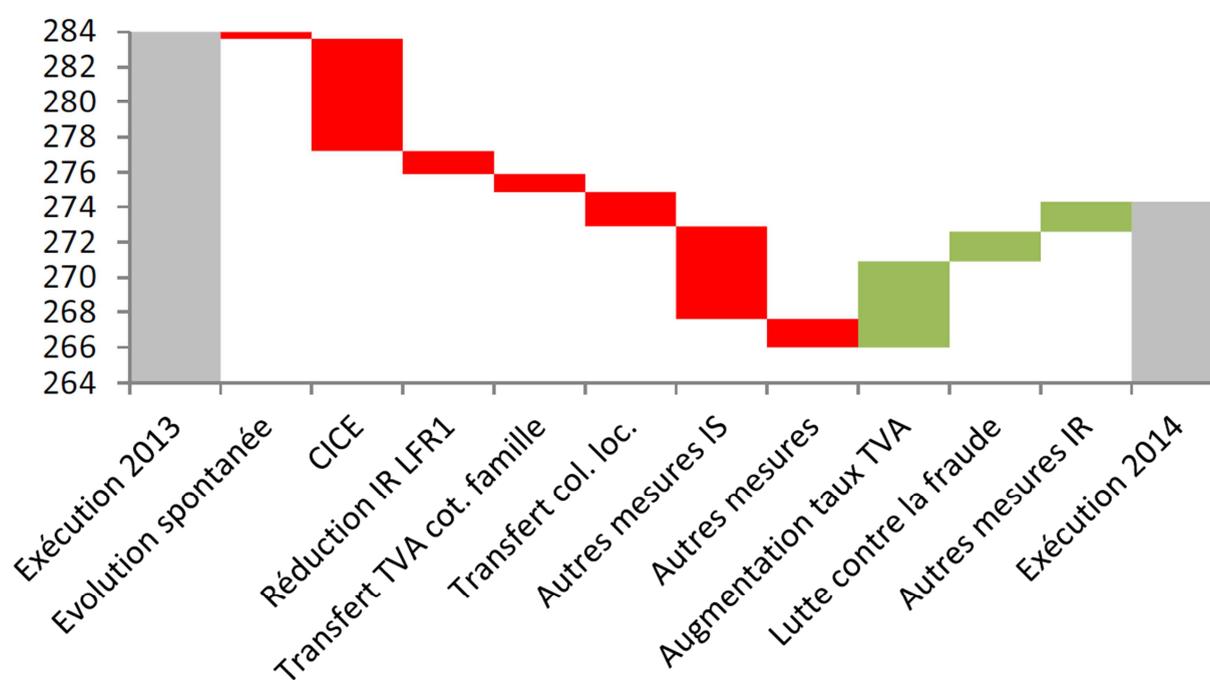
Comme le montre le graphique suivant, la baisse du rendement des recettes fiscales en 2014 par rapport à 2013 résulte principalement :

- de l'effet de mesures antérieures à la loi de finances pour 2014 (le CICE, diverses mesures concernant l'impôt sur les sociétés, la soumission à l'imposition des heures supplémentaires, notamment, devaient réduire de 14,8 milliards d'euros les recettes fiscales en 2014) ⁽¹⁾ ;

- de l'effet de mesures nouvelles qui devaient augmenter les recettes fiscales de 4,9 milliards d'euros mais qui ont eu un moindre rendement qu'escompté (notamment des mesures relatives à l'impôt sur le revenu, ou encore des mesures renforcement de la lutte contre la fraude).

ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DE RECETTES FISCALES ENTRE 2013 ET 2014

(en milliards d'euros)



Note de lecture : ce graphique présente les principaux facteurs ayant contribué à la variation du montant des recettes fiscales entre 2013 et 2014 ; en rouge figurent les mesures qui diminuent le montant des recettes fiscales, en vert celles qui les augmentent. Il ne présente pas les deux mesures d'augmentation de l'impôt sur le revenu dont le rendement a été transféré à la sécurité sociale par une augmentation de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée, pour 2 milliards d'euros : abaissement du plafond du quotient familial et suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu de la participation des employeurs au financement des contrats d'assurance complémentaire pour la partie frais de santé.

Source : *Cour des comptes*, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

L'impact de ces mesures, antérieures ou nouvelles, a dû être révisé en cours d'exercice du fait de la dégradation de la conjoncture économique. En définitive, l'impact total des mesures s'est établi à – 9,35 milliards d'euros.

(1) D'autres mesures antérieures à la loi de finances pour 2014 ont eu, au contraire, pour effet d'augmenter les recettes fiscales, à un niveau moindre qu'attendu du fait de la conjoncture. C'est le cas, notamment, de la hausse des taux normal et réduit de taxe sur la valeur ajoutée entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014.

IMPACT DES MESURES SUR LES RECETTES FISCALES EN 2014

(en milliards d'euros)

Mesures antérieures à la LFI 2014	Mesures nouvelles (LFI et LFR 2014)	Mesures de périmètre et de transfert	Total des mesures
- 9,09	1,70	- 1,95	- 9,35

Source : Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

Le détail des impacts respectifs de la conjoncture ou des mesures nouvelles est présenté dans le tableau ci-dessous.

DÉTAIL DE LA BAISSÉ DES RECETTES FISCALES ENTRE 2013 ET 2014

(en milliards d'euros)

Catégorie de recettes	Exécution 2013	Évolution spontanée	Mesures nouvelles, de périmètre ou de transfert	Exécution 2014
Recettes fiscales nettes	284,0	- 0,3	- 9,3	274,3
<i>Impôt sur le revenu</i>	67,0	- 0,1	2,4	69,2
<i>Impôts sur les sociétés</i>	47,2	- 0,4	- 11,5	35,3
<i>TICPE</i>	13,8	0,0	- 0,5	13,2
<i>TVA</i>	136,3	0,6	1,5	138,4
<i>Autres recettes fiscales</i>	19,9	- 0,4	- 1,3	18,2

TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Source : Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2015.

2. Des écarts par rapport aux prévisions initiales liés à la conjoncture

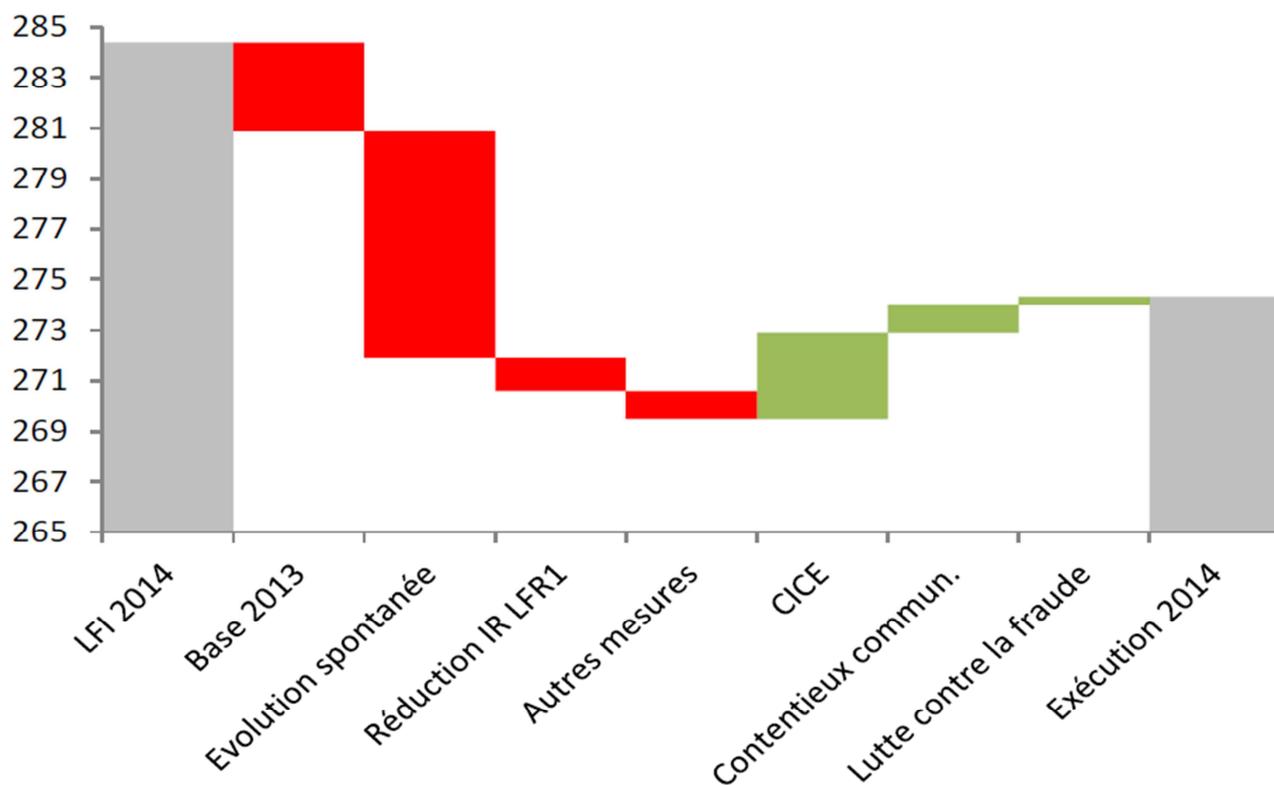
Comme le montre le graphique suivant, l'écart entre les prévisions de recettes en loi de finances initiale et l'exécution 2014 sont dues, pour l'essentiel :

- à la reprise en base des moins-values de recettes observées en 2013 ;
- à l'évolution spontanée négative des mesures fiscales ;
- au moindre coût du CICE ⁽¹⁾ (effet à la hausse).

(1) Le moindre coût du CICE fait l'objet d'explications plus détaillées dans la partie relative aux dépenses fiscales (voir page 62).

**ÉCART ENTRE LES RECETTES PRÉVUES
EN LOI DE FINANCES INITIALE ET L'EXÉCUTION 2014**

(en milliards d'euros)



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

Source : Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

La chronique de l'ajustement des prévisions de recettes fiscales en 2014, réalisée à partir des éléments présents dans le rapport de la Cour des comptes et de ceux transmis par le ministère chargé du budget dans le tableau, est rapportée ci-dessous.

AJUSTEMENT DES PRÉVISIONS DE RECETTES FISCALES EN 2014

(en milliards d'euros)

Écarts		Principales mesures expliquant les écarts constatés	
Écarts LFI-LFR1	- 5,4	- 4,0	Reprise en base de l'écart entre l'exécution 2013 et la LFR2013
		- 2,0	Révision à la baisse de l'évolution spontanée
		+ 1,6	Réévaluation du coût des contentieux communautaires, du fait du retard pris dans le traitement des dossiers
		- 1,16	Réduction d'impôt sur le revenu pour les ménages aux revenus modestes
		+ 1,16	Révision à la hausse du rendement de la lutte contre la fraude fiscale
Écarts LFR1-LFR2	- 6,6	- 2,9	Révision à la baisse du produit de l'impôt sur le revenu
		- 1,4	Révision à la baisse du produit de l'impôt sur les sociétés, du fait de moindres recouvrements d'acomptes et de soldes en raison de la baisse du bénéfice fiscal en 2013, partiellement compensés par un moindre coût du CICE
		- 2,3	Révision à la baisse du produit de la TVA, du fait de la moindre croissance économique
		+ 0,2	Augmentation d'autres recettes fiscales
Écarts LFR2-exécution	+ 1,9	+ 0,5	Hausse des recouvrements d'IR sur exercice courant
		+ 0,1	Hausse des recouvrements d'IR sur exercice précédent
		- 0,1	Baisse des recouvrements d'IR sur exercices antérieurs
		+ 0,1	Hausse des recettes de prélèvement forfaitaire obligatoire
		- 0,25	Remboursements et dégrèvements moins dynamiques qu'escompté, principalement au titre des dégrèvements et restitutions de sommes indûment perçues
		+ 1,0	Versement du 5 ^e acompte de l'IS plus élevé qu'escompté
		+ 0,5	Versements supplémentaires d'IS au titre de la contribution exceptionnelle
		- 0,7	Remboursements et dégrèvements plus dynamiques que prévus

IR : impôt sur le revenu.

IS : impôt sur les sociétés.

Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire des recettes fiscales de la Cour des comptes et données complémentaires transmises par le ministère chargé du budget.

EXÉCUTION DES RECETTES FISCALES NETTES

(en milliards d'euros)

Catégorie de recettes	Exécution 2013	LFI 2014	Pstab 2014	LFR1 2014	LFR2 2014	Exécution 2014	Écart/LFI 2014	Écart/LFR2 2014
Recettes fiscales nettes	284,0	284,4	279,2	279,0	272,4	274,3	- 10,0	+ 1,9
<i>Impôt sur le revenu</i>	67,0	74,4	71,2	71,2	68,3	69,2	- 5,1	+ 0,9
<i>Impôts sur les sociétés</i>	47,2	38,9	36,0	36,0	34,6	35,3	- 3,5	+ 0,7
<i>TICPE</i>	13,8	13,3	13,7	13,6	13,3	13,2	- 0,1	- 0,1
<i>TVA</i>	136,3	139,5	140,4	140,0	137,7	138,4	- 1,1	+ 0,7
<i>Autres recettes fiscales</i>	19,9	18,4	18,0	18,3	18,5	18,2	- 0,2	- 0,3

TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Source : Cour des comptes, Le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

Ainsi, de grandes incertitudes ont persisté jusqu'en fin d'année sur les prévisions de recettes. Elles peuvent s'expliquer en partie par le contexte de croissance faible et de réforme de la plupart des grands impôts (IR, IS, TVA).

Pour l'impôt sur le revenu, le système d'acomptes calculés à partir de données déjà déclarées permet théoriquement de disposer dès le début de l'année d'une estimation des versements d'acomptes et de mensualités à venir. Mais les ajustements opérés à la demande des contribuables en cas de variation sensible à la hausse ou à la baisse de l'impôt à acquitter ne sont pas anticipés, faute d'une analyse immédiate des revenus déclarés. L'exercice de prévision est rendu difficile par l'adoption de mesures nouvelles d'application immédiate, comme la réduction d'impôt pour les ménages aux revenus modestes adoptée en août 2014. Enfin, le ministère chargé du budget indique que les recouvrements sur exercice précédent, les recouvrements sur exercices antérieurs et les dégrèvements consécutifs à des réclamations contentieuses interviennent plutôt en fin d'année selon un rythme variable, « leur niveau étant d'ailleurs assez largement imprévisible et erratique ».

Pour l'impôt sur les sociétés, le système de paiement spontané caractérisé par le versement d'acomptes trimestriels sur la base d'une estimation de l'impôt effectué par la société elle-même permet aussi théoriquement d'avoir une estimation fiable des recettes de l'impôt sur les sociétés à partir du mois de mai. D'après les réponses du ministère chargé au budget, « l'extrapolation de cette évolution à partir du niveau net du 5^e acompte de l'année (N - 1) nécessite de faire intervenir des hypothèses fortes dont le choix subordonne assez largement le résultat. [...] La connaissance du solde [en mai] permet de réaliser une estimation relativement fiable du niveau des 2^e, 3^e et 4^e acomptes même si la prédictibilité de ces niveaux est obérée :

« – par la possibilité offerte aux entreprises de moduler les acomptes ;

« – par la possibilité d'imputer certains crédits d'impôt.

« La principale incertitude dans la prévision de la recette nette d'IS en N demeure dans le niveau du 5^e acompte net calculé à partir du bénéfice N, cette incertitude s'étant d'ailleurs trouvée renforcée par création d'un acompte de contribution exceptionnelle. »

L'ampleur de l'ajustement à la hausse relatif au versement du cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés en loi de règlement (+ 1 milliard d'euros) après la révision à la baisse du produit de ce même impôt (– 1,4 milliard) dans la loi de finances rectificative de décembre 2014 autorise à s'interroger sur les méthodes de prévision des recettes fiscales de l'État.

Une analyse des écarts entre la prévision et l'exécution de l'impôt sur le revenu de 2013 a été publiée dans le tome 1 du *Rapport économique, social et financier*, annexé au projet de loi de finances pour 2015. La Cour des comptes le souligne et demande que la même analyse soit effectuée pour les autres impôts.

La Rapporteuse générale s'associe naturellement à cette recommandation et souhaite qu'une telle analyse figure dans les documents budgétaires (tome 1 du *Rapport économique, social et financier* ou tome 1 du *Voies et moyens*) du projet de loi de finances pour 2016.

3. Une élasticité des recettes fiscales négative pour la troisième année consécutive, qui suscite des interrogations sur la composition de la croissance

La notion d'élasticité des recettes fiscales au PIB correspond à l'évolution spontanée des recettes fiscales, hors mesures nouvelles, rapportée au PIB en valeur, c'est-à-dire l'évolution imputable uniquement à la conjoncture.

En 2014, l'élasticité des recettes fiscales s'est avérée négative pour la troisième année consécutive. La croissance économique s'est en effet largement ralentie, et avec elle, les recettes de l'État.

Ce phénomène n'est pas inédit ; il a déjà été observé en 1992 (– 0,3) et 1993 (– 0,8) ou encore en 2002 (– 0,2). Ainsi, l'affaiblissement de la croissance s'était souvent accompagné d'une diminution sensible de l'élasticité des recettes fiscales alors que la période de forte croissance en 1999 et 2000 avait vu au contraire une « explosion » du coefficient d'élasticité fiscale.

ÉLASTICITÉ DES RECETTES FISCALES ET CROISSANCE

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Croissance du PIB réel (en %)	2,9	1,0	1,6	-0,6	2,3	2,1	1,4	2,3	3,6	3,4
Élasticité des recettes fiscales au PIB nominal	1	0,5	-0,3	-0,8	0,6	0,5	0,3	1,3	0,5	2,5
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Croissance du PIB réel (en %)	3,9	2,0	1,1	0,8	2,8	1,6	2,4	2,4	0,2	-2,9
Élasticité des recettes fiscales au PIB nominal	1,4	1,7	-0,1	0,1	1,7	1,3	2	1,3	1	4,5*
	2010	2011	2012	2013	2014					
Croissance du PIB réel (en %)	2,0	2,1	0,2	0,7	0,2					
Élasticité des recettes fiscales au PIB nominal	1,6	1,6	-0,2	-1,6	-0,4					

(*) L'élasticité de 4,5 (et non -4,5) constatée en 2009 traduit bien une forte décreue des recettes fiscales nettes. Le coefficient positif s'explique par la conjugaison d'une diminution du PIB en valeur et d'une diminution plus accentuée encore des recettes fiscales nettes à législation constante.

Source : INSEE, annexes Voies et moyens des projets de loi de finances des années citées.

Dans ces conditions, la tentation est grande de critiquer le manque de prudence des prévisions du Gouvernement. Pour s'en prémunir, il faut rappeler que l'élasticité des recettes fiscales et la croissance sont rarement restées à ces niveaux plus de deux années consécutives, comme le montre le tableau *supra*. En outre, l'élasticité des recettes fiscales inscrite par le Gouvernement en loi de finances initiale était cohérente avec sa prévision de croissance, elle-même jugée réaliste par les instituts de conjoncture, les organisations internationales et le Haut Conseil des finances publiques jusqu'en avril 2014.

ÉLASTICITÉS DES RECETTES FISCALES NETTES EN 2012, 2013 ET 2014

Élasticité	2012		2013		2014	
	Prévision du PLF	Exécution	Prévision du PLF	Exécution	Prévision du PLF	Exécution
Recettes fiscales nettes	1,5	-0,2	1,2	-1,6	1,3	-0,1
<i>Impôt sur le revenu</i>	<i>1,7</i>	<i>3,3</i>	<i>1,6</i>	<i>-0,1</i>	<i>1,6</i>	<i>-0,2</i>
<i>Impôt sur les sociétés</i>	<i>3,7</i>	<i>-1,2</i>	<i>2,3</i>	<i>-12,0</i>	<i>3,0</i>	<i>-0,6</i>
<i>TICPE</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,8</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,2</i>
<i>TVA</i>	<i>1,0</i>	<i>-0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>1,0</i>	<i>0,6</i>	<i>0,3</i>
Autres RFN	0,8	-2,7	0,8	-2,3	1,6	-1,4

Source : ministère chargé du budget, juin 2015.

Reste que la situation actuelle présente une singularité qui doit inciter le Gouvernement à davantage de prudence dans ses prévisions et qui constitue, plus largement, une source d'interrogation sur les effets de la crise. La persistance d'une élasticité négative des recettes fiscales pendant trois ans est inédite depuis 1990.

Comme la Cour des comptes le souligne, la question des élasticités durablement négatives pose celle de la composition de la croissance : « *La composition de cette croissance selon les assiettes des différents impôts peut être plus ou moins favorable à la croissance des recettes fiscales.* » En d'autres termes, à croissance donnée, si la croissance des bas revenus est plus forte que celle des hauts revenus, l'augmentation du rendement de l'impôt sur le revenu s'en trouve diminuée. Pour la TVA, l'augmentation de la part des produits soumis à un taux réduit de TVA diminue, toutes choses égales par ailleurs, le rendement de la TVA.

On peut s'interroger sur la pertinence des modèles macroéconomiques qui sous-tendent les prévisions de recettes et sur la validité des conventions retenues en période de faible croissance. La Cour estime, dans son rapport précité de mai 2015, que « *les données fournies par le ministère des finances ne permettaient pas d'envisager une croissance [des] revenus [imposables à l'IR] nettement supérieure à 1,5 %, la croissance des salaires (qui en constitue la part la plus importante) étant prévue à 1,2 % en 2013. Un rebond du produit de la taxation des plus-values, mobilières et immobilières, n'était pas de nature à influencer sensiblement le taux de croissance, dans la mesure où les plus-values représentent moins de 5 % du revenu imposable à l'impôt sur le revenu.*

« *De même, s'agissant de l'impôt sur les sociétés, dont la croissance est certes difficile à prévoir, l'hypothèse d'une croissance spontanée de 6,9 % semblait hors d'atteinte. En effet, la croissance de l'excédent brut d'exploitation (EBE) des sociétés (qui reste la meilleure approximation de la croissance du bénéfice fiscal) devait être négative en 2012 (-1,5 %) pour les sociétés non financières et n'atteindre que 0,9 % en 2013 et 2014. En outre, à la sortie d'une période de ralentissement économique où le taux de marge des sociétés est tombé à un niveau historiquement bas, il était probable que beaucoup de sociétés commencent par imputer des reports de déficits avant de payer un impôt sur leurs bénéfices* ».

La Rapporteuse générale note que l'élasticité des recettes fiscales retenue pour 2015 s'établit à 0,9 dans le projet de loi de finances : une hypothèse plus prudente, même en anticipant un retour de la croissance.

La Cour des comptes a renouvelé sa recommandation qui invitait à établir et rendre public un document de référence précisant les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts. Le tome 1 de l'annexe *Voies et moyens* du projet de loi de finances pour 2015 détaillait pourtant les méthodes de prévision pour l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la TICPE et la TVA. Il incluait pour chaque impôt un « *retour sur 2013* » et un paragraphe sur la

révision des estimations de la loi de finance initiale pour 2014. Mais comme le précise ce document (page 7), il ne procède « *aucunement d'une prévision globale du niveau des recettes, qui résulterait par exemple du choix ex ante d'une élasticité à la croissance* ». En d'autres termes, les éléments présents dans le tome 1 de l'annexe *Voies et moyens* doivent être mis en regard avec les éléments du tome 1 du *Rapport économique, social et financier*.

La Rapporteuse générale en conclut qu'il serait opportun de réunir dans un même document les informations relatives aux recettes dans le souci de permettre le « chaînage vertueux » voulu par les promoteurs de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) entre l'exécution et les prévisions.

4. Des recettes issues du contrôle fiscal supérieures à 10 milliards d'euros

En matière de contrôle fiscal, il convient de bien distinguer deux notions :

– d'une part, les droits et pénalités appliqués au cours d'une année N par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) au titre des opérations de contrôle qu'ils ont réalisées ;

– d'autre part, les recettes effectivement encaissées au cours d'une année N au titre des opérations de contrôle effectuées cette même année, mais aussi au cours des années N – 1, N – 2, voire des années antérieures, compte tenu des délais de recouvrement, résultant notamment des réclamations suspensives formulées par les contribuables.

Les montants en jeu s'avèrent sensiblement différents : les droits et pénalités appliqués sont bien supérieurs aux recettes effectivement perçues pour une année donnée, en raison du décalage temporel, mais surtout du taux de recouvrement des créances de contrôle fiscal – qui peut s'expliquer notamment par la disparition des contribuables concernés, lorsqu'une entreprise fait faillite, par exemple, ou dans le cas de fraude à la TVA *via* le système des « carrousels », pour lesquels les fraudeurs sont très difficiles à identifier et à poursuivre.

- *En 2014, les droits et pénalités sont stables par rapport à 2013*

Les droits et pénalités appliqués par l'administration fiscale au titre de leurs opérations de contrôle sur place (soit les vérifications de comptabilité pour les entreprises et les examens contradictoires de la situation fiscale personnelle, ou ESFP, pour les particuliers) et sur pièces étaient ainsi de l'ordre de 18 milliards d'euros en 2012 et 2013, alors qu'ils oscillaient entre 15 et 17 milliards d'euros entre 2002 et 2011.

ÉVOLUTION DU MONTANT DES DROITS ET PÉNALITÉS APPLIQUÉS DEPUIS 2006

(en millions d'euros)

Contrôle fiscal	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Contrôles sur place	9 921	9 914	9 803	9 944	10 518	9 563	9 935	10 400	10 815	12 312	11 593
– dont vérifications de comptabilité auprès des entreprises	9 142	8 993	9 022	9 184	9 843	9 019	9 378	9 777	10 005	11 430	10 847
– dont ESFP auprès des particuliers	779	921	781	760	675	544	557	623	810	882	746
Contrôles sur pièces*	5 137	5 180	5 664	5 969	6 395	6 070	5 215	5 602	5 593	5 824	6 408
TOTAL	15 058	15 094	15 467	15 913	16 913	15 633	15 150	16 002	16 408	18 136	18 001
– dont droits	11 680	11 587	11 983	12 392	12 946	12 738	12 379	13 113	13 479	14 369	14 287
– dont pénalités	3 378	3 507	3 484	3 521	3 967	2 895	2 771	2 889	2 929	3 767	3 713

(*) Les contrôles sur pièces concernent des particuliers imposables à l'impôt sur le revenu ainsi que des entrepreneurs imposables, pour certains, à l'impôt sur les sociétés et, pour d'autres, à l'impôt sur le revenu. La ventilation entre entreprises et particuliers n'est donc pas disponible dans les documents budgétaires.

Source : tome 1 du fascicule des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2015.

Les derniers chiffres présentés le 23 juin 2015 dans le cadre du Comité national de lutte contre la fraude (CNLF) font état d'une nouvelle hausse de ces droits et pénalités en 2014, à hauteur de 7,2 % : ils s'établissent à 19,3 milliards d'euros, dont 15,3 milliards d'euros de droits et près de 4 milliards d'euros de pénalités. Leur ventilation entre contrôles sur place et sur pièces a vocation à faire l'objet de développements détaillés dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2016.

- *En 2014, les sommes recouvrées par l'administration fiscale sont stables par rapport à 2013, essentiellement grâce au STDR*

Parallèlement, les recettes effectivement recouvrées au titre des opérations de contrôles fiscaux s'élèvent à 10,4 milliards d'euros pour l'année 2014, selon les chiffres communiqués par le CNLF.

Ce montant s'avère en légère hausse par rapport à 2013 : les recettes encaissées s'étaient alors établies à 10,07 milliards d'euros ⁽¹⁾, contre 9 milliards d'euros en 2012 ⁽²⁾. Il convient de noter que le chiffre de 10,4 milliards d'euros inclut les recettes issues du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) au cours de l'année 2014, dans le cadre de la mise en conformité avec le droit des contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger : après 116 millions d'euros en 2013, ce sont 1,9 milliard d'euros qui ont été encaissés à ce titre en 2014, dont 100 millions d'euros d'amendes et 100 millions de

(1) Bilan 2013 de la lutte contre la fraude, publié par la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF).

(2) Bilan 2012 de la lutte contre la fraude, publié par la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF).

prélèvements sociaux. Au total, les recettes effectivement recouvrées au titre de la lutte contre la fraude fiscale sont bien au rendez-vous en 2014, et dépassent 10 milliards d'euros.

B. DES RECETTES NON FISCALES STABLES

Les recettes non fiscales sont constituées principalement :

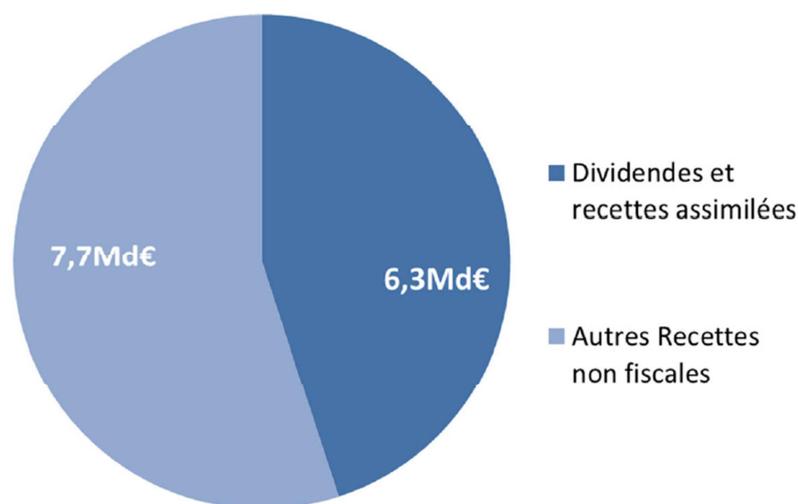
– des dividendes et recettes assimilées des entreprises financières et non financières dans lesquelles l'État a des participations ;

– d'autres recettes non fiscales telles que les produits du domaine de l'État, les amendes, les sanctions, les frais de poursuites, *etc.*, par nature plus aléatoires et difficilement prévisibles.

Elles sont globalement stables par rapport à l'exercice 2013. Seule évolution remarquable : les dividendes de l'État sont bien plus élevés que prévu en loi de finances initiale.

RÉPARTITION DES RECETTES NON FISCALES ENTRE DIVIDENDES ET PRODUITS ASSIMILÉS ET AUTRES RECETTES NON FISCALES EN EXÉCUTION 2014

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes, Note d'analyse sur l'exécution 2014 des recettes non fiscales, mai 2015.

1. Des dividendes de l'État en forte hausse par rapport aux montants prévus mais en baisse par rapport à 2013

DIVIDENDES DES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

Entreprises	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014	Résultats 2013	Part détenue par l'État	Taux de distribution
EDF	1 957*	1 442	1 965	3 517	85 %	66 %
GDF-Suez	1 329	474	999	- 9 289	38 %	n.p.
Orange	178	232	249	1 873	14 %	98 %
AREVA	0	0	0	- 494	22 %	0 %
La Poste	126	147	126	627	74 %	27 %
ADP	112	107	93	305	51 %	60 %
SAFRAN	118	113	111	1 386	22 %	36 %
Sogepa (aérospatiale, EADS)	0	60	0	3 081	100 %	0 %
SNCF	209	203	175	- 180	100 %	n.p.
Défense Conseil International	6	-	4	9	50 %	87 %
Air France	5	5	7	- 1827	16 %	n.p.
Renault	76	75	76	586	15 %	86 %
Autres	273	267	262	-	-	-
Total	4 390*	3 123	4 067	-	-	-

(*) Dont 156 millions d'euros de dividendes sous forme d'actions.

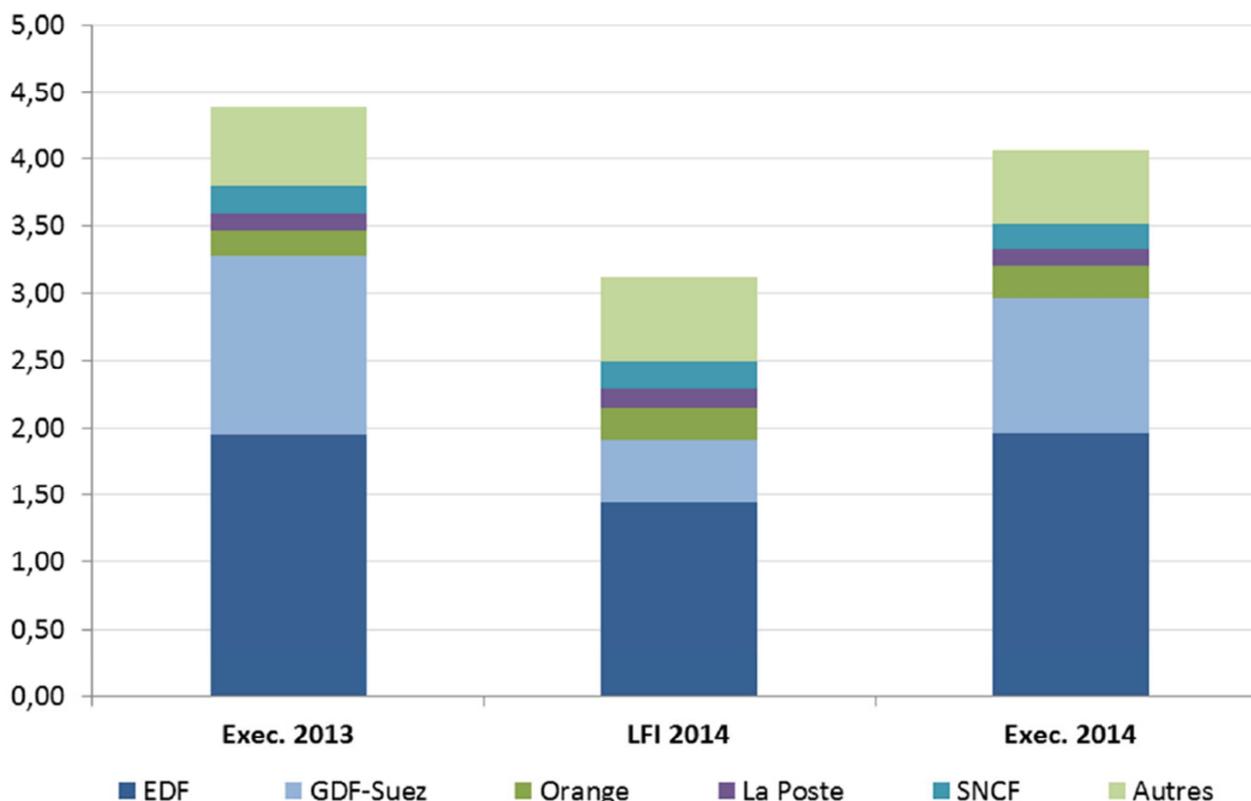
n.p. : non pertinent

Source : Cour des comptes, Note d'analyse sur l'exécution 2014 des recettes non fiscales, mai 2015.

La Cour des comptes remarque que plusieurs entreprises ont versé des dividendes alors que leurs résultats de 2013 étaient négatifs. En particulier, GDF Suez a enregistré un résultat net part du groupe de - 9,3 milliards d'euros en 2013 du fait de dépréciations très importantes d'actifs, compte tenu de la dégradation des perspectives de production électrique et de stockage de gaz en Europe. Il a néanmoins enregistré un résultat net part du groupe positif de 2,4 milliards d'euros en 2014.

**DIVIDENDES DES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES,
EN EXÉCUTION 2013, EN LOI DE FINANCES INITIALE ET EN EXÉCUTION 2014**

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes, Note d'analyse sur l'exécution 2014 des recettes non fiscales, mai 2015.

De façon générale, la Cour note que les taux de distribution – c'est-à-dire le rapport entre les dividendes versés en 2014 à l'État et les résultats 2013 – sont élevés. Elle regrette que cette information ne soit pas rendue publique par l'Agence des participations de l'État dans le rapport sur l'État actionnaire, pour mettre en lumière l'effort de distribution de dividendes demandé aux entreprises. Des taux de distribution élevés témoignent, selon elle, de la préférence de l'État pour un rendement de court terme au détriment, potentiellement, des intérêts de long terme des entreprises.

Notamment, le dividende d'EDF aurait dû être minoré du fait du provisionnement des coûts du démantèlement des centrales nucléaires⁽¹⁾ mais l'administration de tutelle a permis à l'entreprise d'actualiser ses provisions à un taux dérogatoire de 4,8 % au lieu du taux réglementaire de 4,57 %⁽²⁾.

(1) Les charges futures liées aux opérations de fin de cycle de la filière nucléaire étant des dépenses inéluctables, elles sont aujourd'hui déjà intégrées dans les comptes des exploitants. Elles le sont sous forme de provisions, calculées à partir des charges brutes, auxquelles est appliqué un taux d'actualisation, pour prendre en compte un échéancier de réalisation très long.

(2) Le taux plafond réglementaire est calculé comme la moyenne mobile sur 4 ans des taux d'obligations d'État à 30 ans (TEC 30) majoré de 100 points de base (pb). Il est en nette baisse. En 2012, le taux d'actualisation réglementaire est ainsi passé de 5,0 % à 4,8 %. Cette diminution avait déjà dégradé le résultat financier d'EDF. Le 24 mars 2015, la direction générale de l'énergie et du climat a modifié l'arrêté du 21 mars 2007 relatif à la sécurisation du financement des charges nucléaires pour autoriser EDF à déroger à une nouvelle baisse du taux réglementaire d'actualisation à 4,57 %.

Dans sa communication de mai 2014 à la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le coût de production de l'électricité nucléaire, la Cour avait pointé les désaccords persistants entre l'État et les exploitants sur le niveau souhaitable du taux d'actualisation des provisions.

Dans sa note d'analyse sur l'exécution 2014 des recettes non fiscales, la Cour critique le régime dérogatoire finalement accordé à l'exploitant. Un taux d'actualisation moins élevé aurait conduit EDF à augmenter ses provisions de 1,1 milliard d'euros dans les comptes 2013 (de 32,6 à 33,7 milliards d'euros), minorant d'autant le résultat financier d'EDF et donc, le dividende de l'État.

PRODUITS DES ENTREPRISES FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

Produits	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014
Produits des participations de l'État dans des entreprises financières	1 556	1 927	1 876
<i>Banque de France</i>	<i>1 381</i>	<i>1 283</i>	<i>1 300</i>
<i>Caisse des dépôts</i>	<i>0</i>	<i>472</i>	<i>415</i>
<i>SPPE</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>AFD</i>	<i>68</i>	<i>64</i>	<i>43</i>
<i>Caisse centrale de réassurance</i>	<i>100</i>	<i>102</i>	<i>100</i>
<i>Autres</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>18</i>
Contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés	510	24	332
Prélèvements sur le Fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations	0	1 100	733

Source : Cour des comptes, Note d'analyse sur l'exécution 2014 des recettes non fiscales, mai 2015.

Par ailleurs, les produits totaux versés en 2014 par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) s'élèvent à 1,5 milliard d'euros, ce qui représente une augmentation d'un milliard d'euros par rapport à 2013 (0,5 milliard d'euros) et un retrait de 0,1 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Les prélèvements sur le Fonds d'épargne (0,7 milliard d'euros) ⁽¹⁾ ont pu reprendre ainsi que les versements par la CDC au titre de ses résultats (0,4 milliard d'euros), alors qu'aucun versement n'avait été fait à ce titre en 2013. La réforme de l'épargne réglementée en juillet 2013 s'est en effet traduite par une diminution des encours centralisés par le Fonds d'épargne, ce qui a, en pratique, réduit l'exigence de fonds propres et permis un prélèvement.

2. Les autres recettes non fiscales, plus aléatoires, moindres que prévu

Les autres recettes non fiscales sont principalement constituées :

– des produits du domaine de l'État (comprenant les loyers budgétaires et les redevances d'usage du spectre hertzien, pour un total de 1,9 milliard d'euros) ;

(1) En contrepartie de la garantie qu'il apporte aux dépôts, l'État opère un prélèvement sur le résultat du Fonds d'épargne, dans la limite des exigences prudentielles s'imposant à ce dernier. Faute de fonds propres suffisants en 2011 et 2012, aucun prélèvement n'avait pu être effectué sur le Fonds d'épargne en 2012 et 2013.

– de la vente de biens et services (principalement constituée de frais d’assiettes et de recouvrement, pour un total de 1,1 milliard d’euros) ;

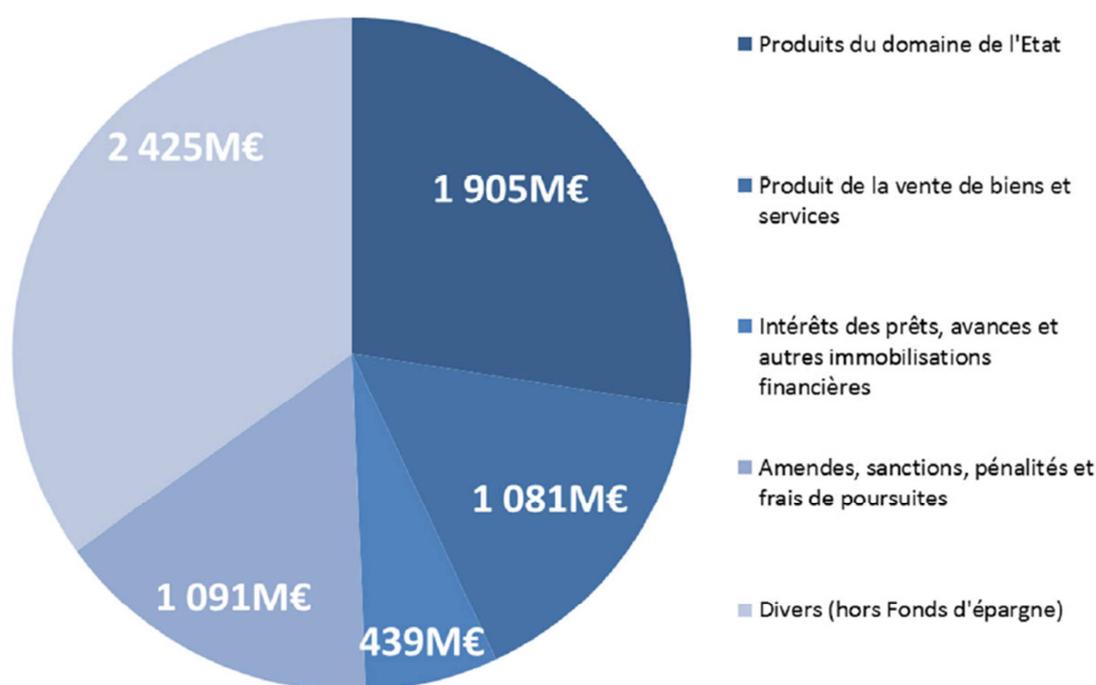
– des intérêts des prêts et avances (comprenant les prêts bilatéraux aux pays étrangers, pour un total de 0,4 milliard d’euros) ;

– des amendes (pour un total de 1,1 milliard d’euros) ;

– de divers produits (comprenant notamment la rémunération en provenance de la Coface et Natixis, pour un total de 2,4 milliards d’euros).

RÉPARTITION DES AUTRES RECETTES NON FISCALES (HORS FONDS D’ÉPARGNE)

(en millions d’euros)



Source : Cour des comptes, Note d’analyse sur l’exécution 2014 des recettes non fiscales, mai 2015.

Par rapport à 2013, les recettes non fiscales hors participations de l’État sont légèrement en baisse (– 0,5 milliard d’euros). Par rapport à la loi de finances initiale, la diminution de certains produits aléatoires (amendes infligées par les autorités de la concurrence, report des opérations de refinancement de plusieurs pays) est partiellement compensée par la hausse des prélèvements sur les résultats des garanties publiques à l’exportation accordées par la Coface. On observe également une diminution de 0,05 milliard d’euros par rapport à la loi de finances initiale, au titre des intérêts versés dans le cadre des prêts bilatéraux accordés par la France à la Grèce (11,4 milliards d’euros), du fait d’une diminution des taux d’intérêts observés sur les marchés ⁽¹⁾.

(1) Les prêts à la Grèce accordés dans le cadre du programme 854 portent intérêts à un taux variable Euribor à 3 mois + 50 points de base. Le taux d’intérêt moyen prévu au moment du projet de loi de finances, correspondant aux anticipations de taux des marchés financiers (future), était de 1,0 % pour 2014 tandis que le taux observé a finalement été de 0,6 %, ce qui a donné lieu à une diminution de 0,05 milliard d’euros des recettes non fiscales attendues sur cette ligne.

La Cour des comptes estime que la distinction entre recettes fiscales et recettes non fiscales pourrait être affinée concernant les pénalités liées à l'impôt. Les pénalités liées aux régularisations de situations fiscales de résidents à l'étranger du service de traitement des données rectificatives (STDR) sont classées en recettes non fiscales tandis que d'autres pénalités, représentant près de 0,9 milliard d'euros en 2014, sont classées en recettes fiscales (*cf. tableaux infra*).

PÉNALITÉS SUR RÉGULARISATION DE SITUATIONS FISCALES DE RÉSIDENTS À L'ÉTRANGER ISSUES DU SERVICE DE TRAITEMENT DES DONNÉES RECTIFICATIVES (STDR) ENREGISTRÉS BUDGÉTAIREMENT EN RECETTES NON FISCALES

(en millions d'euros)

Pénalités	2013	2014	Écarts exéc.2014/LFI	Écart exéc.2014/exéc. 2013
Service de traitement des données rectificatives (STDR)	310	480	50	170

Source : Cour des comptes, données issues des tableaux n^{os} 8 et 9 de la Note d'analyse sur l'exécution 2014 des recettes non fiscales, mai 2015.

PRINCIPALES PÉNALITÉS FISCALES ENREGISTRÉES BUDGÉTAIREMENT EN RECETTES FISCALES EN 2014

(en millions d'euros)

Pénalités	Montant en 2014
Pénalités de TVA	262
Pénalités d'IS	227
Pénalités d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	115
Pénalités sur les droits de mutations	93
Autres pénalités	160
Total	858

Source : Cour des comptes, Note d'analyse sur l'exécution 2014 des recettes non fiscales, mai 2015.

Cette présentation n'offre pas une lecture aisée du montant total des pénalités fiscales et mériterait en effet d'être améliorée.

Enfin, la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la CDC est classée en recette non fiscale de l'État alors que ses caractéristiques sont strictement identiques à celles de l'impôt sur les sociétés. Elle pourrait donc être classée, selon la Cour, dans les recettes fiscales.

3. Les premiers « retours » des investissements d'avenir

L'objectif premier des investissements d'avenir est d'améliorer le potentiel de croissance à moyen et long terme de la France mais la constitution d'actifs est aussi recherchée sous forme de « retour sur investissement ». Du fait de la variété de modalités de financement (avances remboursables sous conditions, apports en capital, prêts donnant lieu à intérêts...), le suivi de ces « retours » est complexe.

**« RETOURS » DES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR PAR ANNÉE
POUR QUELQUES OPÉRATEURS**

(en millions d'euros)

Opérateur	2011	2012	2013	2014	2015 et suivantes*	Total
ADEME	0	0	2	2	419	423
BPI	18	39	42	42	1 676	1 816
CDC	0	0	1	1	355	357
ONERA	0	0	0	0	2 605	2 605
Total	18	39	45	44	5 055	5 201

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. BPI : Banque publique d'investissement. CDC : Caisse des dépôts et des consignations. ONERA : Office national d'études et de recherches aérospatiales.

(*) Prévisions.

Source : *Cour des comptes*, Note d'analyse sur l'exécution 2014 des recettes non fiscales, mai 2015.

Ils sont pour l'instant difficilement chiffrables et concentrés sur quelques entités. Aucun suivi spécifique n'était en effet assuré par le ministère des finances jusqu'en 2014. Aujourd'hui, le Commissariat général à l'investissement est chargé d'améliorer ce recensement et la direction générale des finances publiques (DGFIP) a élaboré une nouvelle nomenclature d'imputation comptable et budgétaire qui permettra de mieux identifier les retours par catégorie (avances remboursables, prêts, apports, *etc.*) et par opérateur. Elle permettra notamment de distinguer les produits issus des programmes d'investissements d'avenir dans le tome 1 de l'annexe *Voies et moyens* du projet de loi de finances.

C. UNE APPRÉHENSION DES DÉPENSES FISCALES DÉLICATE

1. Des dépenses fiscales hors CICE stables

Les dépenses fiscales apparaissent en hausse par rapport à 2013 (+ 6,8 milliards d'euros). Une telle hausse était prévue, du fait de l'entrée en vigueur du CICE, mais elle devait s'accompagner d'une réduction des dépenses fiscales hors CICE, plafonnées par la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2012 à 2017, de 72 milliards en 2013 à 70,3 en 2014, grâce à des mesures importantes de réduction des celles-ci présentées dans le projet de loi de finances pour 2014.

**ESTIMATIONS SUCCESSIVES DU COÛT DES DÉPENSES FISCALES EN 2014
ET COMPARAISON AVEC L'EXÉCUTION 2013**

(milliards d'euros)

Dépenses fiscales	Exéc. 2013	2014			Écart exéc. 2013 / exéc. 2014	Écart PLF 2014 /exéc. 2014
		PLF 2014	PLF 2015	Exéc. 2014		
Dépenses fiscales totales	72,1	80,02	78,87	78,87	+ 6,8	- 1,14
CICE	0	9,76	6,5	6,4	+ 6,4	- 3,2
Dépenses fiscales hors CICE	72,1	70,26	72,37	72,4	+ 0,3	+ 2,14

Les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter des écarts dans le résultat des opérations.

Source : *Cour des comptes*, Note d'analyse sur l'exécution 2014 des dépenses fiscales, mai 2015.

Bien que l'ensemble des dépenses fiscales apparaisse en diminution par rapport à la prévision du projet de loi de finances pour 2014, du fait du coût moindre du CICE, le montant des autres dépenses fiscales est stable par rapport à 2013 mais en hausse de 2,1 milliards d'euros par rapport à la prévision du projet de loi de finances pour 2014. Ce résultat s'explique par les facteurs suivants :

- des mesures nouvelles ont été votées dans la loi de finances rectificative pour 2013 et dans la loi de finances pour 2014, notamment l'application de taux réduits de TVA pour des travaux d'amélioration des logements (+ 1,1 milliard d'euros) ;

- des changements de méthode ⁽¹⁾ ont conduit à réévaluer à la hausse le coût de certaines dépenses fiscales (+ 0,4 milliard d'euros) ;

- les mesures de réduction du coût des dépenses fiscales prévues dans le projet de loi de finances pour 2014 n'ont pas toutes été adoptées, notamment la mesure de suppression de la réduction pour frais de scolarité (- 0,4 milliard d'euros) ;

- *a contrario*, l'administration n'est pas parvenue à chiffrer les dépenses fiscales relatives à la taxe sur les transactions financières, faute de données (- 0,3 milliard d'euros) ;

- l'évolution spontanée des dépenses fiscales s'est révélée plus dynamique que prévu (+ 0,5 milliard d'euros), en particulier pour l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites, pour le taux réduit de TVA sur les travaux d'amélioration dans les logements de plus de deux ans, pour le crédit d'impôt recherche et pour l'exonération d'impôt sur le revenu ou l'imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie ;

- enfin, la loi de finances pour 2013 avait mis en place un plafonnement global des réductions et crédits d'impôt à caractère incitatif ou liés à un investissement applicables à l'impôt sur le revenu - le montant maximum

(1) De nouveaux fichiers ont permis à la direction générale des finances publiques (DGFIP) de réaliser des estimations plus précises. La Cour des comptes en présente le détail dans sa note d'analyse sur l'exécution 2014 des dépenses fiscales.

susceptible de bénéficier à un contribuable passant ainsi de 18 000 euros à 10 000 euros –, dont l’effet à la baisse n’a pas encore été évalué à ce stade.

En définitive, le plafond des dépenses fiscales, fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 à 70,8 milliards d’euros, est atteint.

COÛT DES DÉPENSES FISCALES HORS CICE DEPUIS 2012 À MÉTHODE CONSTANTE

(en milliards d’euros)

Année	2012	2013	2014
Dépenses fiscales hors CICE	71,2	70,9	70,7

L’évaluation retenue est la plus récente extraite des projets de loi de finances pour 2013, 2014 et 2015, les changements de méthodes ayant été neutralisés.

Source : Cour des comptes, Note d’analyse sur l’exécution 2014 des dépenses fiscales, mai 2015, page 18.

À méthode constante, on observe néanmoins une légère inflexion à la baisse depuis 2012 qui témoigne de la volonté de stabilisation des dépenses fiscales hors CICE.

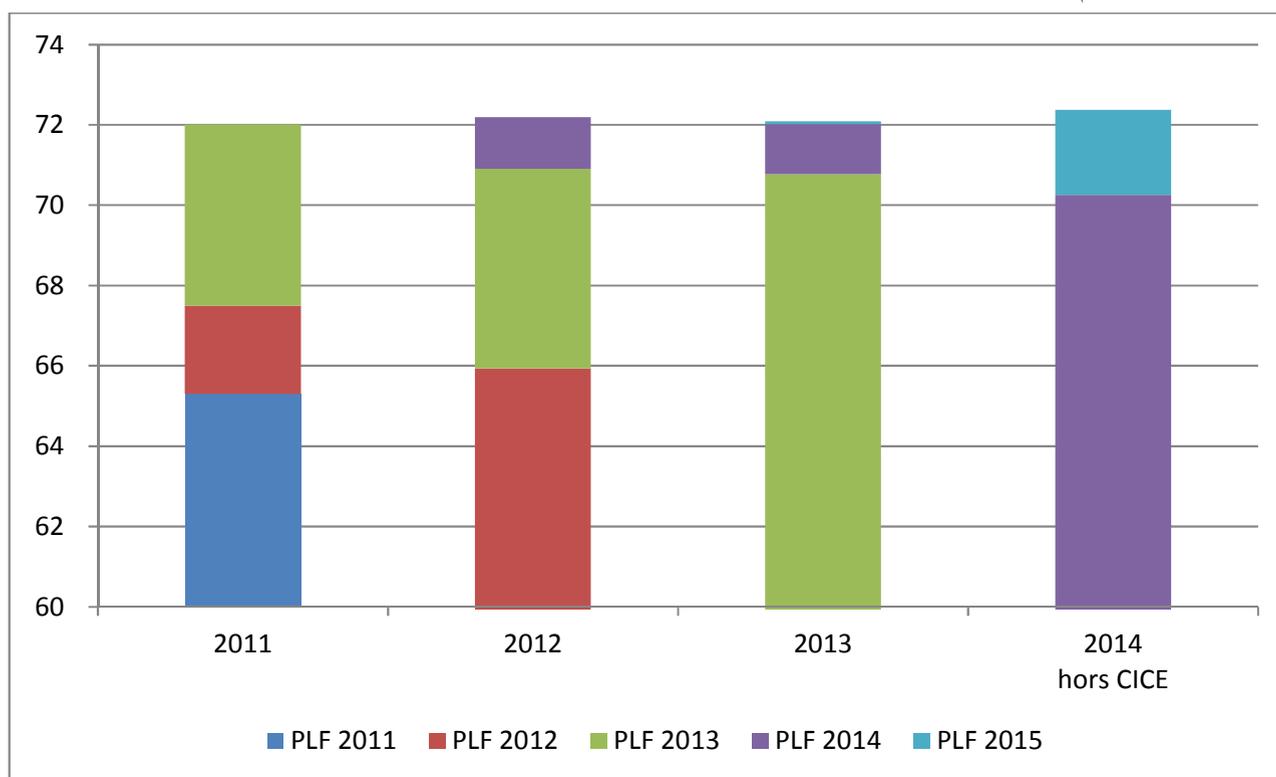
2. Une information toujours insuffisante sur les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales sont présentées dans le tome 2 de l’annexe *Voies et moyens* du projet de loi de finances. Cette annexe en présente la liste et le montant. Elle doit faire l’objet d’une actualisation dans le projet de loi de règlement. La Cour des comptes remarque cependant que le chiffrage des dépenses fiscales présenté en loi de règlement pour 2014 est identique à celui présenté huit mois auparavant dans le projet de loi de finances pour 2015. L’annexe au projet de loi de règlement de juin n’a donc aucune valeur ajoutée par rapport aux informations publiées avec le projet de loi de finances.

Comme le montre le graphique ci-dessous, les montants de dépenses fiscales présentés dans les projets de loi de finances sont systématiquement révisés à la hausse par la suite, témoignant de la fragilité des estimations.

RÉVISIONS SUCCESSIVES DES PRÉVISIONS DE DÉPENSES FISCALES

(en milliards d'euros)



Note de lecture : le montant des dépenses fiscales pour 2011 était évalué à 65 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2011. Il a été révisé à plus de 67 milliards dans le projet de loi de finances 2012 pour cette même année 2011. Le montant global des dépenses fiscales reste en définitive remarquablement stable dans le temps.

Source : Cour des comptes, Note d'analyse sur l'exécution 2014 des dépenses fiscales, mai 2015.

Pour mieux maîtriser le coût des dépenses fiscales et en évaluer la pertinence, plusieurs dispositions ont été introduites dans les lois de programmation des finances publiques.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 comportait quatre dispositifs relatifs aux dépenses fiscales :

- un plafonnement de leur montant (article 14) de 70,8 milliards d'euros à partir de 2013, hors CICE ;
- une durée de vie limitée pour les dépenses fiscales nouvellement créées ou étendues (article 16) ;
- une évaluation de leur efficacité et de leur efficacité (article 18), par cinquième chaque année de 2013 à 2017 ;
- une correcte information du Parlement (article 18), qui devait être destinataire des évaluations.

La dernière loi de programmation, pour les années 2014 à 2019, a repris l'essentiel de ces principes, en les précisant :

- l'article 19 fixe, suivant en cela une recommandation de la Cour des comptes, un double plafonnement pour les dépenses fiscales, un plafond global pour les dépenses fiscales et un plafond spécifique pour les crédits d'impôt ;

– les articles 21 et 23 disposent que les créations ou extensions de dépenses fiscales doivent être évaluées et revues au bout de trois ans ;

– l’article 22 prévoit la publication d’une annexe au projet de loi de finances présentant une liste des revues de dépenses ; celles qui ont été menées au cours des douze derniers mois, avec leurs conclusions et celles que le Gouvernement prévoit de mener d’ici le mois de février de l’année suivante et dont les conclusions devront être transmises au plus tard le 1^{er} mars.

PLAFONDS PRÉVUS PAR LA LPFP 2014-2019 AU TITRE DES DÉPENSES FISCALES

(en milliards d’euros)

Plafond	2015	2016	2017
Montant annuel des dépenses fiscales	80,6	81,8	86
Montant annuel des crédits d’impôt	24,7	25,9	30,1

Source : LPFP 2014-2019.

La Cour note que les objectifs chiffrés relatifs à la revue de dépenses ont disparu de la nouvelle loi de programmation. Elle regrette par ailleurs que les évaluations disponibles n’amènent pas à remettre en cause certaines dépenses fiscales. L’articulation des dépenses fiscales avec les politiques publiques est toujours déficiente. Certaines dépenses fiscales ne relèvent pas du responsable du programme auquel leurs objectifs se rattachent. Enfin, faute de produire des données publiques, l’action des conférences fiscales est impossible à évaluer.

3. Un coût budgétaire du CICE plus faible que prévu

Le CICE est un crédit d’impôt qui a pour but de réduire le coût du travail. Il est ainsi calculé sur la masse salariale au titre des rémunérations n’excédant pas 2,5 SMIC.

Rappel du fonctionnement de l’imputation d’un crédit d’impôt

L’impôt sur les sociétés (IS) est prélevé sur les bénéfices réalisés au cours d’un exercice annuel par les entreprises de capitaux exploitées en France. L’entreprise redevable doit calculer et verser l’IS spontanément en 4 acomptes les 15 mars, 15 juin, 15 septembre et 15 décembre. Le montant d’acompte d’IS dû est calculé à partir des résultats du dernier exercice clos. Après la clôture de l’exercice, le solde doit être versé au moyen du formulaire de relevé de solde (formulaire n° 2572). C’est sur ce formulaire que les crédits d’impôt acquis doivent être mentionnés. Les crédits d’impôt sont imputés sur le montant de l’IS brut dû. Si les crédits d’impôt sont supérieurs à l’IS brut, ils sont soit restitués immédiatement soit reportés l’exercice suivant.

En exécution, la dépense fiscale liée au CICE s’élève à 6,4 milliards d’euros au lieu d’une prévision de 9,8 milliards d’euros en loi de finances initiale.

Le coût budgétaire du CICE peut apparaître assez faible cette année. Ceci s’explique par la montée en charge progressive du CICE.

Il faut, en effet, rappeler que la consommation en 2014 du CICE porte sur les créances acquises en 2013. Or, en 2013, le taux du CICE était de 4 % au lieu de 6 % désormais.

Par ailleurs, le coût budgétaire du CICE n'intègre pas le montant des créances en report. Seule la consommation du CICE intervenue en cours d'année (imputation ou restitution) est prise en compte pour déterminer son coût budgétaire.

Consommation du CICE

Le CICE peut être consommé de deux façons : l'imputation sur l'impôt dû ou sa restitution par le Trésor (si le montant de l'impôt est insuffisant pour absorber le montant du crédit d'impôt). Toutefois, la restitution du CICE ne peut intervenir qu'après trois exercices. Dans cette attente, la créance de CICE est en report et peut seulement, le cas échéant, être imputé sur l'impôt dû au cours de l'un des trois exercices. Les créances en report (ni imputées ni restituées) ne sont pas considérées comme consommées et ne sont donc pas comptabilisées en dépenses fiscales.

Par exception, une restitution immédiate du CICE est possible pour les PME au sens communautaire, les jeunes entreprises innovantes, les entreprises nouvelles et les entreprises en difficultés.

Le coût budgétaire du CICE, compte tenu de sa montée en charge, est appelé à augmenter ces prochaines années.

Mais ceci n'explique qu'en partie l'écart entre la prévision initiale de son coût pour 2014 et la dépense fiscale effectivement constatée. En effet, les explications précédentes étaient connues au moment de l'adoption de la loi de finances initiale. Il existe d'autres raisons qui expliquent que le coût budgétaire du CICE soit plus faible que prévu en 2014.

Dans son rapport publié en septembre 2014, le comité de suivi du CICE suggère que les créances acquises par les entreprises et leur taux de consommation ont été moins élevés que prévu.

La baisse du rendement de l'IS – hors CICE – explique en partie une consommation plus faible que prévu, les possibilités d'imputation se réduisant dans la même proportion que l'impôt dû.

Il est aussi possible que d'autres crédits d'impôt imputés sur l'IS aient été préférés au CICE « *parce que les entreprises sont plus familiarisées avec les dispositifs anciens ou parce que le CICE apparaît en bas de la rubrique* »⁽¹⁾ dans le formulaire de liquidation de l'impôt.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire des recettes fiscales, mai 2015.

La ligne relative au CICE se trouve en effet en dessous de la ligne relative au crédit d'impôt recherche (CIR) dans le formulaire de liquidation de l'IS pour l'année 2014. L'administration a modifié son formulaire pour l'année 2015 : désormais, la ligne relative au CICE précède celle relative au CIR. Il est possible que ce seul changement ait une incidence positive sur le taux de consommation du CICE au titre de l'année en 2015.

Depuis le 1^{er} septembre 2014, un nouveau système européen de comptabilité nationale (SEC 2010) est entré en vigueur, en remplacement du SEC 1995 qui était appliqué depuis 1996.

Désormais, le coût d'un crédit d'impôt restituable est évalué en fonction des droits acquis et non pas en fonction de son coût budgétaire, ce qui entraîne cette année un surcoût de CICE en comptabilité nationale par rapport à son coût budgétaire. En d'autres termes, l'intégralité de la créance doit désormais être enregistrée l'année de sa naissance, même si l'imputation sur l'impôt ou le remboursement effectif a lieu plusieurs années après.

Le surcoût du CICE en comptabilité nationale du fait de l'actualisation du système européen de comptabilité nationale (SEC) s'élève à environ 3,8 milliards d'euros (10,2 – 6,4) soit près de 0,2 % du PIB.

COMPTABILISATION DU CICE EN 2014

(en milliards d'euros)

Comptabilité nationale SEC 1995	Comptabilité budgétaire Dépenses fiscales	Comptabilité nationale SEC 2010
	6,4*	10,2**

Source : * Note d'analyse sur l'exécution budgétaire des recettes fiscales de la Cour des comptes. ** INSEE, Informations rapides, comptes nationaux des administrations publiques – année 2014 (premiers résultats).

Par ailleurs, les crédits d'impôt restituables, tel que le CICE, sont désormais assimilés à des dépenses en comptabilité nationale, et non plus à des moindres recettes. Cela a pour effet de relever à la fois le niveau des dépenses et des recettes publiques.

II. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

A. EN EXÉCUTION, L'ÉTAT PORTE LA GRANDE MAJORITÉ DE L'EFFORT DEMANDÉ EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

1. Une exécution inférieure aux prévisions initiales

Les résultats de l'exécution 2014 traduisent les efforts importants réalisés en cours d'année pour maîtriser l'évolution des dépenses de l'État dans un contexte économique plus dégradé qu'anticipé.

Comme rappelé précédemment, ces efforts se traduisent par une sous-exécution importante des dépenses du budget général par rapport aux prévisions de la LFI.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRE LA LFI 2014 ET L'EXÉCUTION 2014

(en crédits de paiement, en milliards d'euros)

Périmètres de dépenses	LFI 2014	Exécution 2014	Écart LFI/ exécution 2014
Dépenses brutes, hors fonds de concours*	407,4	395,3	- 12,1
Dépenses nettes, y compris prélèvements sur recettes et fonds de concours	383,6	377,7	- 5,9
Dépenses nettes, hors prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne	309,2	302,9	- 6,3
Pour mémoire, PSR	74,4	74,8	0,4

(*) Périmètre correspondant à l'autorisation budgétaire au titre des crédits du budget général adoptée en LFI 2014.

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

Les écarts constatés entre les prévisions de la LFI et l'exécution 2014 découlent de nombreuses opérations, retracées dans le tableau ci-dessous ⁽¹⁾.

DÉCOMPOSITION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL	
<i>(en millions d'euros)</i>	
1. Du plafond des dépenses brutes* adoptées par le Parlement aux dépenses nettes**	
– Crédits de paiement du budget général en LFI.....	
– Déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts	102 056
– Sous-total des dépenses nettes :	305 312
Fonds de concours :	3 906
– sous-total des dépenses nettes, y compris les fonds de concours en LFI	309 218
2. Modifications de crédits de paiement en LFR** :	
– Sous-total des dépenses nettes :	304 797
3. Ajout des prélèvements sur recettes (PSR) en LFI :	
– Modifications des PSR en LFR :	+ 261
– <i>Sous-total PSR</i> :	74 678
– Prévisions des dépenses nettes, y compris PSR et fonds de concours, par les lois de finances initiale et rectificatives.....	379 475
4. Modifications réglementaires des crédits de paiement	
– Reports depuis 2013	1 438
– Autres modifications réglementaires	– 504
Total des crédits ouverts	380 409
5. Reports vers 2015 :	
– 2015 :	– 2 351
6. Modifications proposées dans le projet de loi de règlement :	
– annulations des crédits de paiement du budget général	– 267
– annulation des PSR	96
– annulation fonds de concours	–231
7. Dépenses nettes totales, y compris PSR et fonds de concours.....	377 656
– Écart à la LFI.....	– 5 979
Dépenses nettes totales, hors PSR :	302 882
– Écart à la LFI.....	– 6 336

(*) Crédits du budget général, hors fonds de concours

(**) Crédits du budget général, hors remboursements et dégrèvements d'impôts et y compris fonds de concours.

(***) Loi de finances rectificative du 8 août, loi de finances rectificative du 29 décembre et décrets d'avance des 7 octobre et 2 décembre 2014.

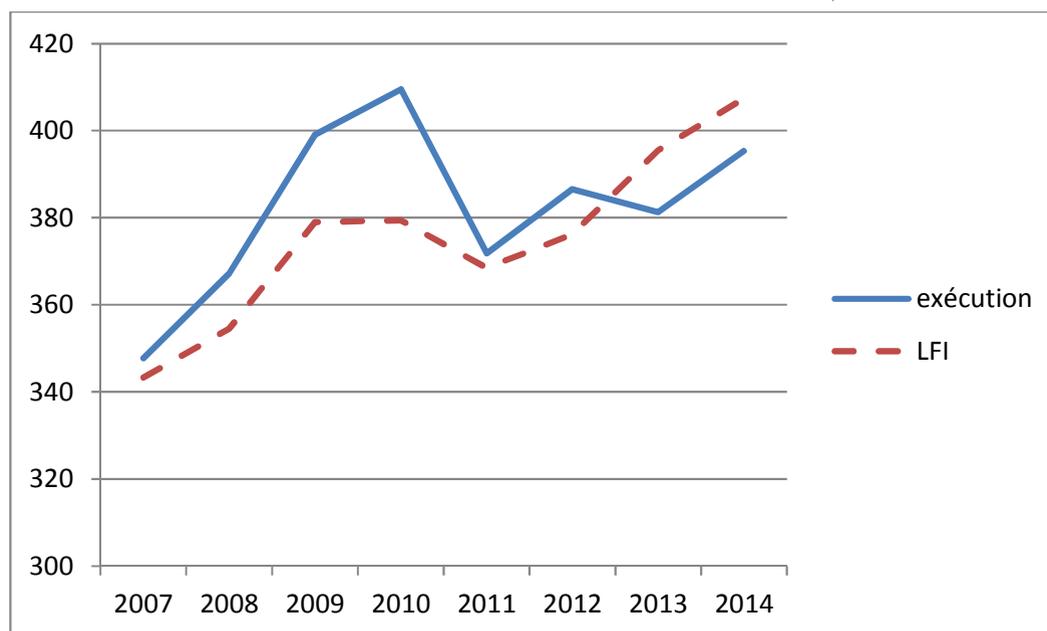
Ces résultats traduisent l'effort d'ajustement budgétaire engagé par le Gouvernement en cours d'année pour mieux maîtriser l'évolution des dépenses de l'État et respecter les plafonds de dépenses adoptés par le Parlement. Le graphique

(1) Cette présentation synthétique est détaillée infra.

suisant permet de constater que, si les dépenses en exécution ont systématiquement été supérieures aux prévisions des lois de finances initiales au cours de la précédente législature, cette tendance s'est inversée sous la présente législature.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES BRUTES DU BUDGET GÉNÉRAL
ENTRE LOI DE FINANCES INITIALE ET EXÉCUTION DE 2007 À 2014**

(en milliards d'euros)



Source : lois de finances initiales et projets de loi de règlement des années 2007 à 2014.

Cette baisse est également sensiblement entre l'exécution 2013 et celle de 2014 sur le périmètre des dépenses nettes du budget général, hors dépenses exceptionnelles. Sur des périmètres plus larges, ces dépenses augmentent, mais de façon beaucoup moins soutenue qu'au cours des précédentes années.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRE LES EXÉCUTIONS 2013 ET 2014

(en milliards d'euros)

Périmètres de dépenses	Exécution 2013	Exécution 2014	Écart exécution 2013/2014	Écart en %
Dépenses brutes, hors fonds de concours	381,3	395,3	14	+ 4
Dépenses nettes, y compris PSR et fonds de concours	376,7	377,7	1	0
Dépenses nettes, hors PSR	298,6	302,9	4,3	+ 1
Dont dépenses exceptionnelles	8,1	14,3	-	-
Dépenses nettes, hors dépenses exceptionnelles	290,5	288,6	1,9	- 0,7

PSR : prélèvement sur recettes.

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

Par ailleurs, les prélèvements sur recettes diminuent de 3,2 milliards d'euros (74,8 milliards d'euros en 2014 au lieu de 78 milliards d'euros en 2013) du fait de :

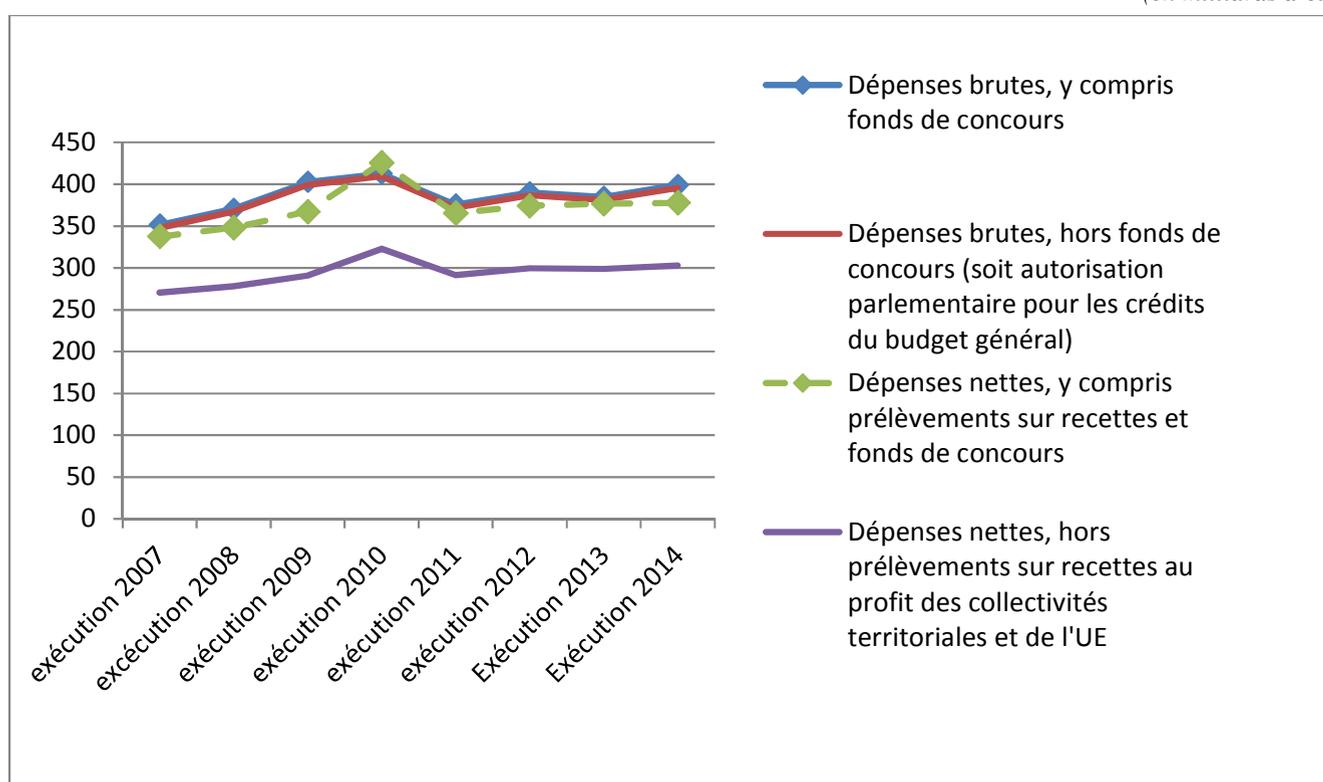
- la diminution de 2,2 milliards d'euros du PSR en faveur de l'Union européenne (20,3 milliards d'euros en 2014 au lieu de 22,5 milliards en 2013, année marquée par des prélèvements exceptionnels) ;

- la baisse d'un milliard d'euros du PSR en faveur des collectivités territoriales (54,4 milliards d'euros au lieu de 55,6 milliards en 2013).

Le graphique ci-dessous illustre, d'une part, l'augmentation importante des dépenses de l'État entre 2007 et 2010, liée pour partie à la crise financière et à celle des dettes souveraines, et, d'autre part, la stabilisation de ces dépenses à compter de 2012.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES BRUTES ET NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT SUR LA PÉRIODE 2007-2014

(en milliards d'euros)



Source : lois et projets de loi de règlement pour les années 2007 à 2014.

2. Une maîtrise des dépenses de l'État liée à un pilotage infra-annuel efficace

La baisse de 6,3 milliards d'euros des dépenses nettes du budget général en exécution au regard des prévisions de la LFI 2014 et leur évolution limitée entre 2013 et 2014 (+ 4,3 milliards d'euros) s'expliquent par :

- une baisse des dépenses pilotables du budget général de 2,3 milliards d'euros, liée notamment au durcissement en cours d'année de la norme de dépenses « zéro valeur » ;

– une diminution de la charge de la dette de 3,5 milliards d’euros et de la contribution au compte d’affectation spéciale (CAS) *Pensions* de 0,5 milliard d’euros ayant permis une exécution inférieure au plafond de dépenses comprises dans la norme « zéro volume ».

a. La baisse des dépenses contenues dans le champ des normes de dépenses

● *Le périmètre des normes de dépenses de l’État*

Pour assurer le respect de la norme de dépense de l’État, deux normes de dépenses spécifiques ont été introduites, soit :

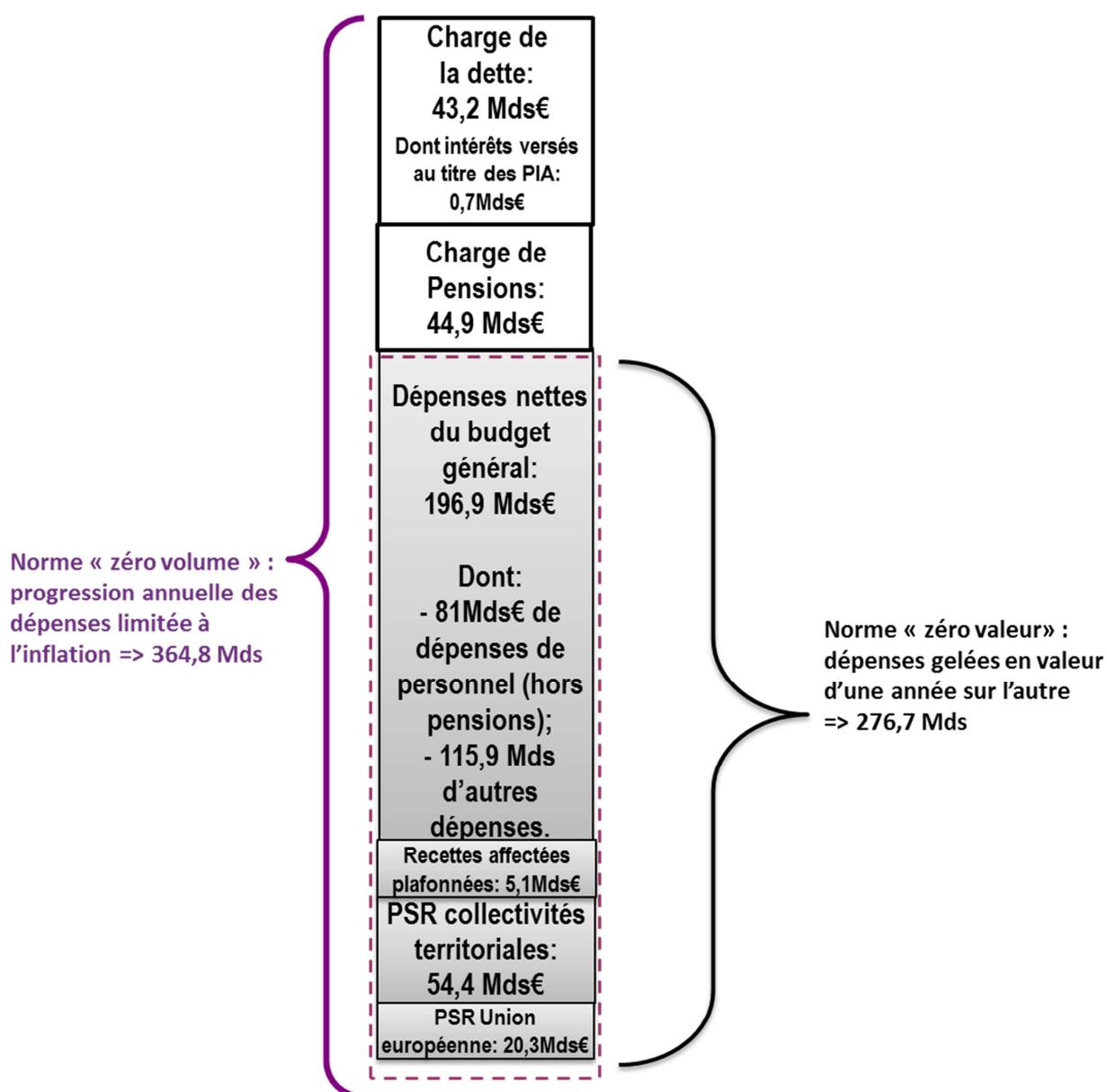
– la norme « zéro volume » appliquée à compter de 2004 aux dépenses nettes du budget général (c’est-à-dire hors mission *Remboursements et dégrèvements*) de manière à ce qu’elles n’augmentent pas plus rapidement que l’inflation prévisionnelle entre deux LFI successives (ce plafond peut donc être revu à la hausse ou à la baisse en cas de révision de l’hypothèse d’inflation) ;

– la norme « zéro valeur », appliquée à compter de 2009 aux dépenses du budget général considérées comme pilotables, soit les dépenses nettes, hors programme *Charge de la dette et trésorerie de l’État* et *CAS Pensions*. Le plafond fixé par cette norme correspond, à champ constant, au niveau des crédits fixé par la LFI prise comme référence pour établir la trajectoire pluriannuelle des finances publiques. À titre d’exemple, les plafonds de la norme « zéro valeur » retenus par la LPFP 2014-2019 correspondent, à champ constant, au niveau des crédits fixé en LFI 2014 ⁽¹⁾.

Le schéma ci-dessous rappelle synthétiquement la composition de ces deux normes de dépenses.

(1) Depuis la LPFP pour la période 2009-2012, un article fixe les plafonds de ces deux normes de dépenses pour la période de la programmation.

LES DÉPENSES COMPRISES DANS LE CHAMP DES NORMES DE DÉPENSES « ZÉRO VALEUR » ET « ZÉRO VOLUME » EN EXÉCUTION 2014



- **Le respect des normes de dépenses malgré leur durcissement en cours d'année**

– Le respect des normes fixées par la LFI 2014 et révisées à la baisse par les LFR

Le plafond de la norme « zéro volume » a été fixé en LFI 2014 à 370,5 milliards d'euros, soit au niveau prévu par l'article 6 de la LPPF 2012-2017, tandis que le plafond de la norme « zéro valeur », a été fixé à 278,5 milliards d'euros, soit à un niveau inférieur d'un milliard d'euros au plafond retenu dans le cadre de la programmation annuelle pour 2014.

Afin de compenser la baisse des prévisions de recettes et d'inflation, et de respecter ainsi la trajectoire de déficit fixée pour 2014, la LFR du 8 août 2014 a réduit ces deux plafonnements de 1,6 milliard d'euros.

Malgré ce durcissement en cours d'année, les normes de dépenses ont été tenues en exécution, comme l'indiquent les tableaux suivants.

DURCISSEMENT DU PLAFOND DE LA NORME « ZÉRO VOLUME » EN 2014

(en milliards d'euros)

Plafond	Montant	Écart
Plafond fixé en LFI 2013 (format 2014)	373	–
Exécution 2013	368,8	– 4,2
Plafonds fixé par la LPFP 2012-2017	370,5	– 1,7
Plafond fixé en LFI 2014	370,5	0
Plafond durci en LFR1* 2014	368,9	– 1,6
Exécution 2014	364,8	– 4,1

(*) Loi de finances rectificative du 8 août 2014.

DURCISSEMENT DU PLAFOND DE LA NORME « ZÉRO VALEUR » EN 2014

(en milliards d'euros)

Plafond	Montant	Écart
Plafond fixé en LFI 2013 (format 2014)	280,9	–
Exécution 2013	280	– 0,97
Plafonds fixé par la LPFP 2012-2017	279,5	– 0,5
Plafond fixé en LFI 2014	278,5	– 1
Plafond durci en LFR1 2014	276,9	– 1,6
Exécution 2014	276,7	– 0,12

(*) Loi de finances rectificative du 8 août 2014.

– Une baisse des dépenses comprises dans le champ des normes de dépenses entre 2013 et 2014

Par ailleurs, l'exécution des dépenses comprises dans le champ de ces normes a été inférieure à celle de 2013 de :

– 3,25 milliards d'euros pour les dépenses comprises dans la norme « zéro valeur », ce qui représente la plus forte baisse annuelle des dépenses pilotables du budget de l'État enregistrée depuis dix ans ;

– 3,97 milliards d'euros pour les dépenses comprises dans la norme « zéro volume ».

EXÉCUTION 2014 SUR LE PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES

(en milliards d'euros)

Dépenses	LFI2013 (format 2014)	Exécution 2013 (format 2014)	Norme 2014 durcie	Exécution 2014	Écart à la norme 2014	Écart à l'exécution 2013
Dépenses du budget général (hors dette et pensions)	199,22	198,14	197,36	196,87	- 0,49	- 1,27
Prélèvement sur recettes collectivités territoriales	55,69	55,56	54,19	54,43	+ 0,24	- 1,13
Prélèvement sur recettes Union européenne	20,43	20,66	20,22	20,34	+ 0,12	- 0,32
Taxes affectées	5,63	5,63	5,09	5,1	+ 0,01	- 0,53
Norme « Zéro valeur »	280,97	279,99	276,86	276,74	- 0,12	- 3,25
Charge de la dette	46,90	44,89	46,65	43,16	- 3,49	- 1,73
Contribution au CAS Pensions	45,18	43,88	45,44	44,90	- 0,54	+ 1,02
Norme « Zéro volume »	373,06	368,76	368,96	364,80	- 4,15	- 3,97

Source : Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

Ces bons résultats illustrent d'autant plus les efforts consentis par le Gouvernement qu'une part importante des dépenses de l'État reste rigide. Sur les 364,8 milliards d'euros de dépenses de l'État comprises dans le champ des normes en valeur et en volume, seules celles du budget général qui ne sont pas liées aux charges de personnel, peuvent être considérées, sous quelques réserves, comme véritablement pilotables. Ces dernières représentent 197 milliards d'euros en 2014, soit un peu plus de la moitié des dépenses sous norme, sur lesquelles se concentrent les efforts budgétaires.

- *Les remarques méthodologiques de la Cour des comptes sur le respect des normes de dépenses*

Dans son dernier rapport sur l'exécution du budget de l'État, la Cour des comptes « déplore (comme) chaque année une définition restrictive du périmètre des normes et des "facilités" qui réduisent les dépenses sur le champ de la norme "zéro valeur" ».

– Les recommandations de la Cour sur le périmètre de la norme « zéro valeur »

Plusieurs recommandations ont été formulées par la Cour afin de rendre plus effective l'application de cette norme.

En premier lieu, la Cour reprend la recommandation formulée dans le cadre de l'examen de la loi de règlement de 2010 concernant le traitement des décaissements réalisés par les opérateurs gestionnaires des investissements d'avenir ⁽¹⁾.

Après avoir rappelé que seule la rémunération des dotations non consommables était incluse dans le champ de la norme « zéro volume », la Cour avait en effet proposé, « *pour que la norme de dépenses ne soit pas, de longues années durant, contournée, d'ajouter chaque année à compter de 2011 la consommation de dotations consommables aux dépenses entrant dans le champ de la norme* ».

Si cette recommandation n'avait pas été reprise dans les rapports de la Cour au titre des années suivantes, le lancement d'un deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA) en 2014, d'un montant de 12 milliards d'euros, a conduit la Cour à la formuler de nouveau.

Le principal motif évoqué pour justifier cette intégration des décaissements dans le champ de la norme « zéro valeur » tient à ce que les crédits des PIA peuvent se substituer à des dépenses qui auraient dû être financées par le budget général de l'État, notamment en matière de défense.

En effet, les crédits du PIA 2 ont financé certaines dépenses de défense insuffisamment dotées par la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et supportées principalement par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) pour un montant de 2 milliards d'euros.

En deuxième lieu, la Cour recommande, comme chaque année, de réintégrer dans le champ de la norme les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux qui s'apparentent, selon elle, à une dépense d'intervention en faveur des collectivités territoriales (pour un montant de 54 milliards d'euros en 2014).

En troisième lieu, la Cour réitère la nécessité d'élargir le périmètre de la norme aux dépenses de certains comptes dès lors que ces dépenses servent à financer une politique publique déjà supportée par le budget général.

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

Afin d'encadrer cette dépense et de mettre un terme à des pratiques budgétaires contestables visant à inscrire sur un compte spécial des dépenses qui auraient dû être portées par le budget général, le périmètre de la norme de dépense

(1) Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2010, mai 2011.

devrait être élargi aux dépenses de certains comptes d'affectation spéciale, à l'instar des dépenses des CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées du spectre hertzien* et *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Au regard de ces recommandations, la Rapporteuse générale souhaite rappeler que la norme « zéro valeur » constitue un outil de pilotage et qu'elle n'a, en ce sens, pas vocation à embrasser la totalité des dépenses de l'État.

Son périmètre doit permettre au contraire d'orienter les économies à réaliser sur les dépenses sur lesquelles le Gouvernement exerce une faculté directe de décision. Dans le cadre des investissements d'avenir, exclus des normes de dépenses comme l'ensemble des dépenses considérées comme exceptionnelles, les opérateurs sont les destinataires et les gestionnaires des crédits alloués, bien que l'État conserve une capacité d'intervention par le biais du Commissariat général à l'investissement – CGI (présenté *infra*).

Il ne semble donc pas opportun de les intégrer à la norme de dépense puisque l'État n'est pas le seul à décider de l'utilisation des crédits et que ces investissements doivent être « sanctuarisés », quel que soit l'effort à réaliser sur les dépenses de l'État par ailleurs, afin de soutenir la compétitivité de l'économie française, ce qui justifie d'ailleurs leur caractère extrabudgétaire.

Enfin, l'évolution du montant des décaissements liés aux investissements d'avenir aura un effet de plus en plus sensible sur les finances publiques à mesure que les projets d'investissement se réaliseront et d'autres normes (en premier lieu évolution en valeur de la dépense publique) pourront en rendre compte et conduire à des ajustements si nécessaire.

– Les « facilités » budgétaires répertoriées par la Cour pour assurer le respect des normes

Comme chaque année, diverses mesures de périmètre, souvent discutables, ont été prises par le Gouvernement, conduisant à exclure de la norme 445 millions d'euros (au lieu de 1,3 milliard d'euros en 2013).

MESURES AYANT FACILITÉ LE RESPECT DE LA NORME DE DÉPENSE EN 2014

(en millions d'euros)

Changements de périmètre (réforme de l'apprentissage)	50
Fonds de concours irréguliers	190
Rétablissement de crédits sur le CAS <i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i>	125
CAS <i>Participation financière de l'État</i>	80
Total	445

Source : Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

Au-delà de ces remarques méthodologiques, la sous-exécution des normes de dépenses a découlé de la réalisation d'économies supplémentaires en cours d'année.

b. Des mises en réserve plus importantes

La qualité de la gestion de la dépense en cours d'année qui garantit le respect des objectifs fixés par le législateur repose principalement sur :

– la constitution d'une réserve de précaution en début d'exercice, renforcée au cours des dernières années ;

– l'application du principe d'auto-assurance au sein d'un programme, d'une mission ou de plusieurs missions (dans le cadre de la « solidarité interministérielle »), qui consiste à réserver des crédits en début de gestion pour couvrir d'éventuels aléas budgétaires.

● *Le renforcement de la réserve de précaution*

Pour rappel, la réserve de précaution est un dispositif régi par le 4° de l'article 51 de la LOLF qui poursuit deux objectifs :

– d'une part, faire face aux aléas de gestion à travers l'annulation de crédits « gelés » ;

– d'autre part, modérer le rythme de progression de la consommation des crédits en cours d'année, en n'autorisant que progressivement la dépense des fonds « gelés ».

Les taux de mise en réserve, de 0,5 % pour les crédits liés aux dépenses de personnel et de 7 % pour les autres crédits, au lieu de 6 % en 2013, ont permis de constituer une réserve théorique de 8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 7,5 milliards d'euros en CP pour 2014, au lieu de 6,73 milliards d'euros en AE et 6,53 milliards d'euros en CP en 2013.

ÉVOLUTION DU TAUX DE MISE EN RÉSERVE

(en %, sauf mention contraire)

Taux	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015
Taux de mise en réserve des crédits hors titre 2	5 %	6 %	7 %	8 %
Taux de mise en réserve des crédits du titre 2	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %
Montant de la réserve en début d'exercice <i>(en milliards d'euros)</i>	5,8	6,5	7,5	8

Cette réserve a été complétée en cours d'année par des mesures, prises en mai 2014, de « surgel » d'un montant total de 1,41 milliard d'euros en AE et 1,79 milliard d'euros en CP. Les différents mouvements ayant affecté la réserve de précaution sont rappelés dans le tableau suivant.

**RENFORCEMENT DE LA MISE EN RÉSERVE INITIALE
PAR UN « SURGEL » EN COURS D'EXERCICE**

(en millions d'euros)

Mouvements	Réserve	
	AE	CP
Réserve théorique	8 006	7 508
Surgel mai 2014	+ 1 413	+ 1 790
Annulation de crédits gelés en LFR 1	- 1 473	- 1 600
Dégels en cours d'année	- 5 987	- 5 702
Réserve restante	1 958	1 996

Source : Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

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

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

Afin de limiter ces pratiques pour l'avenir, la LPFP 2014-2019 prévoit que le taux de mise en réserve des crédits s'appliquera à compter de 2015, non plus au niveau des programmes, mais au niveau du budget général. Cette mesure doit permettre de constituer une réserve de précaution crédible au regard des capacités d'économies des différents programmes.

- *Les redéploiements de crédits et l'application du principe d'auto-assurance*

Comme chaque année, certaines dépenses ont été supérieures aux prévisions de la LFI. À titre d'exemple :

– les opérations extérieures de la défense (OPEX) ont atteint 1,1 milliard d'euros au lieu des 450 millions d'euros prévus en LFI ;

– des dépenses sociales, liées par exemple à hébergement d'urgence ;

– les refus d'apurement par la Commission européenne des aides versées par l'État au titre de la politique agricole commune (PAC) ont représentés 429 millions d'euros.

Pour financer ces dépenses supplémentaires, des mouvements d'ouverture et d'annulation de crédits ont été opérés entre les différentes missions en application du principe d'auto-assurance, notamment par le biais de décrets d'avance. Certaines missions du budget général ont ainsi bénéficié de davantage d'ouvertures de crédits que d'annulations (elles sont « débitrices nettes »), tandis que d'autres ont subi des annulations plus importantes que les ouvertures (elles sont « créditrices nettes »).

● *L'évolution annuelle des crédits des missions du budget général*

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits des différentes missions du budget général. Leur évolution individuelle est commentée dans les rapports annuels de performances annexés au présent projet de loi de règlement.

Mission	LFI	Total des CP ouverts (en millions d'euros)	Dépenses constatées (en millions d'euros)	Écarts LFI/CP ouverts		Écart LFI/dépenses constatées	
				valeur	%	valeur	%
Action extérieure de l'État	2 949	2 927	2 782	- 22	- 0,8	- 167	- 5,7
Administration générale et territoriale de l'État	2 739	2 791	2 713	52	1,9	- 25	- 0,9
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 195	3 670	3 616	475	14,9	421	13,2
Aide publique au développement	2 899	2 811	2 753	- 88	- 3,0	- 146	- 5,0
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 969	2 950	2 946	- 19	- 0,6	- 23	- 0,8
Conseil et contrôle de l'État	631	627	617	- 3	- 0,5	- 14	- 2,2
Culture	2 590	2 619	2 555	29	1,1	- 35	- 1,3
Défense	38 921	40 127	39 871	1 207	3,1	950	2,4
Direction de l'action du Gouvernement	1 345	1 263	1 227	- 82	- 6,1	- 118	- 8,8
Écologie, développement et mobilité durables	9 749	11 913	11 591	2 164	22,2	1 842	18,9
Économie	3 647	3 953	3 798	306	8,4	152	4,2
Égalité des territoires, logement et ville	8 122	7 811	7 615	- 311	- 3,8	- 507	- 6,2
Engagements financiers de l'État	50 864	47 340	47 095	- 3 524	- 6,9	- 3 769	- 7,4
Enseignement scolaire	64 964	65 156	65 111	192	0,3	147	0,2
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 426	11 400	11 263	- 26	- 0,2	- 163	- 1,4
Immigration, asile et intégration	659	739	727	80	12,1	68	10,4
Justice	7 806	7 713	7 661	- 93	- 1,2	- 145	- 1,9
Médias, livre et industries culturelles	811	796	789	- 15	- 1,8	- 22	- 2,7
Outre-mer	2 058	2 083	2 038	26	1,2	- 19	- 0,9
Politique des territoires	319	343	306	24	7,6	- 13	- 4,1

Mission	LFI	Total des CP ouverts (en millions d'euros)	Dépenses constatées (en millions d'euros)	Écart LFI/CP ouverts		Écart LFI/dépenses constatées	
				valeur	%	valeur	%
Pouvoirs publics	990	990	990	0	0,0	0	0,0
Provisions	35	2	0	- 33	- 94,3	- 35	- 100,0
Recherche et enseignement supérieur	31 338	30 784	30 554	- 554	- 1,8	- 783	- 2,5
Régimes sociaux et de retraite	6 513	6 506	6 506	- 7	- 0,1	- 7	- 0,1
Relations avec les collectivités territoriales	2 711	2 750	2 738	39	1,4	27	1,0
Remboursements et dégrèvements	102 056	96 255	96 131	- 5 801	- 5,7	- 5 925	- 5,8
Santé	1 295	1 393	1 390	97	7,5	94	7,3
Sécurités	18 238	18 143	18 096	- 95	- 0,5	- 141	- 0,8
Solidarité, insertion et égalité des chances	13 859	14 344	14 323	486	3,5	464	3,3
Sport, jeunesse et vie associative	546	541	535	- 5	- 1,0	- 11	- 2,0
Travail et emploi	11 125	11 014	10 674	- 111	- 1,0	- 451	- 4,1
Total général	407 368	401 755	399 013	- 5 614	- 1	- 8 355	- 2

Source : projet de loi de règlement pour 2014.

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

- *La stabilité du solde des budgets annexes*

- L'évolution du budget annexe *Publications officielles et information administrative*

La gestion du budget annexe *Publications officielles et information administrative* (BAPOIA) est assurée depuis 2010 par la direction de l'information légale et administrative issue de la fusion de la direction des Journaux officiels et la direction de la Documentation française.

Le montant des recettes courantes de ce budget annexe s'élève à 197,3 millions d'euros au lieu de 201,6 millions d'euros en 2013, pour une dépense de 172,3 millions, en augmentation de 6,2 millions d'euros par rapport à 2013 (166,1 millions d'euros en 2013).

Par conséquent, son excédent d'exploitation s'établit à 25 millions d'euros au lieu de 35,5 millions d'euros en 2013 et 49 millions d'euros en 2012.

- Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*

L'exécution du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) s'améliore en 2014 avec un excédent d'exploitation de 23 millions d'euros au lieu de 11,3 millions en 2013. Cette évolution provient principalement de l'augmentation des recettes de 61,2 millions d'euros (+ 3,3 %), tandis que les dépenses baissent de 49,4 millions d'euros (- 2,7 %).

● *La poursuite de la dégradation du solde des comptes spéciaux*

Le solde des comptes spéciaux, hors Fonds monétaire international (FMI), s'établit à 0,2 milliard d'euros au lieu de 0,6 milliard d'euros en 2013.

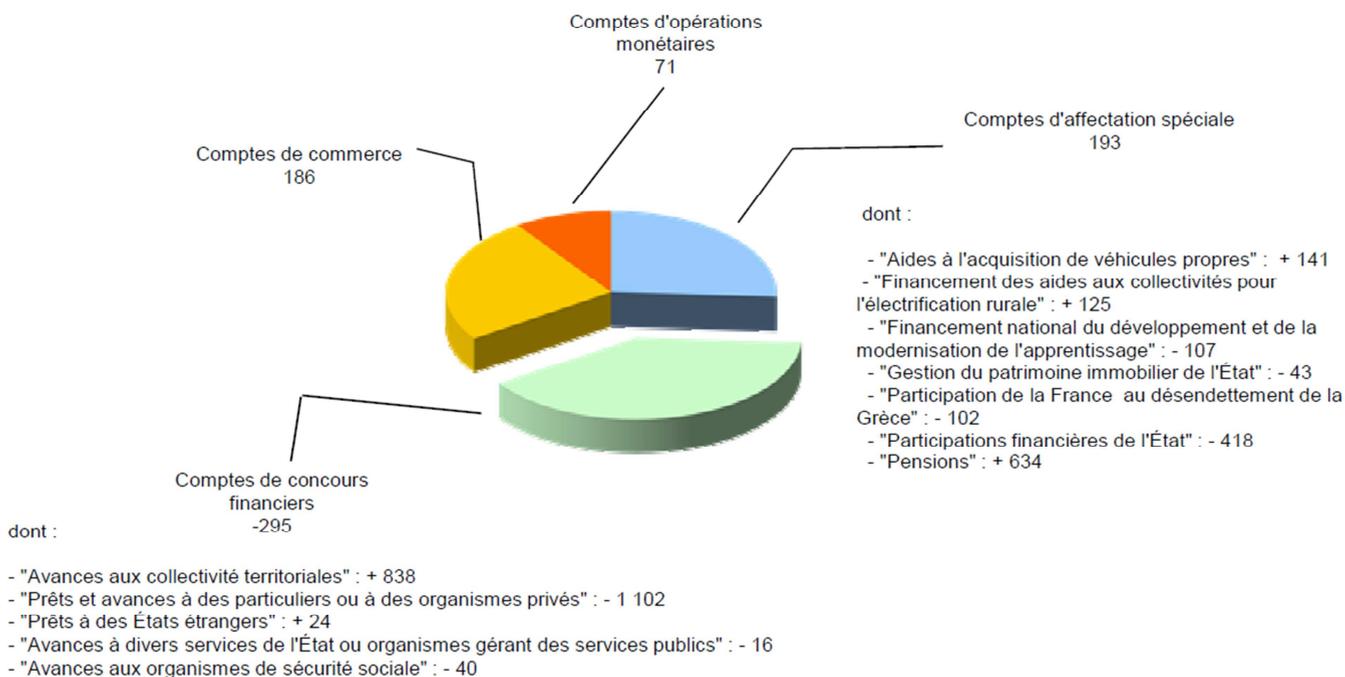
Ce résultat s'explique par :

– une dégradation du solde des comptes d'affectation spéciale qui passe de 600 millions d'euros en 2013 à 200 millions d'euros en 2014 du fait de la combinaison du déficit de 400 millions d'euros constaté sur le CAS *Participations financières de l'État* ; du déficit de 100 millions d'euros sur le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* ; ainsi que du solde nul sur le CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*.

– une dégradation du solde des comptes de concours financiers (en déficit de 0,3 milliard d'euros en 2014 au lieu de 0,2 milliard d'euros en 2013).

Par ailleurs, les comptes de commerce présentent un solde excédentaire de 0,2 milliard d'euros en 2014 et les comptes d'opérations monétaires sont en déficit de 0,8 milliard d'euros imputables aux opérations réalisées avec le FMI. Hors FMI, ces comptes n'enregistrent aucune évolution significative.

Le graphique suivant rappelle la composition des comptes spéciaux.



Source : projet de loi de règlement pour 2014.

B. DES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES EN COURS D'ANNÉE

Deux lois de finances rectificatives ont été adoptées en 2014 aux fins de couvrir les variations de recettes par rapport à la prévision et les besoins de financement apparus en cours de gestion, dans le respect de l'objectif de dépense

de l'État fixé en loi de finances initiale. La loi de finances rectificative pour 2014 du 29 décembre 2014 a également permis de ratifier les deux décrets d'avance du 7 octobre et du 2 décembre 2014.

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

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

1. De nouvelles réductions de dépenses en lois de finances rectificatives et *via* deux décrets d'avance pour compenser des dépenses supplémentaires

- *La loi du 8 août 2014*

Cette loi a procédé à l'annulation nette de 3,3 milliards d'euros en AE et de 3,4 milliards d'euros CP, résultant de :

- l'annulation de 3,5 milliards d'euros en AE et 3,7 milliards d'euros en CP (dont 1,9 milliard sur les dépenses des ministères et 1,8 milliard sur la charge de la dette) ;

- l'ouverture de 0,3 milliard d'euros en AE et CP.

- *La loi du 29 décembre 2014*

Cette loi a procédé à l'annulation nette de 1,6 milliard d'euros en AE et 1 milliard d'euros en CP, par le biais de :

- l'annulation de 3,4 milliards d'euros en AE et 2,7 milliards d'euros en CP ;

- l'ouverture de 1,8 milliard d'euros en AE et 1,7 milliard d'euros en CP.

Par ailleurs, des crédits affectés aux comptes spéciaux ont également fait l'objet d'une annulation à hauteur de 5,9 milliards d'euros en AE et de 0,5 milliard d'euros en CP au titre du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*.

- *Les modifications résultant de la ratification de deux décrets d'avance*

Cette dernière loi de finances a également procédé à la ratification :

- du décret n° 2014-1142 du 7 octobre 2014 prévoyant des ajustements de crédits de 56 millions d'euros en ouverture et en annulation, motivés par des dépassements de dépenses au titre de l'hébergement d'urgence ;

– du décret n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 prévoyant des ajustements de crédits de 1,7 milliard d’euros en AE et 1,3 milliard d’euros en CP en ouverture et en annulation au titre de plusieurs dépenses à financer de manière urgente, dont les OPEX conduites par le ministère de la Défense.

Au total, ces différentes dispositions ont conduit à une annulation nette de 4,9 milliards d’euros en AE et de 4,4 milliards d’euros en CP sur les crédits des dépenses nettes du budget général, y compris fonds de concours

Le tableau suivant retrace ces mouvements.

Total des dépenses du budget général compris fonds de concours	309,2	0,3	3,7	- 3,4	1,7	2,7	- 1,0	304,8
BUDGETS ANNEXES								
Total des dépenses des budgets annexes y compris fonds de concours	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4
COMPTES SPÉCIAUX								
Comptes d'affectation spéciale	70,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	70,9
Comptes de concours financiers	124,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	- 0,6	123,6
Comptes de commerce (solde)	- 0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,1
Comptes d'opérations monétaires (solde)	- 0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,1
Total des dépenses des comptes spéciaux	195,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	- 0,6	194,4
Total général CP	506,6	0,3	3,7	- 3,4	1,7	3,4	- 1,6	501,5

Source : projet de loi de règlement pour 2014.

2. Les modifications réglementaires

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

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

- soit la répartition des crédits ouverts (transferts, virements, répartitions des crédits de la mission *Provisions*).

L'ensemble de ces mouvements et leurs effets sur l'exécution sont présentés dans les tableaux suivants.

MODIFICATIONS APPORTÉES AUX LOIS DE FINANCES INITIALE ET RECTIFICATIVE PAR LES MESURES RÉGLEMENTAIRES ET LA LOI DE RÈGLEMENT

(en millions d'euros)

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Budget ou compte	Prévisions des lois de finances initiale et rectificatives	Reports de la gestion précédente	Virements		Transferts		Répartitions		Fonds de concours	Modifications de crédits liées à des plus-values de recettes	Autres modifications réglementaires	Crédits ouverts	Reports à la gestion suivante	Situation avant l'intervention du projet de loi de règlement	Projet de loi de règlement	
			Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations							Consommation	Ajustements de crédits
BUDGET GÉNÉRAL																
Dépenses brutes	399 750	16 334	87	- 87	1 133	- 1 133	95	- 95	2 509		- 504	418 089	- 13 470	404 619	399 213	- 5 406
À déduire : <i>Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	96 254											96 254		96 254	96 127	- 127
Total des dépenses du budget général	303 496	16 334	87	- 87	1 133	- 1 133	95	- 95	2 509		- 504	321 835	- 13 470	308 365	303 086	- 5 279
BUDGETS ANNEXES																
Total des dépenses des budgets annexes	2 370	106							19			2 495	- 91	2 404	2 341	- 63
COMPTES SPÉCIAUX																
Comptes d'affectation spéciale	70 851	4 756							16	5		75 628	- 4 433	71 195	67 446	- 3 749
Comptes de concours financiers	118 217	83										118 300	- 15	118 285	113 168	- 5 117
Total des dépenses des comptes spéciaux	189 068	4 839	0	0					16	5		193 928	- 4 448	189 480	180 614	- 8 866
TOTAL GÉNÉRAL DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	494 934	21 279	87	- 87	1 133	- 1 133	95	- 95	2 544	5	- 504	518 258	- 18 009	500 249	486 041	- 14 208

CRÉDITS DE PAIEMENT

Budget ou compte	Prévisions des lois de finances initiale et rectificatives	Reports de la gestion précédente	Virements		Transferts		Répartitions		Fonds de concours	Modifications de crédits liées à des plus-values de recettes	Autres modifications réglementaires	Crédits ouverts	Reports à la gestion suivante	Situation avant l'intervention du projet de loi de règlement	Projet de loi de règlement	
			Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations							Consommation	Ajustements de crédits
BUDGET GÉNÉRAL																
Dépenses brutes	397 145	1 438	89	- 89	1 151	- 1 151	24	- 24	3 675		- 504	401 754	- 2 351	399 403	399 013	- 390
À déduire : <i>Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	96 254											96 254		96 254	96 131	- 123
Total des dépenses du budget général	300 891	1 438	89	- 89			24	- 24	3 675		- 504	305 500	- 2 351	303 149	302 882	- 267
BUDGETS ANNEXES																
Total des dépenses des budgets annexes	2 358	15							19			2 392	- 15	2 377	2 367	- 10
COMPTES SPÉCIAUX																
Comptes d'affectation spéciale	70 924	5 261							16	5		76 206	- 5 026	71 180	67 466	- 3 714
Comptes de concours financiers	123 612	92										123 704	- 15	123 689	118 528	- 5 161
Comptes de commerce (solde)	- 117											- 117		- 117		
Comptes d'opérations monétaires (solde)	- 52											- 52		- 52		
Total des dépenses des comptes spéciaux	194 367	5 353	0	0	0	0			16	5		194 700	- 5 041	194 700	185 994	- 8 875
Total général des crédits de paiement	497 616	6 806	89	- 89	1 151	- 1 151	24	- 24	3 710	5	- 504	500 226	- 7 407	500 226	491 243	- 9 152

Source : direction du Trésor.

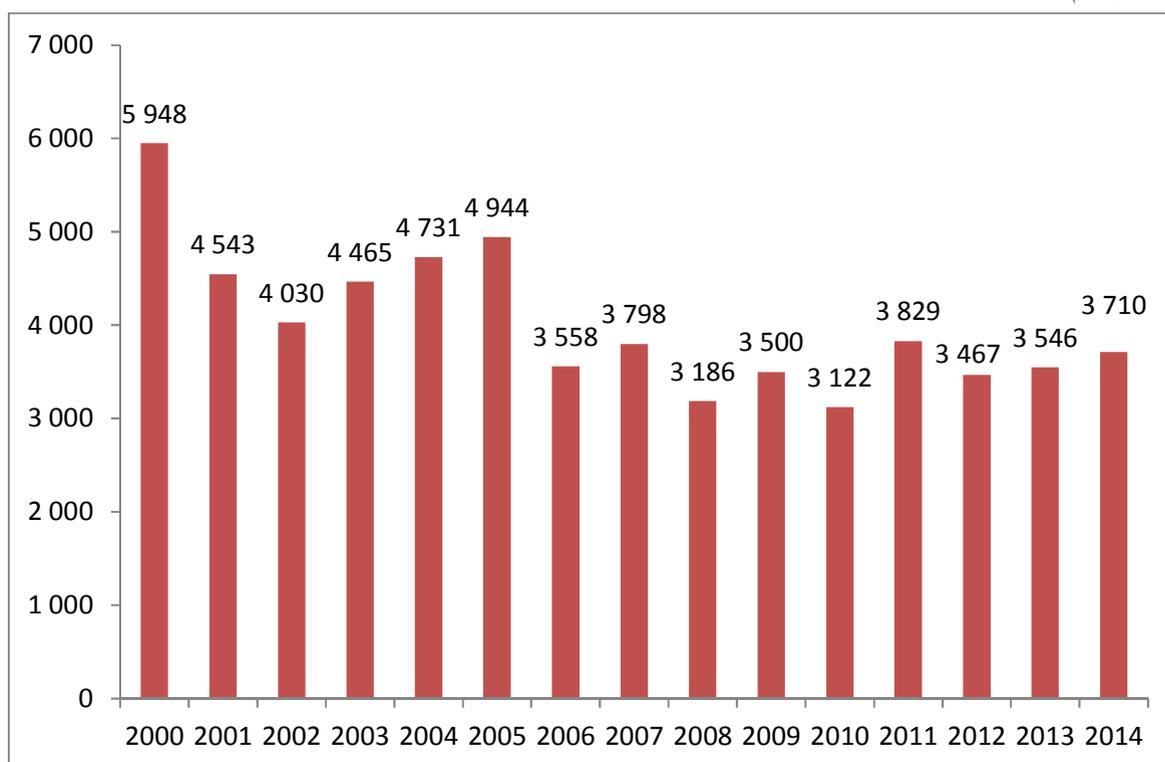
a. Les fonds de concours et attribution de produits

Les crédits ouverts par voie de fonds de concours et d’attribution de produits en 2014 sont en légère augmentation par rapport à 2013. Ils atteignent 3,71 milliards d’euros en CP (dont 3,67 milliards d’euros sur le budget général) au lieu de 3,54 milliards d’euros en 2013.

En autorisations d’engagement (AE), ils ont en revanche diminué (2,6 milliards d’euros en 2014 au lieu de 3,9 en 2013) essentiellement du fait de la suspension de l’écotaxe poids lourd qui devait être reversée à l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui a donc dû revoir la programmation de ses versements de fonds de concours à l’État.

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

(en millions d’euros)



Source : commission des finances.

b. La maîtrise des reports de crédits

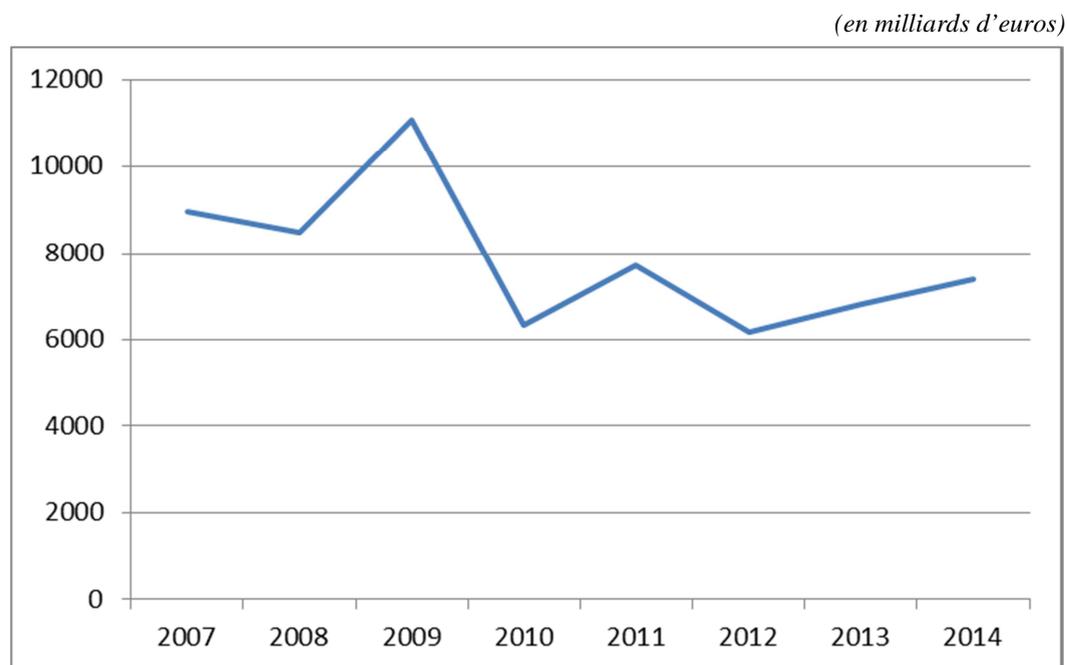
La pratique des reports de crédits, par arrêté du ministre en charge du budget, de l’année N sur l’année N + 1, doit être appréciée « en glissement » car si la pression budgétaire qui pèse sur l’année N est allégée par les reports sortants sur l’année N + 1, elle est accrue par les reports entrants de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

Les reports de crédits « entrants » (2013 vers 2014) s’élèvent, en CP, à 6,8 milliards d’euros au lieu de 6,2 milliards d’euros en 2013, dont 1,4 milliard d’euros sur les seules missions du budget général et 5,3 milliards d’euros sur les missions des comptes spéciaux.

Les reports de crédits « sortants » (2014 vers 2015), s'élèvent, en CP, à 7,4 milliards d'euros (au lieu de 6,8 milliards d'euros l'an passé), dont 2,3 milliards d'euros sur les seules missions du budget général (au lieu de 1,4 milliard d'euros en 2013) et 5 milliards d'euros sur les comptes spéciaux (au lieu de 5,3 milliards d'euros l'an passé).

Ces reports sont donc en légère augmentation, même s'ils restent inférieurs aux reports constatés entre les années 2007 et 2011.

ÉVOLUTION DES REPORTS DE 2007 À 2014



Sources : commission des finances à partir des lois de règlement.

La situation s'améliore en revanche en AE puisque les reports entrants (2013 vers 2014) se sont élevés à 21,3 milliards d'euros au lieu de 35,2 milliards d'euros en 2013, dont 16,3 milliards d'euros sur les missions du budget général et les reports sortants (2014 vers 2015) ont continué de diminuer pour représenter 18 milliards d'euros au lieu de 21,3 milliards d'euros en 2013.

Les montants importants que représentent ces reports, même si leur évolution apparaît maîtrisée, atteste de la difficulté de l'État à acquitter ses dettes ou à engager certains projets de long terme. La Rapporteuse générale souligne donc l'importance que revêt l'évolution du montant des reports « sortant » pour évaluer les tensions budgétaires auxquelles est confronté l'État en fin d'exercice.

c. Les autres mouvements réglementaires affectant les crédits

Parmi les autres mouvements réglementaires ayant affecté les crédits :

– les *transferts* de crédits ont été stables (1,1 milliard d'euros en 2014 comme en 2013) ;

– les *virements*, qui peuvent modifier la destination de la dépense à condition d’être effectués entre programmes d’un même ministère, ont légèrement diminués. Limités à 2 % des crédits ouverts par programme (I de l’article 12 de la LOLF), ils sont passés de 111 millions d’euros à 89 millions d’euros ;

– les *répartitions* des dotations de la mission *Provisions* (article 11 de la LOLF) s’élèvent à 24 millions d’euros en 2014, soit à un niveau un peu supérieur à 2013 (10 millions d’euros).

3. Les modifications proposées par le présent projet de loi de règlement

Le présent projet de loi de règlement tend à ouvrir des crédits complémentaires et à annuler des crédits non consommés en 2014. Le 2° du IV de l’article 37 de la LOLF dispose en effet que la loi de règlement « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concernée, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés* ».

a. Des ajustements techniques sur le budget général sans effet sur l’exécution

Les ouvertures de crédits proposées par le présent projet de loi, dans son article 4, représentent 1,33 euros en AE et 7,10 euros en CP. Il ne s’agit donc que d’ajustements techniques sans effet sur les résultats de l’exécution 2014.

Les annulations de crédits non consommés et non reportés atteignent quant à elles 5,4 milliards d’euros en AE (soit un montant en baisse par rapport à 2013) et 0,4 milliard d’euros en CP (soit un montant stable par rapport à 2013).

● *Les annulations d’AE les plus notables portent sur :*

– la mission *Défense* dont les AE non engagées et non reportées atteignent 3,5 milliards d’euros (soit un montant équivalent à 2013 mais supérieur aux 1,63 milliard d’euros de 2012 et 0,9 milliard d’euros de 2011). Ces annulations représentent 8 % des AE consommées ;

– la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* dont les AE non consommées et non reportées s’établissent à 500 millions d’euros, soit 16 % des crédits consommés ;

– la mission *Justice* pour 236 millions d’euros, soit 2 % des crédits consommés ;

– la mission *Provisions* pour 230 millions d’euros sur le programme *Dépenses accidentelles et imprévisibles* ;

– la mission *Égalité des territoires, logement et ville* pour 212 millions d’euros, soit 2 % des crédits consommés.

- *Les annulations en CP les plus importantes, hors remboursements et dégrèvements d'impôts, concernent par ordre d'importance décroissante :*

– la mission *Engagements financiers de l'État* pour 193 millions d'euros, soit 48 % des annulations de crédits ;

– la mission *Travail et emploi* pour 18 millions d'euros ;

– la mission *Écologie, développement et mobilité durables* pour 12 millions d'euros ;

– la mission *Administration générale et territoriale de l'État* pour 10 millions d'euros.

b. Les mouvements de crédits relatifs aux budgets annexes

Le présent projet de loi de règlement, dans son article 5, prévoit les mouvements de crédits présentés dans le tableau synthétique suivant :

MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES ET LES COMPTES SPÉCIAUX

Budget ou compte	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	Annulations non engagées et non reportées	Ouvertures	Annulations non engagées et non reportées
Budget annexe <i>Publications officielles et information administrative</i>	–	26,2	20,2	25,8
Budget annexe <i>Contrôle et exploitation aériens</i>	–	37,3	44,6	48,1
Comptes d'affectation spéciale	–	3 749	–	3 714
Comptes de concours financiers	–	5 116	–	5 161

Source : projet de loi de règlement pour 2014.

Ces mouvements font l'objet d'une présentation détaillée dans les rapports qui leur sont dédiés, présentés par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances.

c. Le solde des comptes spéciaux

Le présent projet de loi de règlement, dans son article 6 arrête, conformément au 4° de l'article 37 de la LOLF, les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice 2014. Le solde débiteur non reporté des concours financiers s'élève ainsi à 1,1 milliard d'euros, principalement du fait du non-report en 2014 d'une partie du solde du compte de *Prêts à des États étrangers*, du fait de remises de dettes en faveur des pays les moins avancés (soit un milliard d'euros).

De même, le compte *Pertes et bénéfices de change*, qui est soldé chaque année, présente un solde créditeur de 4,3 millions d'euros en 2014.

Ces mouvements font également l'objet d'une présentation détaillée dans les rapports présentés par les rapporteurs spéciaux à leur sujet.

C. LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT

Avec 120,8 milliards d'euros, les dépenses de personnel – en hausse de 1 % – constituent la première composante du budget de l'État (41,8 %).

Hors dépenses exceptionnelles et hors impact du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2), les autres dépenses du budget général, qui s'élèvent globalement à 167,9 milliards d'euros, sont en baisse de 1,75 %. Parmi elles, seules les dépenses d'intervention sont en progression (+ 0,8 %).

DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TITRES, HORS DÉPENSES EXCEPTIONNELLES ET HORS PIA 2

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

Source : commission des finances, à partir des données de la Cour des comptes.

1. Des dépenses de personnel en augmentation

Les dépenses de personnel inscrites en titre 2, pour un montant de 120,8 milliards d'euros portent sur les effectifs employés par les ministères (1 877 359 ETPT en 2014). Elles augmentent de 1,2 milliard sur un an. Les cotisations et contributions sociales augmentent proportionnellement plus vite que les rémunérations d'activité.

DÉPENSES DE PERSONNEL DE L'ÉTAT PAR CATÉGORIE

(en milliards d'euros)

Dépenses	2013	2014	Variation
Rémunérations d'activité	69	69,3	0,3
Cotisations et contributions sociales	49,8	50,7	0,9
<i>Dont CAS Pensions</i>	39,3	39,6	0,3
Prestations sociales et allocations diverses	0,8	0,8	0
Total	119,6	120,8	1,2

Source : commission des finances, à partir des données de la Cour des comptes et des annexes au projet de loi de règlement.

Les dépenses de personnel des opérateurs ne sont pas inscrites dans le titre 2 et sont financées en grande partie par des crédits du titre 3 par voie de subventions pour charges de service public. En incluant celles des opérateurs, les dépenses de personnel sont de l'ordre de 148,5 milliards d'euros, soit près de la moitié du budget général de l'État ⁽¹⁾.

- *Les dépenses de personnel, hors CAS Pensions et fonds de concours, augmentent de 0,44 %*

Hors CAS Pensions et hors fonds de concours, les dépenses de personnel ont atteint 80,56 milliards d'euros et n'augmentent que de 0,44 % à périmètre constant selon la Cour des comptes. Cette hausse s'explique notamment par le dynamisme du glissement vieillesse-technicité (298 millions d'euros), les nouvelles enveloppes catégorielles (301 millions d'euros) et les dépassements liés aux opérations extérieures du ministère de la défense (152 millions d'euros) ⁽²⁾. Les baisses d'effectif ont permis quant à elles une économie de 228 millions d'euros.

La hausse des dépenses de personnel, qui avait été anticipée en loi de finances initiale, est la conséquence de choix politiques assumés en faveur des ministères prioritaires (éducation, justice, sécurité). La stabilisation de l'emploi public permet parallèlement de réduire le tendancier de hausse sur la masse salariale. Comme l'a souligné la Cour des comptes, la hausse des dépenses de personnel, hors CAS Pensions, « *reste relativement contenue comparé aux taux de croissance enregistrés entre 2006 et 2010 – 0,9 % par an en moyenne* ».

Le budget triennal 2013-2015 reposait sur une évolution de la masse salariale limitée à 1 % par rapport à 2012. Cet objectif reste atteignable, malgré la hausse de 2014, compte tenu de la baisse de la masse salariale qui avait été constatée en 2013 (– 0,17 %).

- *Le dynamisme des contributions au CAS Pensions amplifie la hausse des dépenses de personnel*

La hausse des dépenses de personnel s'explique en partie par le dynamisme des cotisations au CAS Pensions. Le budget de l'État porte à ce titre une dépense de 39,6 milliards d'euros en 2014.

La quasi-totalité de la dépense de l'État au titre du CAS Pensions est constituée par les contributions employeurs des ministères et budgets annexe au titre des personnels civils et militaires, assises sur la rémunération liée à la grille indiciaire (le traitement brut et autres bonifications indiciaires).

(1) Les dépenses de personnel des opérateurs sont estimées à 27,7 milliards selon la direction du budget. Celles-ci incluent la rémunération des emplois hors plafonds rémunérés par les opérateurs sur leurs ressources propres et non par les subventions du budget général. Voir la consolidation des comptes financiers des opérateurs dans le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2014.

(2) Source : données de la direction du budget, calculs Cour des comptes.

**CONTRIBUTIONS EN 2014 DE L'ÉTAT EMPLOYEUR
AU TITRE DES RETRAITES DU PERSONNEL CIVIL ET MILITAIRES**

Catégorie de personnel	Assiette <i>(en millions d'euros)</i>	Taux <i>(en %)</i>	Contribution <i>(en millions d'euros)</i>
Personnel civil	39 040	74,28	28 999
Personnel militaire	7 430	126,07	9 367
Total	46 470	—	38 366

Source : commission des finances à partir des données figurant dans la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

Le taux du CAS « Pensions » – qui est déterminé chaque année en fonction des prévisions de dépenses – connaît une augmentation continue. En 2006, il était ainsi de 49,9 % pour les personnels civils et de 100 % pour les militaires, contre respectivement 74,28 % et 126,07 % aujourd'hui.

2. Une diminution des dépenses de fonctionnement de 0,3 milliard

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

a. Les dépenses de fonctionnement de l'État sont stabilisées

Après une légère hausse en 2013, les dépenses de fonctionnement des ministères sont stabilisées en 2014.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT EN CP HORS DÉPENSES EXCEPTIONNELLES

(en milliards d'euros)

Dépenses	2012	2013	2014
CP	20,73	21,73	21,69
AE	20,53	21,80	21,95

Source : Cour des comptes.

Les dépenses de fonctionnement en CP ont légèrement baissé malgré leur hausse significative au sein de la mission *Défense* (10,4 milliards en 2014, hors PIA, au lieu de 9,9 milliards en 2013), ce qui témoigne de l'effort accompli en ce domaine par les autres ministères.

b. Les subventions pour charges de service public ont légèrement diminué

Les subventions pour charges de service public inscrites au titre 3 du budget se sont élevées à 25,9 milliards d'euros en 2014 au lieu de 26,2 milliards d'euros en 2013. Elles ont été versées aux 550 opérateurs de l'État pour leurs dépenses d'exploitation courantes.

SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC

(en milliards d'euros)

Dépenses	2012	2013	2014
CP	23,78	26,14	25,89
AE	24,79	26,10	25,99

Source : Cour des comptes.

À noter que les opérateurs ont perçu, au total, des dotations budgétaires à hauteur de 41,20 milliards d'euros en tenant compte, outre des subventions pour charges de service public, des dotations en fonds propres et de crédits d'intervention ⁽¹⁾.

3. Une légère progression des dépenses d'intervention après une période de réduction significative

L'augmentation des dépenses d'intervention est limitée à 0,8 % après une période de forte baisse depuis 2010.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INTERVENTION DEPUIS 2010

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014
Titre 6	79,29	67,93	66,15	65,71	66,2

Source : commission des finances à partir des lois de règlement et du projet de loi de règlement.

L'effort accru en direction des contrats aidés (2,87 milliards d'euros en 2014 contre 1,96 milliard d'euros en 2013) explique en partie cette hausse. Les objectifs de contrats aidés, qui s'élevaient à 95 000 emplois d'avenir, 350 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) et 50 000 contrats initiative emploi (CUI-CIE), ont été globalement atteints, voire dépassés (tous contrats aidés confondus, le taux d'atteinte des objectifs est de 103,6 %) ⁽²⁾.

(1) Selon des chiffres de la direction du budget cités dans le rapport de la compte sur le budget de l'État en 2014.

(2) Source : rapport annuel de performances de la mission Travail et emploi.

III. LA DETTE DE L'ÉTAT

A. UNE DIVISION PAR MOITIÉ DE L'AUGMENTATION DE LA DETTE DEPUIS 2008

La dette de l'État continue de progresser en 2014 pour atteindre 1 610 milliards d'euros, mais à un rythme stabilisé par rapport à 2013 et inférieur de quatre points au rythme moyen constaté au cours de la précédente législature.

ÉVOLUTION DE LA DETTE DE L'ÉTAT AU TITRE DES ANNÉES 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dettes de l'État (en milliards d'euros)	1 056,9	1 184,7	1 262,4	1 354,5	1 457,3	1 535,9	1 610,2
Évolution annuelle (en %)	11	12	7	7	8	5	5

Source : INSEE.

L'augmentation de la dette négociable⁽¹⁾ est également stabilisée (+ 70 milliards en 2014, soit une augmentation légèrement inférieure à celles constatées en 2012 et en 2013, de respectivement 73,2 milliards d'euros et 71 milliards d'euros).

Elle atteint 1 528 milliards d'euros et est composée à 88 % de titres à moyen et long terme⁽²⁾, à 11 % de titres à court terme⁽³⁾ et à 12 % de titres indexés⁽⁴⁾.

COMPOSITION DE LA DETTE NÉGOCIABLE

(en milliards d'euros)

Type de dette	2013	2014	Écart 2013/2014
dette négociable	1 457	1 528	+ 5 %
long terme	1 283	1 352	+ 5 %
court terme	174	175	+ 1 %
titres indexés	174	190	+ 9 %

Source : Agence France Trésor.

(1) Soit la dette contractée sous la forme d'instruments financiers échangeables sur les marchés financiers, hors dépôts de certains organismes (collectivités territoriales, établissements publics, etc.) sur le compte du Trésor.

(2) Soit des OAT (obligation assimilable du Trésor), émis à long terme (maturité de dix ans et plus) et des BTAN (bons du Trésor à intérêts annuels) émis pour des durées moyennes (de maturité deux ans et cinq ans). Pour rappel, à compter du 1^{er} janvier 2013, les nouveaux titres de références créés à moyen terme sont émis sous la forme d'OAT et non plus de BTAN de manière à simplifier les catégories de titres existantes. Le dernier BTAN arrivera à échéance en 2017.

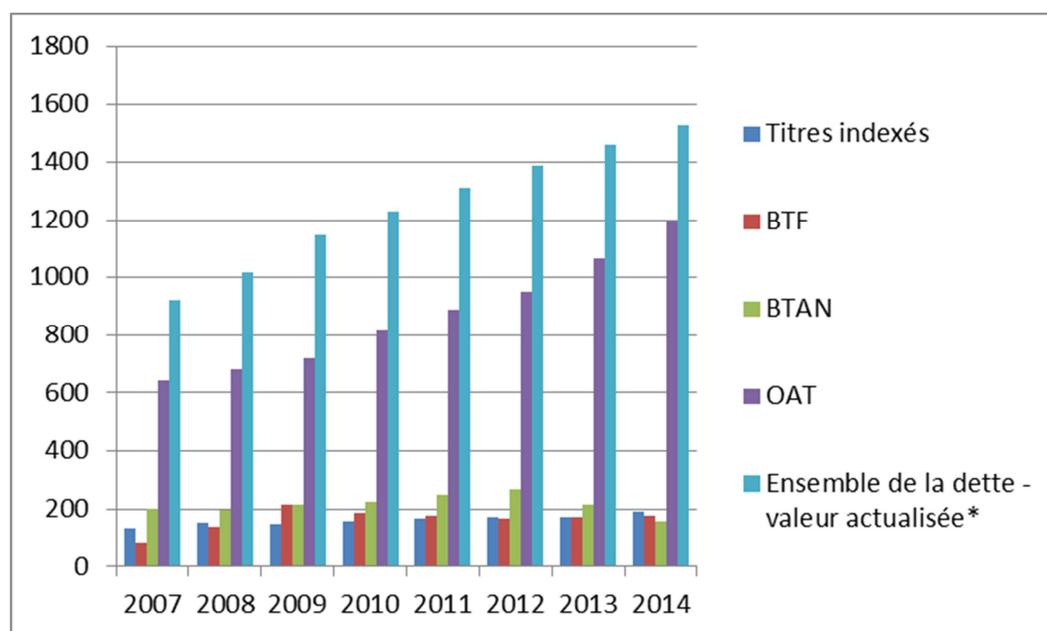
(3) Les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF) sont des titres assimilables du Trésor de maturité initiale inférieure ou égale à un an.

(4) Soit des titres indexés sur l'inflation de maturités diverses (à l'exemple des OATi ou des BTANi) qui permettent aux investisseurs de protéger le pouvoir d'achat de leurs investissements.²

Cette composition a été relativement stable depuis 2007, en dehors de l'augmentation exceptionnelle des émissions à court terme en 2009 dans le contexte de la crise des dettes souveraines et de la fusion des émissions de moyen terme dans l'encours de long terme, mise en œuvre depuis 2013, et qui se traduit par une augmentation sensible des OAT.

COMPOSITION DE LA DETTE NÉGOCIABLE SUR LES ANNÉES 2007-2014

(en milliards d'euros)



Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État, annexé au projet de loi de règlement pour 2014.

B. UN BESOIN DE FINANCEMENT EN DIMINUTION PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION 2013

Le besoin de financement diminue de 6,4 milliards d'euros entre 2013 et 2014 pour représenter, au titre de cette même année, 179,1 milliards d'euros. Cette diminution est liée, d'une part, à l'absence de reprise de dettes importantes en 2014 par l'État (ces reprises avaient en effet représenté 6,1 milliards d'euros en 2013, dont 4,5 milliards au titre de la reprise de la dette de l'Établissement public de refinancement et de restructuration – EPFR) et, d'autre part, à la baisse des amortissements de dette à moyen et long termes.

Ce besoin de financement est toutefois supérieur de 2,7 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, en raison d'un déficit budgétaire plus élevé que prévu.

TABLEAU DE FINANCEMENT AU TITRE DES ANNÉES 2013 ET 2014

(en milliards d'euros)

Éléments de financement	Exécution 2013	LFI 2014	2014 LFR1	2014 LFR2	Exécution 2014	Écart LFI / exécution 2014	Écart exécution 2013 et 2014
Amortissement de la dette à moyen et long terme	106,7	103,8	0	0	103,8	0	- 2,9
<i>dont amortissement de la dette à long terme</i>	60,6	41,8	103,8	103,8	41,8	0	- 18,8
<i>dont amortissement de la dette à moyen terme</i>	46,1	62	0	0	62	0	15,9
<i>dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	0	0	0	0	0	0	0
Amortissement des autres dettes	6,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0	- 5,9
Déficit à financer	74,9	70,6	71,9	77	73,6	3	- 1,3
<i>dont déficit budgétaire</i>	74,9	82,6			85,6	3	10,7
<i>dont dotation budgétaire du deuxième PIA</i>	0	- 12	0	0	- 12	0	0
Autres besoins de trésorerie	- 2,2	1,8	2,4	3,3	1,5	- 0,3	3,7
Total du besoin de financement	185,5	176,4	178,3	184,3	179,1	+ 2,7	- 6,4
Émissions de dette à moyen et long termes nettes des rachats	168,8	173	173	173	172	- 1	+ 3,2
Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	7,2	0	1,9	3,2	0	0	- 7,2
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	0	1,5	1,5	1,5	1,5	0	+ 1,5
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	0	0	0	0	1,4	+ 1,4	+ 1,4
Variation des correspondants	- 4,2	0	0	- 1	- 1,3	- 1,3	+ 2,9
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	7,9	1,4	1,4	0,9	- 1,4	- 2,8	- 9,3
Autres ressources nettes de trésorerie	5,7	0,5	0,	0,5	6,90	+ 6,4	+ 1,2
Total des ressources de financement	185,5	176,4	178,3	184,3	179,1	+ 2,7	- 6,4

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

1. Une stabilisation du déficit à financer entre 2013 et 2014

Le déficit à financer en 2014 représente 73,6 milliards d'euros au lieu de 73,3 milliards d'euros en 2013. L'impact du déficit sur le besoin de financement est donc stable.

Ce résultat est lié à l'exclusion des dépenses prises en compte pour le calcul du déficit à financer des dotations budgétaires liées au lancement du deuxième PIA (soit 12 milliards d'euros).

Cette exclusion se justifie par l'absence d'impact de ces dépenses sur le besoin de financement. En effet, les dotations reçues par les opérateurs gestionnaires des projets sont immédiatement déposées dans les livres du Trésor et ne sont décaissées que progressivement.

Pour rappel, cette présentation diffère de celle retenue en 2010, année du lancement du premier PIA. Le besoin de financement avait alors été majoré de 31,8 milliards d'euros, tandis que, par symétrie, les dépôts des correspondants étaient augmentés à due concurrence. Par conséquent, l'augmentation du besoin de financement n'était que faciale, puisqu'une ressource de montant équivalent venait compenser l'augmentation exceptionnelle des besoins.

Les seules opérations liées aux investissements d'avenir ayant un effet sur le déficit à financer sont les décaissements effectifs opérés par les opérateurs, nets des intérêts versés au titre des dotations non consommables des PIA, qui sont retracés à la ligne *Autres besoins de trésorerie* ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES AUTRES BESOINS DE TRÉSORERIE

(en milliards d'euros)

Opérations	LFI 2014	Exécution 2014
Autres besoins de trésorerie	1,8	1,5
Décaissements de PIA	4,2	3,2
Opérations budgétaires sans impact en trésorerie	- 6	- 4,7

Source : *Cour des comptes*, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

La baisse d'un milliard d'euros des décaissements au titre des PIA en exécution par rapport aux prévisions est liée à leur rythme moins rapide qu'anticipé.

2. Des amortissements de la dette qui traduisent pour partie les effets de la crise financière de 2008

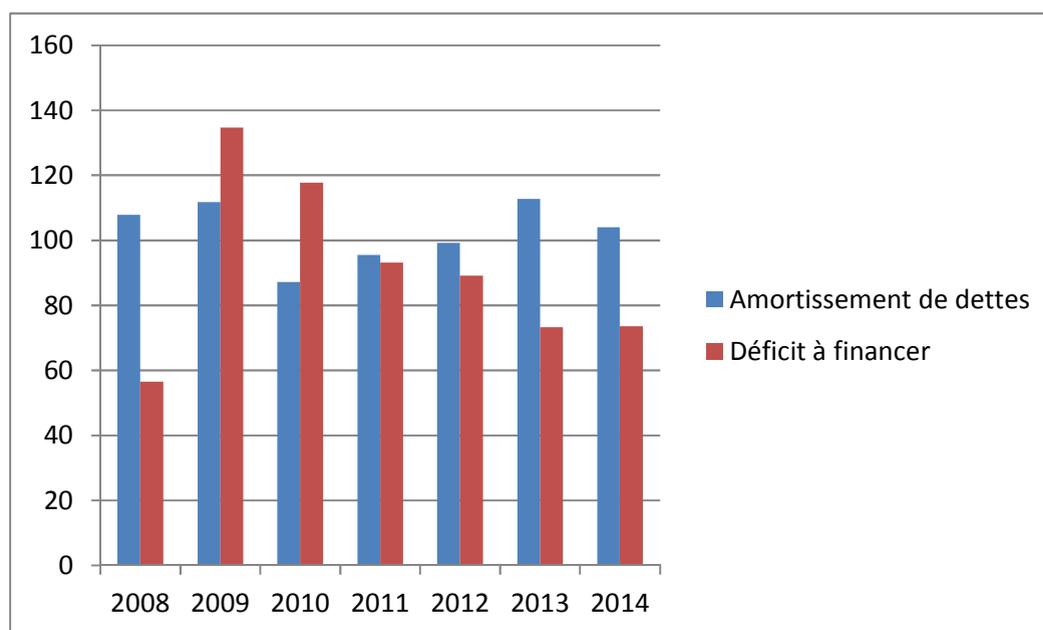
Les amortissements de dette à moyen et long termes diminuent de 2,9 milliards d'euros par rapport à 2013, pour représenter 103,8 milliards d'euros en 2014.

(1) Ces autres besoins de trésorerie comprennent également l'annulation des opérations budgétaires sans impact en trésorerie (par exemple, l'annulation de la charge d'indexation des titres indexés).

Malgré cette légère baisse, le volume des émissions demeure important et traduit, comme en 2013, l'arrivée à échéance d'émissions réalisées en 2009 et 2010 pour financer des déficits très dégradés par la crise des dettes souveraines. Le graphique ci-dessous illustre l'évolution de la composition du besoin de financement et l'effet des dettes contractées au cours de la crise sur l'effort de financement au titre de ces dernières années.

**PART DU DÉFICIT ET DES AMORTISSEMENTS DE DETTES
DANS LE BESOIN DE FINANCEMENT POUR LES ANNÉES 2008 À 2014**

(en milliards d'euros)



* Le déficit de 2010 est retraité des 31,8 milliards d'euros liés au lancement du premier PIA.

Source : lois et projets de loi de règlement des années 2008 à 2014.

Cette évolution est prise en compte par l'Agence France Trésor (AFT) dans sa gestion de la dette et de la trésorerie de l'État.

3. Un ajustement des ressources de financement en cours d'année

Chaque année, la loi de finances initiale prévoit une couverture des besoins de financement, reposant principalement sur des émissions de titres de dette à moyen et long terme.

La LFI 2014 avait ainsi prévu de couvrir le besoin de financement de 176,4 milliards d'euros par des émissions de moyen et long terme à hauteur de 173 milliards d'euros et de stabiliser l'encours des émissions à court terme.

**COUVERTURE DES BESOINS DE FINANCEMENT PAR DES ÉMISSIONS
DE MOYEN ET LONG TERMES**

(en milliards d'euros)

	LFI 2014	Exécution 2014	Écart
Besoin de financement	176,4	179,1	+ 2,7
OAT/BTAN	173	172	- 1

Les besoins de financement ayant été supérieurs de 2,7 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la LFI, les ressources de financement ont été complétées, d'une part, par 1,4 milliard d'euros d'émissions supplémentaires de BTF et, d'autre part, par un surcroît de trésorerie de 6,4 milliards d'euros, lié principalement aux primes à l'émission enregistrées lors de l'émission de nouveaux titres à moyen et long termes sur des souches existantes ⁽¹⁾.

Par ailleurs, 1,5 milliard d'euros provenant de cessions de participations ont été versés du compte d'affectation spéciale des *Participations financières de l'État* à la Caisse de la dette publique pour amortir la dette de l'État.

Ces ressources supplémentaires ont permis de :

– compenser la baisse des disponibilités du Trésor à la Banque de France et du rendement des placements de trésorerie de l'État (– 1,4 milliard d'euros) ainsi que celle des dépôts des correspondants (– 1,3 milliard d'euros) ;

– anticiper le rachat de dettes à échéance 2015 et 2016 de manière à alléger le besoin de financement au titre de ces deux années.

4. Des échéances de dette de 2015 et 2016 à préparer

La gestion des ressources de financement de l'État par l'AFT repose sur la maîtrise de la charge annuelle de la dette et sur l'anticipation de ses échéances. Dans ce cadre, deux stratégies ont été principalement développées : le rachat anticipé de titres ⁽²⁾ et la diversification de la gamme de titres proposée aux investisseurs.

Dans cette perspective, l'AFT a, de nouveau cette année, utilisé une partie des ressources de trésorerie disponibles pour anticiper des échéances de dettes au titre des années 2015 et 2016.

Pour rappel, la charge annuelle d'amortissement de 2014 avait déjà été réduite du fait de rachats anticipés effectués en 2012, à hauteur de 5 milliards d'euros. Cette démarche s'est poursuivie en 2013 et 2014 pour anticiper les échéances de 2014 à 2016.

En effet, à compter de 2014, les dettes de moyen terme contractées pendant la crise en 2009 arrivent progressivement à échéance, ce qui entraîne un besoin de financement élevé, atténué toutefois par les conditions très favorables de refinancement que connaissent les titres de dette française.

(1) Ces primes, qui ont atteint un montant de 7,4 milliards d'euros en 2014, correspondent à l'écart entre la rémunération des nouvelles émissions et celle des émissions anciennes auxquelles elles se substituent.

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

RACHATS ANTICIPÉS DE TITRES À ÉCHÉANCE 2015 ET 2016

(en milliards d'euros)

Rachats	Titres à échéance 2015	Total des rachats réalisés
Rachats opérés en 2013	10	23,2
Rachats opérés en 2014	27,7	31,1

Source : Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

La Cour des comptes estime ainsi qu'« *en l'absence des rachats anticipés réalisés en 2014, les remboursements à effectuer auraient été plus élevés, nécessitant des émissions à long terme plus élevées également (elles sont attendues à 187 milliards d'euros en 2015)* ».

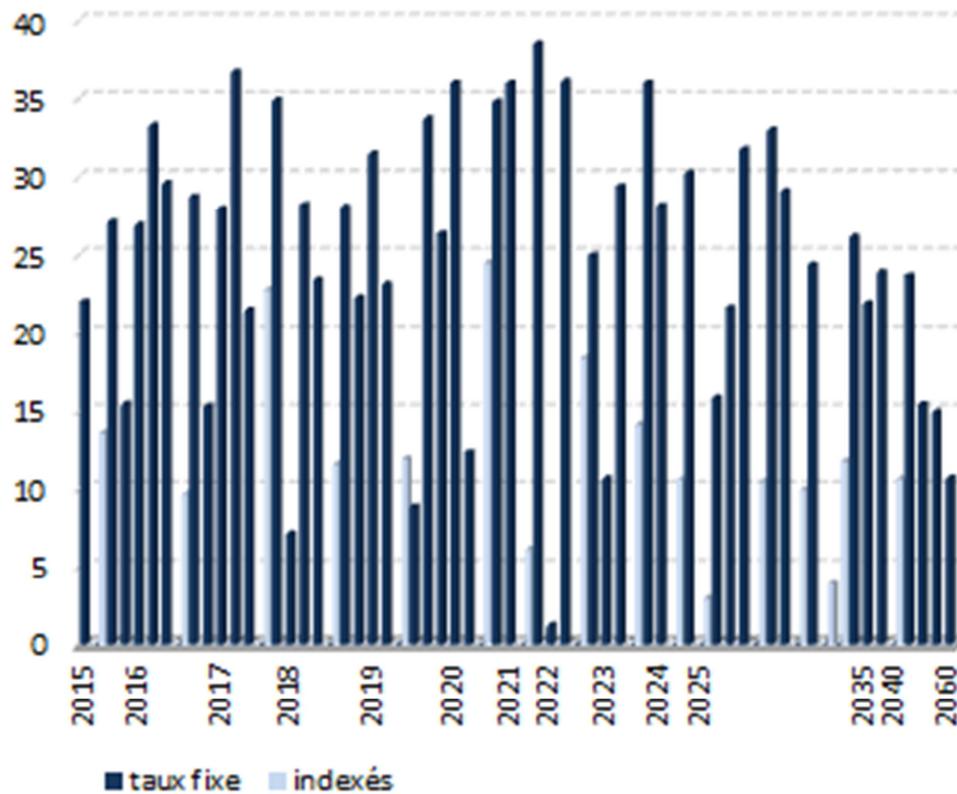
Cette stratégie de rachats anticipés est complétée par une diversification de l'offre d'émission consistant à proposer aux investisseurs les maturités qu'ils demandent, par le biais de l'abondement de lignes anciennes. La part de ces émissions *off the run* représente 25 % de l'ensemble des émissions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

Par ailleurs, la maturité des émissions de dettes s'est sensiblement allongée au cours de l'année 2014. La Cour des comptes indique ainsi « *les volumes émis avec une maturité résiduelle de 6-7 ans ont fortement diminué (- 9,1 milliards d'euros) au profit de maturités plus longues, en particulier dans la zone de 15 (qui ont représenté 34,5 milliards d'euros) pour lesquelles les investisseurs français se sont montrés particulièrement demandeurs* ».

Selon l'AFT, la durée de vie de la dette française atteignait ainsi près de sept ans fin 2014 et devrait remonter en 2015.

DETTE NÉGOCIABLE À MOYEN ET LONG TERME PAR LIGNE D'ENCOURS

(en milliards d'euros)



Source : Agence France Trésor, avril 2015.

C. UNE CHARGE BUDGÉTAIRE EN BAISSÉ MALGRÉ L'AUGMENTATION DE LA DETTE DE L'ÉTAT

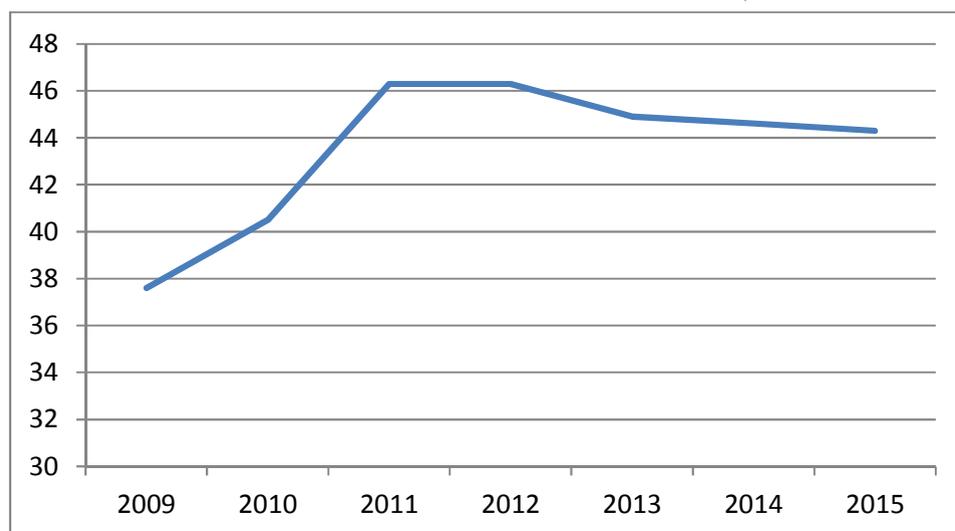
1. En 2014, financer 1 000 euros de dette a coûté 28,2 euros en moyenne contre 30,7 euros en 2013

Comme pour les années passées, l'augmentation de l'encours de la dette n'a pas eu de conséquence sur le solde budgétaire puisque la charge de la dette a continué de diminuer, principalement du fait du maintien des taux d'intérêt à des niveaux historiquement bas.

Après avoir régulièrement augmenté jusqu'en 2011, cette charge s'est stabilisée en valeur absolue en 2011 et 2012, puis a progressivement décliné depuis 2013.

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE SUR LA PÉRIODE 2009-2015

(en milliards d'euros)



Source : projet annuel de performances de la mission Engagements financiers de l'État, projets de loi de finances 2014 et 2005.

La gestion active de la dette par l'AFT, le maintien de taux d'intérêt historiquement bas du fait notamment de l'assouplissement de sa politique monétaire par la Banque centrale européenne (BCE) en 2014 et le ralentissement de l'inflation ont permis de limiter fortement l'évolution de la charge de la dette. Ainsi, **en 2014, celle-ci s'est élevée à 43,2 milliards d'euros, soit 3,5 milliards d'euros de moins que les prévisions de la LFI 2014 (et 1,7 milliard de moins que l'exécution 2013).**

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ensemble de la dette – hors swaps	39 550	44 464	37 625	40 503	46 256	46 303	44 886	43 159
Dette – charge nette	39 631	44 450	37 421	40 234	45 782	45 423	43 977	42 290
OAT & BTAN – charge nette d'intérêts *	34 435	34 785	35 128	36 505	39 924	41 339	41 849	41 118
OAT & BTAN – provision pour indexation du capital	1 756	4 615	84	2 267	3 967	3 638	1 772	932
BTF – charge nette d'intérêts **	3 405	4 396	1 682	1 029	1 611	206	158	142
Dettes reprises – charge nette	16	626	504	412	265	231	180	83
Dette non négociable	4	14	2	1	1	1	1	0
Frais et commissions de gestion de la dette	16	13	20	20	14	9	17	14
Trésorerie – charge nette (– si produit net)	– 80	+ 14	+ 204	+ 269	+ 474	+ 880	+ 909	+ 869
Rémunération des fonds non consommables	–	–	–	165	408	645	667	688
Solde des autres opérations (– si produit net)	– 80	+ 14	+ 204	+ 104	+ 66	+ 234	+ 242	+ 181
Contrats d'échange de taux (swaps) – gain net	+ 273	+ 156	+ 140	+ 386	+ 322	+ 307	+ 208	+ 134

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

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

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

Cette baisse s'explique par la compensation de l'augmentation de l'encours de la dette (effet volume) par la baisse des taux d'intérêt (effet taux) et par le ralentissement de l'inflation qui diminue la charge d'indexation des titres indexés (effet inflation).

FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE NÉGOCIABLE ENTRE 2013 ET 2014

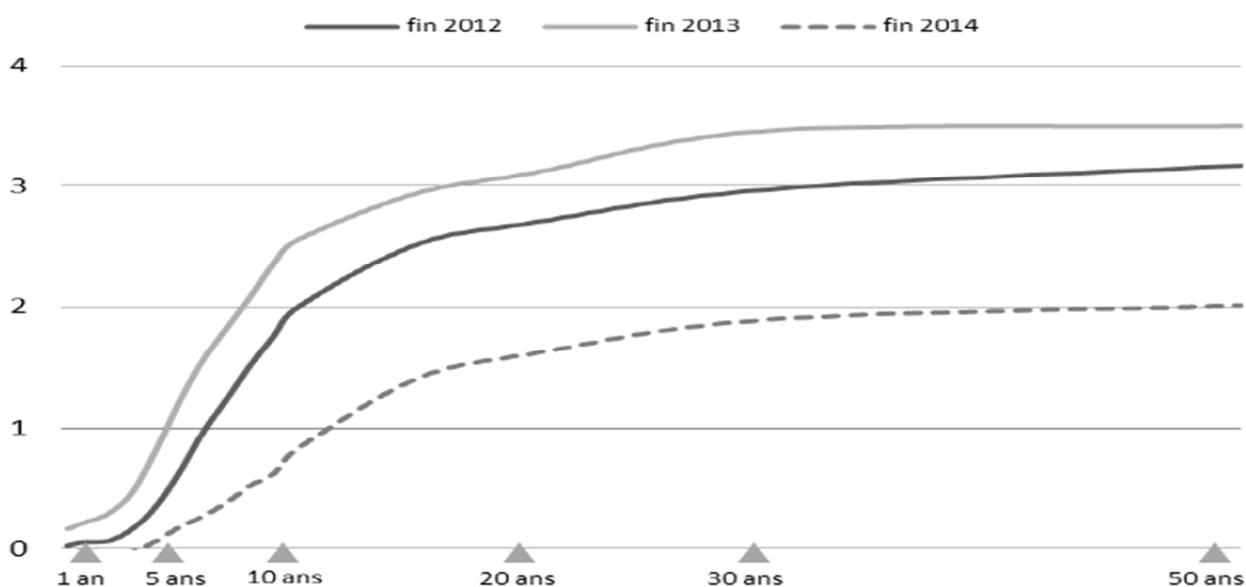
(en milliards d'euros)

Effet taux	- 1,9
Effet inflation	- 0,8
Effet volume	+ 1,2
Effet calendaire	- 0,03

Source : Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

ÉVOLUTION DES TAUX D'INTÉRÊT SUR LES TITRES FRANÇAIS

(en %)



Source : Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

2. Si les taux n'avaient pas baissé en 2014, la charge de la dette aurait augmenté de 2,9 milliards d'euros

Si le taux annuel moyen d'intérêt appliqué à la dette négociable de l'État était resté à son niveau de 2013 (soit 3,07 % au lieu de 2,82 % en 2014), la charge de la dette aurait augmenté de 3,9 milliards d'euros du fait de l'accroissement du volume de la dette.

Ces taux correspondent au rapport entre le montant de charge de la dette et l'encours de la dette négociable pour les années 2013 et 2014. Ils permettent donc d'apprécier le taux moyen effectif de financement de la dette pour ces deux années.

D. UNE ESTIMATION DE LA SOUTENABILITÉ DE LA DETTE PUBLIQUE

La Cour des comptes souligne que, si les taux nominaux permettent de contenir le poids de la charge de la dette, ceux-ci ne garantissent pas la soutenabilité de la dette à moyen terme.

En effet, même si la charge de la dette a été maîtrisée du fait de la baisse des taux, un effet « boule de neige » est constaté depuis 2008 ⁽¹⁾.

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

Ainsi, selon les estimations de la Cour, il faudrait améliorer le solde budgétaire primaire – c'est-à-dire hors charge d'intérêts de la dette – de 32 milliards d'euros pour que le taux d'endettement se stabilise. À défaut, la dette continuerait d'augmenter plus vite que le PIB en valeur.

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

IV. LE COMPTE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT 2014

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

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

(1) Cet effet est constaté si le taux d'intérêts applicable au stock de dette est supérieur au taux de croissance de l'économie. Dans ce cas, l'État est contraint de s'endetter pour payer les intérêts aux détenteurs de sa dette, à hauteur de l'écart constaté.

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

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

A. LE RÉSULTAT DE L'ACTIVITÉ ET LE BILAN DE L'ÉTAT : UNE NOUVELLE DÉGRADATION DE LA SITUATION NETTE PATRIMONIALE DE L'ÉTAT

Pour la neuvième année consécutive, le présent projet de loi de règlement est accompagné du compte général de l'État (CGE) prévu à l'article 54 de la LOLF, qui comporte le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et une annexe. Ces données comptables ont une portée normative. L'article 3 du présent projet de loi approuve le compte de résultat de l'exercice 2014, « *établi à partir des ressources et des charges constatées selon la comptabilité générale de l'État* » (III de l'article 37 de la LOLF), affecte ce résultat comptable au bilan, puis approuve l'annexe du compte général de l'État.

En 2014, les comptes de l'État ont été principalement marqués par :

– le lancement d'un nouveau PIA qui s'est traduit par la dotation de 12 milliards d'euros supplémentaires, lesquels s'ajoutent aux 35 milliards du premier PIA ;

– la première année de constatation des créances de CICE en faveur des entreprises, lesquelles ont représenté une réduction d'impôt de 9,7 milliards d'euros ;

– la poursuite des programmes d'assistance financière au niveau européen avec le cinquième versement correspondant à la dernière tranche du capital souscrit eu Mécanisme européen de stabilité (MES) pour 3,3 milliards d'euros, et l'augmentation de la garantie accordée par le France au titre du Fonds européen de stabilité financière (FESF) à 75 milliards d'euros (contre 70,4 milliards au 31 décembre 2013).

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

1. Une augmentation de la taille du bilan et une aggravation de la situation nette négative

Le total des actifs de l'État s'élève désormais à 989 milliards d'euros au lieu de 972 milliards en 2013. Dans le même temps, le passif passe de 1 910 milliards d'euros à 2 007 milliards d'euros.

Néanmoins, le passif augmentant plus vite que l'actif, la situation nette négative ressort désormais à 1 018 milliards d'euros contre 938 milliards d'euros en 2013, soit une augmentation de 80 milliards qui s'explique – pour la majeure partie – par l'importance du besoin de financement de l'État (77,24 milliards d'euros contre 73,59 milliards en 2013)

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

BILAN SIMPLIFIÉ DE L'ÉTAT AU 31 DÉCEMBRE 2014

(en milliards d'euros)

Actif		Passif	
Actif immobilisé	834,1	Dettes financières	1 551
Actif circulant	121,5	Dettes non financières	136,8
Trésorerie	22,7	Provisions pour risques et charges	134,5
Comptes de régularisation	10,7	Autres passifs	34
		Trésorerie	94,1
		Comptes de régularisation	56,8
Total	989,1	Total	2 007,2
Situation nette négative = 1 018,1			

Source : compte général de l'État 2014.

- *Un actif principalement composé d'immobilisations corporelles*

Les immobilisations corporelles constituent la part majeure de l'actif de l'État (474,5 milliards d'euros en valeur nette). Elles sont composées de terrains et constructions pour 190,4 milliards d'euros (infrastructures routières, parc immobilier), et de biens mis en concessions pour 210,1 milliards (autoroutes, ouvrages hydrauliques, ouvrages d'art, installations ferroviaires et aéroportuaires).

Près de 90 % des immobilisations corporelles sont affectées à deux missions (347,4 milliards pour la mission *Écologie, développement durable et énergie* et 78,1 milliards pour la mission *Défense*).

Les immobilisations financières constituent également une part importante de l'actif de l'État (333 milliards d'euros) en raison des participations que l'État détient dans plus de 2 000 entités pour 254 milliards d'euros.

VALEUR NETTE DE L'ACTIF IMMOBILISÉ DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Catégories d'immobilisations	31 décembre 2013	31 décembre 2014
Incorporelles	27 456	26 653
Corporelles	474 111	474 501
Financières	326 623	333 008
Total	828 191	834 163

Source : compte général de l'État 2014.

Au total, l'actif immobilisé s'est enrichi de près de 6 milliards d'euros, en raison d'une hausse des immobilisations financières.

Cette hausse a pour explication principale le lancement du deuxième PIA. Les créances rattachées à des participations au titre de celles des entités gestionnaires des investissements d'avenir ont cru, à elles seules, de 7 milliards d'euros. En effet, les fonds alloués au titre des PIA donnent lieu, dans un premier temps, à comptabilisation d'une immobilisation financière ou d'un actif circulant selon la nature de la dépense (subventions ou dotations). Ce n'est qu'au stade de leur utilisation que les postes d'actif diminuent.

- *Un passif composé principalement de dettes financières*

La dette financière totale de l'État s'élève désormais à 1 551 milliards d'euros et progresse de 70,28 milliards d'euros sur un an. Cette dette porte principalement sur la dette négociable à long et moyen terme (OAT et BTAN) qui s'établit à 1 371 milliards d'euros au 31 décembre 2014.

Concomitamment, le lancement du deuxième PIA a entraîné une hausse de certains passifs pour la part non utilisée des fonds. Ainsi, le poste des « autres passifs » augmente de 5,59 milliards pour les dotations consommables non encore utilisées. De même, les comptes de régularisation augmentent de 3,27 milliards au titre des dotations non consommables.

Hors effet du PIA, les autres passifs augmentent de 18 milliards d'euros en raison, pour la moitié, d'une hausse des provisions pour risques et charges. Par ailleurs, les charges à payer au titre des créances en report du CICE ont contribué à la progression des dettes non financières à hauteur de 3,7 milliards d'euros.

AUTRES PASSIFS DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Autres passifs	31 décembre 2013	31 décembre 2014
Dette non financière	131	137
Provision pour risques et charges	126	135
Trésorerie passive	95	94
Autres	77	90
Total	429	456

Source : compte général de l'État 2014.

2. Une détérioration du résultat patrimonial

Les produits régaliens nets diminuent de 2,6 milliards d'euros en 2014 alors que les charges augmentent de 14,5 milliards. Il s'ensuit que le résultat patrimonial se dégrade de 17,1 milliards d'euros (– 77,3 milliards au lieu de – 60,2 milliards d'euros en 2013).

COMPTE DE RÉSULTAT SIMPLIFIÉ DE L'ÉTAT EN 2014

(en milliards d'euros)

Produits		Charges nettes	
Produits fiscaux nets	290,1	Charges de fonctionnement	175,1
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	7,7	Charges d'intervention	148,1
Ressources propres de l'Union européenne	– 20,3	Charges financières	31,5
Total	277,5	Total	354,7
Résultat patrimonial = – 77,2			

Source : compte général de l'État 2014.

- *Une baisse des produits fiscaux*

Malgré une hausse des produits de l'impôt sur le revenu (+ 4,1 milliards d'euros), les produits fiscaux nets diminuent de 5,4 milliards d'euros en raison principalement de l'impact du CICE qui affecte l'évolution des produits de l'impôt sur les sociétés.

PRODUITS FISCAUX NETS

(en millions d'euros)

Impôt	31 décembre 2013	31 décembre 2014
Impôt sur le revenu	65 844	69 956
Impôt sur les sociétés	42 010	33 640
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	12 932	12 552
Taxe sur la valeur ajoutée	138 131	139 335
Enregistrement, timbre autres contributions et taxes indirectes	15 654	16 950
Autres produits de nature fiscale et assimilés	20 975	17 709
Total	295 545	290 139

Source : compte général de l'État 2014.

- *La hausse des charges s'explique surtout par les mouvements sur les provisions et les amortissements*

En comptabilité générale, contrairement à la comptabilité budgétaire, les charges de l'État ne contiennent pas les dépenses d'investissement qui sont portées à l'actif du bilan. Inversement, les charges et produits comprennent des dotations et des reprises sur provisions et amortissements que ne connaît pas la comptabilité budgétaire. Ce sont surtout ces derniers mouvements qui expliquent la hausse des charges nettes d'intervention et financières en 2014.

Les charges nettes d'intervention augmentent ainsi de 9,7 milliards d'euros. Toutefois, hors opérations sur provisions et dépréciations (qui impactent à la fois les

charges et les produits d'intervention), les charges d'intervention nettes diminuent de 4,2 milliards d'euros (- 2,9 %) sur un an. Parmi ces charges, les activités de redistribution de l'État représentent un montant de 143,4 milliards d'euros en 2014 au lieu de 147,6 milliards en 2013. Cette baisse s'explique principalement par la diminution des transferts aux collectivités territoriales (72,9 milliards d'euros en 2014 contre 75,2 milliards en 2013).

CHARGES NETTES D'INTERVENTION

(en milliards d'euros)

Charges et produits	2013	2014
Charges d'intervention	178	179,2
Produits d'intervention	38,6	31,2
Charges nettes d'intervention	139,4	148,1

Source : compte général de l'État 2014.

Tout comme les charges nettes d'intervention, les charges financières nettes sont en forte hausse (+ 29 %). Là encore, hors opérations de cessions d'immobilisations et hors provisions et amortissements (qui impactent les charges et les produits financiers), les charges financières sont en réalité en légère baisse grâce à la diminution des intérêts (42 milliards d'euros contre 42,3 milliards en 2013), du fait de taux historiquement bas (2,91 % pour les taux à moyen et long terme et 0,04 % pour les taux à court terme).

CHARGES NETTES FINANCIÈRES

(en milliards d'euros)

Charges et produits	2013	2014
Charges financières	61,8	50,9
Produits financiers	37,2	19,4
Charges nettes financières	24,5	31,5

Source : compte général de l'État 2014.

Enfin, les charges de fonctionnement augmentent de 1,1 milliard d'euros pour s'établir à 243,2 milliards d'euros en 2014. Cette hausse est due à la progression des charges de personnel de 1 % (136,9 milliards d'euros au lieu de 135,5 milliards en 2013). Déduction faite des produits de fonctionnement, les charges nettes de fonctionnement affichent en revanche une baisse de 1,2 milliard d'euros.

CHARGES NETTES DE FONCTIONNEMENT

(en milliards d'euros)

Charges et produits	2013	2014
Charges de fonctionnement	242,1	243,2
Produits de fonctionnement	65,7	68,1
Charges nettes de fonctionnement	176,4	175,1

Source : compte général de l'État 2014.

- *Un résultat patrimonial meilleur que le solde budgétaire*

Le résultat patrimonial (– 77,2 milliards d’euros) affiche une meilleure performance que le solde en comptabilité budgétaire (– 86,6 milliards d’euros), notamment parce que le lancement du deuxième PIA n’impacte, dans un premier temps, que le bilan et non le compte de résultat.

D’autres mouvements expliquent des différences de résultat entre les deux comptabilités. Outre le décalage entre la naissance de la dette ou de la créance et son paiement ou recouvrement effectif, il existe des nombreuses opérations constatées uniquement en comptabilité générale comme les dotations (87 milliards d’euros en 2014) et reprises sur amortissements et provisions (74,3 milliards d’euros en 2014).

Le tableau qui suit récapitule, par grandes catégories, les éléments d’articulation qui permettent d’expliquer le passage du solde budgétaire au résultat patrimonial.

PASSAGE DU SOLDE BUDGÉTAIRE AU RÉSULTAT PATRIMONIAL

(en milliards d’euros)

Solde budgétaire (y compris FMI)	– 86,4
<i>Décalage entre constatation de la recette budgétaire et du produit</i>	+ 3,9
<i>Dépenses et recettes inscrites au bilan</i>	+ 22,6
<i>Opérations d’inventaire sans impact de trésorerie sur 2014</i>	– 12,3
<i>Charges et autres produits constatés d’avance, charges à payer et autres produits à recevoir</i>	– 3,3
<i>Autres</i>	– 1,7
Résultat patrimonial	– 77,3

Source : rapport de présentation 2014 de la comptabilité générale de l’État.

B. UNE FORTE HAUSSE DES ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L’ÉTAT

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

1. L’augmentation forte des engagements de retraite en raison de l’évolution du taux d’actualisation

Les engagements de retraite de l’État envers les fonctionnaires civils et militaires sont évalués à 1 561 milliards, en hausse de 259 milliards d’euros par rapport à 2013.

Cette forte hausse n’est pas due à une soudaine augmentation de la prévision des droits à pension. Elle s’explique en réalité par la baisse du taux qui sert au calcul de l’actualisation des engagements. Ce taux est, en effet, passé à 0,17 % en 2014 alors qu’il était de 1,08 % en 2013.

En prenant en compte les engagements de retraite au titre des fonctionnaires de La Poste (128 milliards d'euros), des ouvriers des établissements industriels de l'État (39 milliards d'euros), des fonctionnaires « décentralisés » (16 milliards d'euros), et des bénéficiaires d'autres régimes spécifiques (8 milliards d'euros), le total des engagements de retraite s'élève à 1 752 milliards d'euros au 31 décembre 2014.

2. La hausse des engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État

Les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État s'élèvent désormais à 492 milliards d'euros contre 371 milliards en 2013.

Ils se composent essentiellement :

– pour 274 milliards des subventions d'équilibre aux régimes spéciaux de retraite subventionnés (soit une augmentation de 71 milliards en raison principalement du changement du taux d'actualisation) ;

– pour 164 milliards des aides au logement (soit une augmentation de 55 milliards en raison de la modification de la répartition du financement entre l'État et la sécurité sociale) ;

– pour 18 milliards d'euros de l'allocation pour adultes handicapés.

3. La stabilité des autres engagements

Les autres engagements significatifs de l'État sont stables. Tel est le cas des trois engagements les plus importants après ceux déjà décrits :

– les engagements pris au titre des livrets d'épargne réglementés sont évalués à 412 milliards d'euros contre 416 milliards en 2013 ;

– la dette garantie par l'État ressort à 194 milliards d'euros contre 203 milliards en 2013 ;

– les engagements au titre de la quote-part française au capital applicable au MES sont stables à 126 milliards d'euros.

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

La régularité et la sincérité des comptes de l'État est une obligation constitutionnelle. Ceux-ci doivent donner une image fidèle du résultat de sa gestion, de son patrimoine et de sa situation financière ⁽¹⁾.

La LOLF confie à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État ⁽²⁾.

(1) Deuxième alinéa de l'article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

(2) 5° de l'article 58 de la loi organique relative aux finances publiques du 1^{er} août 2001.

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

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

Tout comme en 2013, les comptes de l'État pour 2014 sont certifiés régulier et sincère, sous cinq réserves substantielles portant sur :

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

Les réserves maintenues par la Cour soulignent la nécessité :

- d'adapter davantage le système d'information financière de l'État à la tenue de sa comptabilité générale et aux vérifications du certificateur ; les insuffisances qui affectent certaines applications constituent un obstacle aux vérifications de la Cour ;
- de renforcer les dispositifs ministériels de contrôle et d'audit interne ;
- d'améliorer la comptabilisation des produits régaliens et des créances et des dettes qui s'y rattachent ; la Cour a ainsi relevé une incertitude significative sur l'exhaustivité du recensement des créances fiscales, notamment des créances en litige ;
- d'assurer le recensement et l'évaluation des stocks et des immobilisations du ministère de la défense, ainsi que des passifs qui s'y attachent ;
- de fiabiliser l'évaluation des immobilisations financières de l'État, la Cour n'étant pas en mesure de se prononcer sur l'évaluation d'une part significative du patrimoine financier de l'État.

Le maintien de ces réserves ne signifie pas qu'aucun progrès n'a été accompli en 2014. La Cour des comptes a, en effet, levé trente-sept parties de réserves au sein des cinq réserves substantielles.

S'agissant de l'évaluation des actifs et passifs du ministère de la défense, la Cour a ainsi souligné que les efforts entrepris « *ont été intensifiés en 2014 et ont permis d'achever plusieurs chantiers d'importance* », ce qui a justifié la levée de dix-sept parties de réserves.

Selon la Cour des comptes, les difficultés persistantes sur les autres réserves trouvent, le plus souvent, « *leur source dans le système d'information et l'organisation des processus de gestion* » et ne pourront donc « *être surmontées que dans la durée* ». Ce système d'information repose, en effet, sur plus de trois cents applications dont beaucoup présentent des limites importantes qui empêchent ou rendent très difficile la justification des comptes.

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

AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES ET PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Au cours de sa séance du 27 mai 2015, la Commission entend M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques, sur la certification des comptes de l'État – exercice 2014 –, sur le rapport de la Cour relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2014 et sur l'avis du Haut Conseil relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2014.

M. le président Gilles Carrez. Je souhaite la bienvenue à un hôte coutumier de cette commission, M. Didier Migaud. Nous l'avons auditionné, le 15 avril dernier, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, sur les prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité ; il nous présentera aujourd'hui l'avis relatif au solde structurel des administrations publiques, adopté le 22 mai dernier par le Haut Conseil. Mais c'est aussi en tant que Premier président de la Cour des comptes qu'il va ouvrir nos travaux sur le projet de loi de règlement pour 2014, adopté ce mercredi en Conseil des ministres, en nous présentant l'acte de certification des comptes de l'État et le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2014, adoptés par la Cour des comptes le 20 mai.

Compte tenu de l'importance extrême de la loi de règlement, nous envisageons, avec la Rapporteuse générale, d'auditionner plusieurs responsables de programme, afin de les interroger sur l'utilisation des crédits pour 2014, les objectifs, les performances et les indicateurs. Nous leur demanderons également de nous donner leur sentiment sur la régulation budgétaire, de plus en plus importante puisqu'elle touche désormais 8 % des crédits, ce qui est considérable.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Comme chaque année, je suis très heureux d'être auditionné par votre Commission, au moment de la publication des travaux que la loi organique relative aux lois de finances – LOLF – commande à la Cour de produire pour le Parlement, en amont de la discussion du projet de loi de règlement. Ces travaux portent respectivement sur les comptes et le budget de l'État en 2014. Consacrés uniquement à l'État pour le dernier exercice clos, ils ne portent pas sur les autres administrations publiques – sécurité sociale et collectivités territoriales. Ils vous apporteront un matériau utile pour l'analyse des comptes et du budget de l'État. Le rapport annuel de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui sera rendu public fin juin, vous apportera des informations complémentaires et actualisées. Il couvrira, lui, l'ensemble des administrations publiques.

Pour vous présenter ces rapports, se trouvent à mes côtés Raoul Briet, président de chambre, qui préside la formation interchambres chargée de leur

préparation, et Henri Paul, président de chambre et rapporteur général du comité du rapport public et des programmes.

Les travaux sur lesquels s'appuient ces documents ont été réalisés par des équipes animées respectivement par Dominique Pannier, conseiller maître, Lionel Vareille, conseiller référendaire, et Laurent Zérah, expert, pour l'acte de certification ; par les équipes animées par Catherine Périn, conseiller maître, Sébastien Justum, auditeur, et Louis-Paul Pelé, rapporteurs, pour le rapport sur le budget de l'État en 2014. Les contre-rapporteurs étaient respectivement Jean-Pierre Laboureux et Christian Charpy, conseillers maîtres.

J'aborderai successivement et de façon aussi concise que possible le contenu de ces deux documents, qui synthétisent chacun un travail très riche, avant de répondre à vos questions. Mais avant cela, je veux mentionner devant vous une innovation qui a accompagné la publication de ces travaux. Pour la première fois cette année, la Cour des comptes a profité de cette occasion pour mettre en ligne sur son site plusieurs jeux de données publiques, répertoriés sur la plateforme data.gouv.fr. Il s'agit notamment de l'exécution budgétaire de 2012 à 2014, mission par mission, programme par programme, action par action. Il s'agit aussi du bilan et du compte de résultats de 2006 à 2011. Cette mise en ligne permet à tout un chacun d'accéder à ces informations dans un format numérique directement et librement réutilisable, pour réaliser des infographies... ou refaire les calculs de la Cour ! Cette démarche s'inscrit dans une démarche globale de l'État visant à une plus grande ouverture des données publiques, dans le souci de rendre la gouvernance publique plus transparente, conformément à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Depuis 2006, en application des dispositions de la LOLF, la Cour a procédé, à neuf reprises, à un examen approfondi des comptes de l'État. Ces comptes sont arrêtés par le ministre des finances et intégrés dans le projet de loi de règlement qui vous est soumis par le Gouvernement.

L'acte qui est porté à votre connaissance aujourd'hui a pour objet de vous fournir une information, une opinion motivée, sur la régularité, la sincérité et la fidélité de l'image que donnent les documents produits par l'État sur sa situation financière.

Trois chiffres-clés, aisés à retenir, permettent d'appréhender synthétiquement le bilan de l'État au 31 décembre 2014 : d'une part, le passif total s'élève à environ 2 000 milliards d'euros ; d'autre part, le total des actifs atteint presque 1 000 milliards d'euros – ainsi, la situation nette de l'État est négative, d'environ 1 000 milliards d'euros ; enfin, les engagements hors bilan de l'État dépassent 3 000 milliards d'euros, pour atteindre 3 400 milliards d'euros.

Au titre de l'exercice 2014, la Cour certifie que les comptes de l'État donnent une image fidèle de sa situation financière. Mais, pour la neuvième fois,

elle assortit cette certification de réserves. Elle en formule, cette année encore, cinq, substantielles, qui présentent le même libellé que l'an dernier.

Trois d'entre elles présentent un caractère quasi systématique.

Premièrement, le système d'information financière de l'État, constitué de Chorus et de plus de trois cents autres applications informatiques, reste complexe, coûteux, peu sûr et exposé à des risques d'erreurs.

Deuxièmement, les ministères peinent encore à organiser et à piloter de manière satisfaisante leurs dispositifs ministériels de contrôle et d'audit internes.

Troisièmement, la comptabilisation des produits régaliens, c'est-à-dire du produit des impôts, pâtit des insuffisances des données fiscales et des contrôles qui leur sont appliqués.

Les deux autres réserves substantielles concernent, d'une part, les actifs et passifs du ministère de la défense et, d'autre part, les immobilisations financières de l'État.

En ce qui concerne les actifs et passifs du ministère de la défense, des incertitudes persistent sur les inventaires de stocks et de matériels, sur l'évaluation de ces biens et sur le recensement et l'évaluation par le ministère de ses actifs immobiliers.

Pour ce qui est des immobilisations financières de l'État, il n'est pas possible de se prononcer sur la fiabilité de l'évaluation d'un grand nombre de participations financières.

La synthèse qui vous a été remise comporte un tableau retraçant l'évolution des réserves dans le temps. Elle met en évidence les efforts réalisés par l'administration depuis 2006, premier exercice soumis à la certification, qui ont permis la levée progressive de réserves substantielles – au nombre de treize la première année.

Le fait que les réserves substantielles soient, comme l'année dernière, au nombre de cinq et qu'elles aient le même libellé ne veut pas dire que rien n'a changé sur le fond, ni qu'aucun progrès n'est à enregistrer, ni davantage qu'aucun constat d'audit nouveau n'est apparu. En y regardant de plus près, la stabilité globale apparente cache en réalité une poursuite de la dynamique d'amélioration de ce que l'on appelle parfois la qualité comptable.

La Cour a ainsi constaté de multiples évolutions, qui vont dans le bon sens : trente-sept parties de réserves font l'objet d'une levée dans l'acte ; la moitié de ces levées – dix-sept sur trente-sept – porte sur la réserve n° 4 concernant les actifs et passifs du ministère de la défense, notamment l'évaluation des stocks de munitions, des biens mis à la disposition d'industriels ainsi que des coûts de démantèlement des réacteurs des sous-marins nucléaires et du porte-avions

Charles-de-Gaulle ; d'autres levées interviennent sur des sujets anciens et sensibles, comme l'évaluation de la quote-part de la France au Fonds monétaire international – FMI – ou la comptabilisation des contrats de désendettement et de développement.

En conclusion, la Cour est extrêmement attentive aux efforts consentis par l'administration en matière de gestion comptable et financière. Ils permettent d'accroître la fiabilité des comptes, sous le regard attentif du certificateur, et peuvent être utilisés comme un levier de modernisation de l'organisation et du fonctionnement des administrations.

Nous travaillons en ce moment même sur une publication prévue pour fin 2015 ou début 2016, qui s'efforcera de dresser le bilan, dix ans après, de la mise en place de la comptabilité générale de l'État et des perspectives d'évolution suggérées pour tirer pleinement partie de cette innovation, en particulier dans la gestion publique.

J'en viens au rapport sur le budget de l'État en 2014. Ce travail apporte un éclairage sur les finances de l'État, en analysant l'exécution budgétaire, sous deux perspectives : d'une part, par rapport à l'exécution de l'année précédente, en l'occurrence 2013 ; d'autre part, au regard des prévisions qui figurent dans la loi de finances initiale – LFI – de l'année.

Ce rapport est livré avec cinquante-neuf analyses de la gestion des missions budgétaires, deux analyses de l'exécution des recettes, fiscales et non fiscales, et, nouveauté pour cette année, une analyse des dépenses fiscales. Ce sont plus de deux mille pages, qui vous apportent une information riche, dans la perspective de l'examen du projet de loi de règlement. Le rapport mis en ligne sur le site de la Cour comportera des liens directs vers chacune de ces analyses, pour en faciliter l'exploitation. Je rappelle que ce travail ne traite que du seul budget de l'État en 2014 et non de l'ensemble des finances publiques. Le rapport de juin sur la situation et les perspectives des finances publiques portera, lui, sur l'ensemble des administrations publiques.

La Cour dresse quatre constats : premièrement, la réduction du déficit budgétaire de l'État a été interrompue ; deuxièmement, la dette de l'État a continué de progresser à un rythme soutenu ; troisièmement, les recettes fiscales se sont de nouveau révélées inférieures aux prévisions ; quatrièmement enfin, les dépenses de l'État ont été stabilisées, moyennant toutefois des opérations budgétaires contestables.

La Cour constate donc en premier lieu que la réduction du déficit budgétaire, amorcée depuis 2010, a été interrompue en 2014. Ce déficit, de 85,6 milliards d'euros, est en hausse de 10,7 milliards par rapport à 2013. Il représente plus de trois mois de dépenses du budget général.

On pourrait penser que ce sont les dépenses exceptionnelles, notamment le lancement du deuxième programme d'investissements d'avenir – PIA –, qui sont

responsables de cette hausse. Ce n'est pas le cas : même retraité des dépenses exceptionnelles, le déficit augmente de 5,5 milliards d'euros par rapport à 2013.

En réalité, la croissance et l'inflation, plus faibles que prévu, ont affecté fortement l'exécution du budget. D'une part, les prévisions de recettes ont été trop optimistes : les recettes totales nettes, après remboursements et dégrèvements d'impôts, ont, pour la première fois depuis 2009 et de façon inhabituelle, baissé de 6 milliards d'euros par rapport à 2013. D'autre part, les ajustements en dépenses ont été trop tardifs et insuffisants pour contenir le dérapage du solde budgétaire. Ainsi, les dépenses nettes du budget général ont augmenté de 4,2 milliards d'euros.

En deuxième lieu, la Cour observe que la dette de l'État a continué de progresser à un rythme soutenu en 2014. Fin 2014, elle atteignait 1 528 milliards d'euros, contre 1 457 milliards d'euros fin 2013. Il s'agit d'une augmentation de 71 milliards en un an. Par voie de conséquence, l'État a connu un besoin de financement total, avec le renouvellement des emprunts arrivant à échéance, de 179 milliards d'euros, montant supérieur aux prévisions. À noter d'ailleurs que ce montant sera plus important encore pour 2015, puisqu'il s'élèvera à 188 milliards d'euros, montant inégalé d'émissions de titres de dette, qui s'explique notamment par l'arrivée à échéance des emprunts contractés au plus fort de la crise.

La charge de la dette, qui s'est élevée à 43,2 milliards d'euros en 2014, continue à baisser. Elle représente 1,7 milliard d'euros de moins qu'en 2013, grâce à des taux d'intérêt exceptionnellement bas. Mais il ne faut pas s'y tromper : les taux d'intérêt nominaux très bas ne garantissent pas la soutenabilité de la dette. En 2014, pour seulement stabiliser le poids de la dette dans le PIB, il aurait fallu limiter le déficit à 11 milliards d'euros, soit sept à huit fois moins que le niveau constaté – 85,6 milliards d'euros. Il faut *a fortiori* veiller à ce que ces taux d'intérêts bas n'agissent pas comme des anesthésiants, empêchant l'État de prendre les décisions propres à restaurer la crédibilité de nos finances publiques. Le réveil n'en serait que plus douloureux.

M. Henri Emmanuelli. Vous préféreriez donc des taux élevés...

M. le Premier président de la Cour des comptes. Ce n'est pas tout à fait ce que j'ai dit, monsieur le député.

Troisième constat de la Cour : en 2014, les recettes fiscales nettes se sont à nouveau révélées inférieures aux prévisions. Elles ont représenté 274,3 milliards d'euros, soit 9,7 milliards d'euros de moins que prévu. Cela s'explique d'abord par plusieurs mesures importantes de diminution des recettes fiscales : d'une part les mesures qui ont réduit le rendement de l'impôt sur le bénéfice des sociétés de 11,3 milliards d'euros, notamment l'entrée en vigueur du crédit d'impôt pour la compétitivité et de l'emploi – CICE –, pour un montant de 6 milliards d'euros ; d'autre part, la réduction de l'impôt sur le revenu adoptée en loi de finances rectificative en août 2014, dont le coût est évalué à 1,3 milliard d'euros.

Par ailleurs, les prévisions de recettes fiscales en LFI restent toujours aussi fragiles. Pour la troisième année consécutive, la croissance spontanée des recettes fiscales a été inférieure à la prévision en LFI. Les hypothèses économiques retenues par le Gouvernement ont été trop optimistes – nous l’avons dit à l’époque –, et l’estimation de l’élasticité des recettes par rapport à la croissance a été fixée à un niveau trop élevé – prévue à 1,3 elle s’est *in fine* révélée égale à – 0,1. Pour toutes ces raisons, la Cour recommande à nouveau de continuer à renforcer la qualité et la transparence des prévisions de recettes fiscales, même si quelques pas en ce sens ont été réalisés.

En matière de recettes fiscales, la Cour relève néanmoins deux points *a priori* positifs, pour malgré tout les nuancer. D’une part, en matière de lutte contre la fraude fiscale, le nouveau service de traitement des déclarations rectificatives a permis d’encaisser 1,7 milliard d’euros, soit 300 millions d’euros de plus que prévu. C’est évidemment une bonne nouvelle, mais elle est à nuancer, puisque ce surcroît de recettes n’a pas permis, contrairement aux prévisions, de compenser le coût de 1,3 milliard d’euros de la réduction forfaitaire d’impôt sur le revenu adoptée en août 2014. D’autre part, les dépenses fiscales ont été revues à la baisse, en raison du moindre coût du CICE – 6,5 milliards d’euros au lieu des 9,8 milliards prévus. C’est aussi une nouvelle positive, même s’il convient de relever que le montant des dépenses fiscales, hors CICE, a déjà été revu à la hausse dans le projet de loi de finances – PLF – pour 2015. Plus généralement, la Cour constate que la maîtrise des dépenses fiscales reste déficiente. L’évaluation de l’efficacité de ces dépenses continue à relever de l’exception. Elle est rarement le fait des administrations.

Les dépenses de l’État ont été stabilisées en 2014. Mais elles l’ont parfois été en procédant à des opérations budgétaires contestables. C’est le quatrième et dernier constat de la Cour dans son rapport sur le budget de l’État en 2014.

Je rappelle que, d’un point de vue méthodologique, pour apprécier l’effort réalisé en termes de maîtrise de la dépense, il est nécessaire de raisonner sur des périmètres comparables. Il faut en particulier procéder à plusieurs retraitements. Par exemple, les dépenses exceptionnelles doivent être exclues : il s’agit notamment des programmes d’investissements d’avenir et du financement du mécanisme européen de stabilité et de la Banque européenne d’investissement. De manière symétrique, s’agissant des PIA, il faut réintégrer les décaissements réalisés par les opérateurs pour le compte de l’État.

Sur ce périmètre, je le disais, la Cour dresse un constat de stabilité entre 2013 et 2014. Cette stabilité, qui est déjà un progrès, a été acquise grâce à une charge de la dette en recul de 1,7 milliard d’euros par rapport à 2013. Mais, dans le même temps, il faut être conscient que certains postes de dépenses croissent de nouveau. C’est le cas des dépenses de personnel qui, globalement, augmentent de 1 % pour atteindre un montant de 80,6 milliards d’euros. La masse salariale connaît une légère progression en 2014, alors qu’elle avait été stabilisée

en 2012 et 2013. La contribution de l'État employeur au compte d'affectation spéciale – CAS – *Pensions* continue, elle aussi, à progresser de près de 3 %.

Les normes de dépenses, plus strictes et plus ambitieuses que les années précédentes, ont été respectées, moyennant toutefois des opérations budgétaires parfois contestables. Ainsi, le plafond de la norme « zéro valeur » a été abaissé de 3,3 milliards d'euros. Mais la définition restrictive du périmètre de la norme de dépenses « zéro valeur » a conduit à l'exclusion de certaines dépenses. Par exemple, le Gouvernement a écarté les décaissements effectués dans le cadre des PIA, soit 3,3 milliards. À cet égard, le dispositif dérogatoire mis en place pour le PIA a largement été utilisé pour combler des insuffisances de crédits budgétaires, en particulier au profit du ministère de la défense, à hauteur de 2 milliards d'euros. Ces opérations de débudgétisation et de substitution de crédits dérogent aux principes fondamentaux d'annualité, d'universalité et d'unité budgétaires. Elles faussent l'appréciation des résultats de l'exécution.

Par ailleurs, comme les années précédentes, la dépense a davantage été contenue par l'effet de la régulation infra-annuelle que par des mesures pérennes. Concrètement, la réserve de précaution a atteint un montant inégalé de 9,3 milliards d'euros. Cela étant, la Cour constate *in fine* que les annulations – hors charge de la dette – ont été d'un niveau de 4,3 milliards d'euros, quasi identique à celui de 2013 – 4,4 milliards d'euros. Et les reports de charges sur 2015 sont croissants, comme en atteste l'augmentation de la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale.

S'agissant enfin des conditions de l'exécution du budget de l'État en 2014, comme les années précédentes, la Cour a observé des sous-budgétisations persistantes. C'est notamment le cas pour les opérations extérieures de la défense, pour l'hébergement d'urgence, pour les aides personnalisées au logement – APL –, pour l'allocation aux adultes handicapés – AAH –, pour l'aide médicale de l'État – AME – ou encore pour le revenu de solidarité active – RSA.

Dans ce contexte, la Cour pointe plusieurs incertitudes sur l'exécution du budget en 2015, par exemple l'évolution des recettes fiscales, avec la montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité. La Cour constate aussi que la dette de l'État envers les organismes de sécurité sociale augmente, puisqu'elle s'établit à 368 millions d'euros fin 2014 contre 249 millions fin 2013.

Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin reviendra de façon détaillée et complémentaire sur ces risques, pour ce qui concerne le périmètre « toutes administrations publiques ».

La Cour s'est également intéressée à la démarche de performance. Elle remarque que la qualité des indicateurs s'améliore, mais que les outils d'analyse font toujours défaut, alors que les résultats des indicateurs de performance devraient être rapprochés des coûts afin d'éclairer au mieux les choix budgétaires. Ce constat vaut notamment pour le suivi de la performance des missions

prioritaires *Enseignement scolaire* et *Travail et emploi*, dont les indicateurs n'ont pas été complétés pour mesurer les effets des moyens supplémentaires attribués. Globalement, nous considérons toujours que l'appréciation de l'efficacité des dépenses reste insuffisante.

Avant de conclure cette présentation, je veux évoquer le compte rendu du suivi des recommandations contenues dans les précédents rapports sur le budget de l'État, qui fait l'objet d'un développement détaillé à la fin du rapport. Ce suivi met en évidence une meilleure mise en œuvre des recommandations, y compris pour celles formulées dans le rapport sur le budget de l'État en 2013. En moins d'un an, près de deux tiers des recommandations formulées dans ce rapport 2013 ont été totalement ou partiellement mises en œuvre. Cela démontre que la démarche de la Cour est bien comprise par l'administration : il s'agit à la fois d'un contrôle de l'exécution du budget de l'État et d'un accompagnement dans le sens de son amélioration continue. Je souhaite que ces échanges, positifs pour l'intérêt général, se poursuivent pour les recommandations qui n'ont pas encore été mises en œuvre.

Cela m'amène à conclure sur l'intérêt de construire le budget sur des hypothèses prudentes lors de la loi de finances initiale et sur la nécessité, pour mieux assurer la maîtrise de la dépense publique, d'en finir avec la politique du rabet, pour procéder à des choix explicites, plus conformes aux engagements pris par le Gouvernement.

La soixantaine d'analyses par mission qui sont jointes au rapport vous fournissent une matière riche. Ainsi, celle qui porte sur la mission *Défense* entre par exemple dans le détail de la sous-budgétisation ou de l'absence de budgétisation de dépenses récurrentes et prévisibles, comme les opérations extérieures ou Louvois. L'analyse de la mission *Écologie* conduit à la conclusion qu'il faut supprimer l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – AFITF –, recommandation récurrente de la Cour. En ce qui concerne la mission *Justice*, la Cour observe une sous-exécution des crédits accordés, alors même que la mission est considérée par le Gouvernement comme prioritaire. Dans le même temps, certaines réformes structurelles, comme la mise en place de la plateforme des interceptions judiciaires, n'ont pas toujours produit les effets escomptés.

Lorsque nous avons présenté notre rapport public annuel, un de nos messages portait sur le décalage observé entre les annonces, les engagements et les résultats réellement obtenus. Nous constatons souvent que qualité du service public ne rime pas forcément avec quantité de dépense publique, et le projet de loi de règlement, qui pourrait d'ailleurs s'intituler « projet de loi de résultats », est probablement le meilleur moment pour vérifier que vos décisions ont été effectivement mises en œuvre et qu'elles ont atteint leurs objectifs. À travers ses rapports, la Cour souhaite en tout cas contribuer à ce qu'une attention plus grande soit portée aux résultats.

M. le président Gilles Carrez. L'exécution des comptes pour 2014 nous donne l'occasion de nous intéresser aux finances publiques, qui ne font pas toujours partie de nos priorités quotidiennes, ce qui est peut-être le symptôme d'un optimisme financier un peu béat inspiré par des taux d'intérêt si bas que plus on s'endette, moins ça coûte !

Je retiens de votre intervention trois éléments : d'une part, le déficit progresse de 10,7 milliards d'euros par rapport à 2013, ce qui est considérable ; d'autre part, les recettes fiscales sont inférieures de 10 milliards d'euros aux prévisions, ce qui est tout aussi considérable ; enfin, et c'est une spécificité française, avec un déficit de 85,5 milliards d'euros en 2014, nous sommes en déficit primaire de plus de 40 milliards d'euros. En d'autres termes, si l'on fait table rase du passé et que l'on défalque du déficit les 43 milliards d'euros d'intérêts liés à la gestion de nos prédécesseurs, les dépenses restent supérieures de plus de 40 milliards d'euros par rapport aux recettes. Quant à la dette du seul État, elle a progressé de 71 milliards en 2014 pour atteindre 1 528 milliards d'euros. Il n'y a qu'une bonne nouvelle, c'est la relative maîtrise des dépenses, dont la progression a ralenti, y compris par rapport à la précédente législature.

Dans ces conditions, j'estime que nous devons prêter une très grande attention à l'exécution des comptes et en tirer des conclusions pour l'avenir. Or, les mêmes causes produisant les mêmes effets, compte tenu de la faible inflation et du fait que, pour la troisième année consécutive en 2014, la recette fiscale spontanée ne progresse pas mais régresse, il y a lieu de s'inquiéter pour l'exécution du budget de 2015. D'autant que se sont ajoutées à ce budget, depuis le début de l'année, toute une série de dépenses nouvelles, et pas seulement dans le domaine militaire – Jean Launay, rapporteur pour avis du projet de loi de programmation militaire que nous avons examiné hier en commission, a confirmé qu'il restait des incertitudes sur les crédits budgétaires pour 2015 – et le domaine de la sécurité.

Dans ces conditions mon rôle de président de la commission des finances est de vous avertir qu'il ne serait ni raisonnable ni lucide de ne pas faire un point en milieu d'année, raison pour laquelle je plaide vigoureusement pour que nous nous livrions à un premier examen du budget 2015 sur les six premiers mois de l'année, par le biais d'un collectif budgétaire. J'espère obtenir votre soutien sur cette proposition.

Mme Valérie Rabault, Rapporteure générale. Je commence par remercier la Cour des comptes pour l'importance et la qualité de ce travail de certification.

Vous souhaitez que les dépenses liées au PIA soient intégrées aux dépenses de l'État. Je m'en étonne : si la Cour avait déjà émis cette recommandation en 2010, elle n'a jamais été mise en œuvre. Seule une toute petite partie des dépenses du PIA sont normalement intégrées aux dépenses de l'État, et

nous pourrions après tout y réfléchir, mais pourquoi soulever ce point maintenant ?

Les recettes seront en 2014 inférieures à la fois à leur niveau de 2013 et aux prévisions faites en loi de finances initiale. Sur ce point, il me paraît essentiel de bien préciser les rôles respectifs du Parlement et de la Cour des comptes : il faut distinguer, dans les baisses de recettes, ce qui résulte d'événements particuliers, de fluctuations de paramètres économiques ou de prévisions trop optimistes de ce qui résulte de choix politiques. Cette distinction, si elle apparaît dans le texte, n'est pas toujours très claire dans votre plan. Je le regrette.

Le Haut Conseil des finances publiques salue l'effort réalisé par le Gouvernement pour améliorer le solde structurel, qui est meilleur que prévu. Les efforts consentis sur les dépenses sont donc bien réels. N'y a-t-il pas là une contradiction entre le Premier président de la Cour des comptes que vous êtes et le président du Haut Conseil des finances publiques que vous êtes également ?

Enfin, j'approuve vos recommandations, à l'exception de la première : en effet, elle soulève une question intéressante, mais pour que le solde structurel et le solde conjoncturel figurent dans les lois de finances, il faudrait que leur méthode de calcul soit transparente et que nous disposions, en particulier, d'un calcul précis et stable de la croissance potentielle. Ce n'est pas le cas. J'approuve la quatrième recommandation à condition, je le répète, de bien distinguer décisions d'élasticité et choix politiques. Les septième et huitième recommandations visent à élargir le périmètre des normes des dépenses, ce qui revient à changer de thermomètre : cela appelle une réflexion d'ensemble.

M. Dominique Lefebvre. Monsieur le président de la Commission, je vais essayer de ramener un peu de sérénité dans ce débat : vos énervements sont généralement, nous le savons, fonction des reproches que vous vous adressez sans doute pour avoir accompagné la dérive des finances publiques lorsque vous étiez rapporteur général de notre Commission, entre 2002 et 2012.

Je remercie la Cour des comptes, dont l'indépendance est garantie par la Constitution, du travail effectué pour remplir ses missions qui lui sont confiées. J'ai lu ce rapport de certification avec le plus grand intérêt. Le nombre des levées de réserves partielles montre, je crois, qu'il faut commencer par féliciter les administrations pour leur mobilisation et leurs efforts, soulignés, je crois, par la Cour. C'est l'exploitation en gestion de la comptabilité générale qui demeure pour l'avenir en débat.

Sur l'exécution budgétaire, je respecte la séparation des pouvoirs et je ne porterai donc pas de jugement sur la présentation retenue par la Cour des résultats de 2014. Personne néanmoins ne me fera croire que cette présentation est uniquement comptable : la Cour devrait s'abstenir de remettre en cause, même implicitement, les choix souverains du Parlement – même si sa mission est d'éclairer l'opinion sur les conséquences de ces choix. En effet, il y a entre la

majorité parlementaire et la Cour un accord sur un point : les chiffres eux-mêmes, qui figureront dans la loi de règlement. Mais il y a un désaccord, réel, qui n'est pas nouveau mais qui s'accroît, sur la présentation et l'interprétation des résultats. Je m'interroge sur les méthodes employées, et en particulier sur l'analyse des efforts consentis, je l'ai dit, par les différentes administrations, et qui n'avaient jamais été menés auparavant. C'est là un désaccord de méthode, mais qui repose sur un désaccord de fond sur les choix de politique économique et budgétaire.

Ainsi, je lis dans votre rapport que « *le déficit budgétaire s'est alourdi par rapport à 2013 et n'est pas conforme aux autorisations de la loi de finances initiale* ». Pouvez-vous m'éclairer sur la portée juridique d'une telle phrase ? Je ne suis pas spécialiste de la LOLF, mais il me semble que la loi de finances initiale est une autorisation de prélever l'impôt, une autorisation de dépenses et un plafond de dette ; en revanche, je ne sais pas ce qu'est une autorisation de déficit – à moins que vous ne vouliez dire que le déficit doit être à tout prix contenu, alors même qu'il peut varier, notamment sous l'effet de l'évolution des recettes, qui est liée à la conjoncture.

Le niveau du déficit a été assumé politiquement par cette majorité, et voté en loi de finances initiale. Je souligne, en outre, que son accroissement résulte de l'inscription de 12 milliards d'euros au titre des programmes d'investissements d'avenir : sans cette somme, le déficit passerait de 85 à 73,6 milliards d'euros et serait donc en recul. Vous calculez que le solde budgétaire hors dépenses exceptionnelles était déficitaire de 66,73 milliards en 2013, et de 70,30 milliards en 2014. La Cour aurait pu souligner – et c'est là que la présentation joue un rôle dans la compréhension – que cet accroissement est dû à une baisse de 10 milliards des recettes, ce qui s'explique notamment par la conjoncture, mais aussi à une économie de dépenses de 2,6 milliards. Cette majorité ne s'est donc pas contentée de constater une absence de recettes ; elle a pris des mesures pour restreindre les dépenses.

Quant à la référence constante à la loi de programmation, en droit, l'année 2014 relevait en effet d'une précédente loi. Mais l'histoire a tourné : dès le printemps 2014, lors de la discussion du programme de stabilité, nous avons débattu de ce problème, et nous avons adopté une nouvelle loi de programmation à la fin de l'année, tenant compte à la fois de la conjoncture et de nos choix de politique économique et budgétaire.

Nous considérons donc que, selon nos indicateurs, le déficit budgétaire de l'État est en baisse ; vous considérez qu'il est en hausse. Vous dites que la dépense de l'État est stabilisée ; à notre sens, elle a diminué de 2 milliards d'euros hors dépenses exceptionnelles. Cette diminution est absolument sans précédent, et la Cour aurait pu mettre davantage ce point en valeur. Les dépenses sont inférieures à l'autorisation parlementaire de 6 milliards d'euros, ce qui est également sans précédent à ma connaissance. La Cour reconnaît que les normes de dépenses ont été respectées, alors même qu'elles avaient été durcies par la loi de finances

rectificative. Hors éléments exceptionnels, je trouve même une baisse de 1,9 milliard d'euros.

Le débat porte sur l'instrument de pilotage et sur les normes : c'est un débat politique, et un débat de méthode. La Cour – ce n'est pas nouveau – souhaite un élargissement de la norme en volume et en valeur. Puisque la discussion porte essentiellement sur le PIA et les dépenses exceptionnelles, elle estime que ces dépenses doivent être financées dans le cadre de la norme : elle conteste ainsi, pour être clair, la trajectoire de redressement des finances publiques telle qu'elle a été décidée par le Parlement pour des raisons de politique économique et de stratégie de retour à la croissance. La façon de prendre en compte le PIA préconisée par la Cour revient en effet à exiger un effort de réduction des dépenses publiques supérieur à ce que nous souhaitons, pour des raisons de stratégie économique et budgétaire.

De ce point de vue, le Gouvernement et la majorité parlementaire sont mieux écoutés et mieux compris à Bruxelles qu'ils ne le sont rue Cambon.

M. Hervé Mariton. Chacun aura compris que les investissements d'avenir sont au cœur de nos débats. Il y a là une part de débudgétisation, contraire à leur esprit initial : cette part s'aggrave-t-elle ? La situation change du tout au tout selon que les investissements d'avenir se substituent, ou pas, à une dépense traditionnelle, ordinaire, de l'État : au-delà de l'exemple déjà donné des dépenses de défense, la Cour a-t-elle évalué l'ampleur de ce phénomène de substitution, et là encore, s'aggrave-t-il ?

Vous avez évoqué l'évolution des dépenses en 2014. D'après les données présentées par l'exécutif lui-même, celles-ci vont augmenter, en volume, en 2015. Quelle est l'appréciation de la Cour sur l'évolution en 2014 et sur cette dégradation prévue en 2015, au regard de la trajectoire des finances publiques ?

Pour ma part, j'estime, comme la Rapporteuse générale, que la première recommandation de la Cour est tout à fait opportune, notamment parce qu'elle apporterait des précisions et des engagements sur la composition du solde en solde structurel et conjoncturel. Ces notions sont intéressantes, mais elles doivent être définies avec plus de précision, et la présentation de ces chiffres dans la loi de finances initiale, puis dans la loi de règlement, me paraîtrait de nature à nous permettre de progresser dans la compréhension de ces notions. Ces chiffres servent aujourd'hui principalement à communiquer ; ils pourraient nous devenir vraiment utiles.

Enfin, les septième et huitième recommandations nous paraissent tout à fait justifiées, notamment en raison des incertitudes sur les dépenses liées aux investissements d'avenir.

M. Charles de Courson. Permettez-moi de m'étonner du tour que prend l'audition du Premier président de la Cour des comptes et des présidents de

chambre, et du ton employé ici – même si, après vingt-deux ans de vie politique, je sais bien qu’il convient de faire croire à ce qui n’est pas vrai.

Venons-en au fond : nous ne discutons hélas que fort peu de l’exécution budgétaire, sur laquelle nous devrions au contraire concentrer nos travaux. Tout ce qui peut être prétendu lors de la loi de finances initiale a en effet peu de valeur au regard de l’exécution.

Mon cher collègue, contestez-vous les observations de la Cour des comptes sur les pertes de recettes ? Vous vous êtes acharné, ici même, à expliquer que les hypothèses de croissance du Gouvernement étaient justes : nous devons atteindre 0,9 %, voire 1 %. Mais nous n’en sommes qu’à 0,2 %, d’après les derniers calculs de l’INSEE. Je comprends bien que cela vous fasse mal ! Mais pourquoi le Gouvernement n’a-t-il pas voulu corriger des prévisions qu’il savait complètement dépassées ? Je vais vous le dire : le Gouvernement voulait éviter les polémiques au sein de sa majorité. Le problème est chez vous, il n’est pas à la Cour !

La Cour traite par ailleurs de la dépense fiscale, qui n’est pas maîtrisée. Vous vous gargarisiez de dépenses fiscales qui devaient être en baisse ; or, à 72,3 milliards d’euros, elles sont en hausse, hors même le CICE ! La Cour constate ce phénomène, mais n’en donne pas les raisons. Quelles sont-elles, monsieur le Premier président ?

Quant au CICE, estimé à 9,8 milliards d’euros, il n’atteint finalement que 6,5 milliards. Que se passe-t-il ?

La dette de l’État n’est pas de 1 528 milliards, mes chers collègues ; elle est de 2 007 milliards. Or, l’actif n’est que 989 milliards. Notre situation nette comptable est donc déficitaire de 1 018 milliards d’euros sans même compter les engagements hors bilan. Dans n’importe quelle entreprise...

M. Henri Emmanuelli. Nous ne sommes pas dans une entreprise, justement !

M. Charles de Courson. Oh, bien sûr – jusqu’au jour où plus personne ne voudra vous prêter d’argent ! Regardez ce qui est arrivé à certains de nos voisins.

M. Henri Emmanuelli. Mais c’est ridicule ! Regardez donc les taux !

M. Charles de Courson. Ce qui est grave, c’est que notre situation nette est négative de 1 000 milliards et que la somme des déficits passés se situe au-delà des 1 300 milliards... Autrement dit, l’essentiel de la dette publique a financé un déficit de fonctionnement, et non des dépenses d’investissements. Le rappeler à temps et à contretemps n’intéresse personne, je le sais bien ; mais c’est bien là le fond des choses.

S'agissant des dépenses, je note que les reports s'accroissent fortement, passant de 1,4 à 2,4 milliards d'euros, alors que la tendance jusqu'ici était plutôt à la baisse. Par ailleurs, les annulations ne traduisent pas une stratégie de réduction de la dépense, politique par politique. La Cour a raison sur ce point, la stratégie de régulation de la dépense n'a pas beaucoup changé. Tout cela rend de plus en plus difficile la gestion des ministères et des missions dont ils sont chargés : il serait intéressant que la Cour nous fasse le point sur ce sujet.

M. Éric Alauzet. La réduction du déficit budgétaire, indique la Cour, a été interrompue en 2014. Bien sûr, la croissance et l'inflation, mais aussi des prévisions trop optimistes – comme souvent, mais apparemment de moins en moins, ce qui est une bonne nouvelle – sont en cause. Mais il me semble que votre rapport n'insiste pas suffisamment sur les effets de la mise en route du CICE, qui représente tout de même 6,5 milliards, c'est-à-dire l'essentiel des 10 milliards de moindres recettes fiscales. Or, cette décision, prise en 2012, a été assumée politiquement. On peut donc comprendre la bienveillance de l'Union européenne, puisque la quasi-stabilité du déficit est due aux aides versées aux entreprises, et non pas à une plus faible action dans le sens de la diminution des dépenses publiques. Le CICE, c'est la nouveauté de 2014, et cela aurait mérité d'être mieux mis en évidence.

S'agissant des recettes fiscales, la baisse constatée s'explique par un ralentissement de l'activité. Je regrette toutefois que la Cour insiste infiniment plus sur les dépenses que sur les recettes : je peux comprendre l'obsession des dépenses, et même la partager, mais les recettes – et donc la question de la fraude et de l'évasion fiscales – constituent une question tout aussi importante pour nos finances publiques. En ce sens, j'approuve particulièrement la sixième de vos recommandations, qui permettrait de mieux évaluer les effets des dépenses fiscales, et donc des « niches fiscales ».

M. Christophe Caresche. J'aimerais comprendre un peu mieux la stratégie de l'opposition, et en particulier de l'UMP : je lis ce matin une interview de la numéro deux de ce parti, qui explique qu'il faudra, en 2017, baisser les impôts de 100 milliards et « *assumer un déficit plus important pendant quelques années* ». On nous reproche une dégradation du déficit, tout en proposant de le dégrader bien plus encore ! Il serait bon, chers collègues, que vous accordiez vos violons.

Je regrette que nous n'ayons pas commencé par l'audition du président du Haut Conseil des finances publiques : cela nous aurait apporté un éclairage différent, et notamment une perspective macro-économique. Le Haut Conseil montre en effet que, malgré une croissance décevante, le déficit structurel s'est amélioré, et même plus qu'il n'était prévu. On peut bien parler du déficit nominal qui se dégrade, mais la réalité, c'est que la trajectoire structurelle est bonne.

Mme Marie-Christine Dalloz. Merci, monsieur le Premier président, pour ce moment de vérité sur les comptes de l'État. Vous souhaitez que le

Gouvernement formule des hypothèses prudentes ; vous demandez une rupture avec la politique de réduction systématique, aveugle, des dépenses et vous préféreriez des choix politiques explicites ; vous estimez que les ajustements tardifs des dépenses en loi de finances rectificative ont nui à la lisibilité des chiffres.

Je voudrais que le Gouvernement nous entende, sorte de la communication et nous donne, au mois de juillet 2015, les moyens de faire le point sur la situation financière réelle de la France. Les recettes fiscales ont diminué en 2013, puis en 2014 : que se passera-t-il en 2015 ? Je nourris de grandes craintes à ce sujet.

J'approuve entièrement vos recommandations, et notamment la dernière, qui porte sur les opérateurs de l'État : il faut vérifier ce qui se passe chez eux.

M. Alain Fauré. Ce rapport me paraît ambigu à l'égard de la politique budgétaire du Gouvernement : il ne montre pas l'effort exceptionnel de réduction des dépenses de fonctionnement de l'État, le noyant au contraire dans une présentation qui insiste sur la hausse des dépenses. N'aurait-il pas été plus juste de distinguer les dépenses de fonctionnement de celles d'investissement ? Je pense notamment au PIA, susceptible d'apporter un retour sur investissement... C'est là une dépense beaucoup plus saine.

Il me semble d'ailleurs, comme l'a dit Mme la Rapporteuse générale, qu'il serait légitime de présenter les dépenses liées au PIA de la même manière que par le passé.

Les prévisions de recettes pour 2014 sont fondées sur des chiffres qui ont été qualifiés de « *plausibles* » lors du dépôt du projet de loi des finances par le Haut Conseil des finances publiques et de « *réalistes* » en avril lors de la discussion du programme de stabilité. La dégradation économique a été plus forte que prévu, les prévisions ont été revues, tout au long de l'année par différents textes. Le rapport de la Cour considère aujourd'hui que ces prévisions étaient « *irréalistes* » : quel poids accorde la Cour à l'organisme indépendant qu'est le Haut Conseil des finances publiques ?

Mme Arlette Grosskost. À mon tour de m'inquiéter des incertitudes qui pèsent sur les recettes. Le nombre des demandes de remise gracieuse, partielle ou totale, de l'impôt sur le revenu est en forte augmentation : les services fiscaux ont reçu près de 1,2 million de demandes en 2014, ce qui représentait une hausse de 20 % par rapport à 2013. Au moment où l'on parle de prélèvement à la source, que faut-il penser de ces demandes ? Quel est leur effet sur le budget ?

Vous relevez également que « *le recensement et l'évaluation des engagements hors bilan de nature fiscale donnés par l'État ou reçus par lui accusent un retard important par rapport aux autres domaines des comptes* ». Est-ce à dire que vous n'avez pas pu les contrôler, alors qu'ils sont très importants et que les comptes de la nation doivent être sincères ?

Mme Eva Sas. Ce rapport me semble sévère : certes, les recettes fiscales ont été moindres que prévu, mais un ajustement en cours d'année a permis de maîtriser le déficit.

En tant que rapporteure spéciale de la mission *Remboursements et dégrèvements* – la première de l'État, pour un montant de 96 milliards d'euros – je vous rejoins sur le fait que les remboursements d'impôts locaux consentis par l'État à des familles défavorisées devraient relever des dépenses d'intervention, au lieu d'être comptabilisés comme de moindres recettes fiscales. Cela fait plusieurs années que nous préconisons ce changement : il faudrait, sur ce point, passer aux actes. De la même façon, certaines dépenses fiscales – remboursements de CICE, par exemple – qui relèvent aujourd'hui de la mission *Remboursements et dégrèvements* devraient rejoindre les différentes missions. Nous y verrions plus clair : aujourd'hui, cette mission représente des montants bien trop importants, ce qui fausse nos analyses.

Sur l'analyse de l'efficacité des dépenses fiscales, je vous rejoins entièrement. Vous regrettez que l'évaluation ne soit pas toujours faite. Parfois, elle l'est, sans pour autant être suivie d'effet ! Je pense notamment au crédit d'impôt recherche – CIR : les rapports sur ses dérives et sur les possibilités d'optimisation fiscale qu'il offre sont maintenant nombreux. Il faudrait donc agir.

Enfin, comme Mme la Rapporteure générale, je ne comprends pas que vous demandiez l'intégration des investissements d'avenir à la norme « zéro valeur ». Je n'ai pas besoin de rappeler ici que ce n'est pas au cours de cette législature que le programme d'investissements d'avenir a été lancé ; ces dépenses sont d'une nature profondément différente, et il me semble important de les maintenir à part – la timide reprise que nous constatons aujourd'hui ne pourra durer que si nous parvenons à relancer l'investissement. Ce n'est pas du tout le moment d'intégrer le programme d'investissements d'avenir dans le périmètre des dépenses publiques.

Mme Véronique Louwagie. Merci de votre présentation, monsieur le Premier président. L'examen de l'exécution budgétaire est un moment de vérité. Or, les chiffres sont catastrophiques : le déficit budgétaire est en hausse de plus de 10 milliards d'euros ; la dette progresse à un rythme soutenu, pour atteindre 1 528 milliards d'euros ; les recettes sont très inférieures – d'environ 10 milliards – aux prévisions. Pourtant, au-delà même de la prudence des prévisions, que vous préconisez à juste titre, il est de la responsabilité du Gouvernement de veiller à leur sincérité – essentielle en matière budgétaire – et à leur réalisme.

Vous avez également parlé de rompre avec la politique du rabet par des choix explicites. Soulignons à cet égard que la fin de gestion 2014 aura nécessité l'ouverture de 2,9 milliards d'euros sur le budget général et que les crédits d'intervention connaissent une dérive préoccupante qui appelle des réformes de structure.

Les engagements hors bilan représentent 3 400 milliards d'euros, une somme non négligeable puisqu'elle correspond à trois fois le montant de la situation nette des comptes de l'État, en déficit de 1 000 milliards. J'aimerais en savoir davantage sur l'évolution de ces engagements au cours des dernières années et sur celle qu'ils sont susceptibles de connaître à l'avenir.

Mme Karine Berger. Le hors bilan de l'État n'a jamais été établi, Madame, ni par l'INSEE, ni par la direction du budget, puisqu'il n'y a pas d'obligation en la matière.

Monsieur le Premier président, à la page 4 de son document du 26 mars 2015 sur les finances publiques de l'année 2014, l'INSEE procède comme chaque année au passage du solde d'exécution des lois de finances au déficit de l'État en comptabilité nationale – le seul dont il soit tenu compte au sens de Maastricht. Ce qui, comme chaque année, suppose des corrections : en 2014, elles correspondent principalement à la participation de la France au mécanisme européen de stabilité – MES – ainsi qu'à la partie non consommable du deuxième programme d'investissements d'avenir, pour 3,3 milliards d'euros. En d'autres termes, comme d'habitude, l'INSEE rappelle que cette partie ne relève pas du déficit public au sens de Maastricht. Voilà d'ailleurs pourquoi la Cour des comptes a jusqu'alors toujours considéré qu'elle n'avait pas à être commentée. Pour quelle raison choisissez-vous aujourd'hui, contre l'avis formulé par l'INSEE au mois de mars, de revenir sur cet acquis ? Si les PIA doivent selon vous faire l'objet d'un commentaire, pourquoi ne serait-ce pas aussi le cas du MES ? Et, dans l'hypothèse où vous tiendriez compte de l'ensemble de ces éléments, pourquoi avoir attendu cette année pour le faire ?

La Cour des comptes envisage-t-elle d'ailleurs de commenter un jour le déficit de l'État en comptabilité nationale – celui qui est notifié par la France à la Commission européenne –, et non simplement en solde d'exécution ? Ainsi calculée, son évolution au cours des trois dernières années n'appellerait pas les mêmes critiques de votre part.

Vous avez dit par ailleurs que le lien entre l'évolution des taux d'intérêt et le solde stabilisant de la dette n'était pas automatique. J'en suis surprise. D'abord, la Cour des comptes n'a pas de raison de calculer le solde stabilisant de la dette publique lorsqu'elle exerce sa mission de validation des comptes de l'État. Évidemment, si vous souhaitez le faire, c'est intéressant. Mais alors je ne vois pas comment, du point de vue économique, la baisse des taux d'intérêt pourrait ne pas freiner la dette. La France emprunte actuellement à 0,7 % sur les marchés financiers tandis que notre croissance nominale a atteint 0,8 %, alors même que l'année dernière correspondait à un point bas. Puisque la croissance nominale est supérieure aux taux d'intérêt, la situation est favorable : nous créons chaque année plus de richesse que nous n'avons besoin d'en dégager pour faire face à l'évolution des intérêts de la dette ; or, c'est bien là ce qui détermine la stabilisation d'une dette. Ainsi, selon mes calculs, depuis 2012, du seul fait de la baisse des taux d'intérêt, notre capacité à stabiliser notre déficit s'est appréciée

d'une dizaine de milliards d'euros. Que vouliez-vous donc dire exactement, monsieur le Premier président ?

M. Dominique Baert. Vous avez souligné la hausse des dépenses de personnel, qui, selon le titre de la partie qui leur est consacrée, page 130 du rapport, seraient « *insuffisamment maîtrisées* ». Permettez-moi de m'en étonner. L'augmentation des dépenses de personnel, qui n'est pas en elle-même une surprise puisqu'elle était prévue en loi de finances initiale, n'a atteint en 2014 que 1 %, soit 0,27 % hors contributions au CAS *Pensions* et hors fonds de concours. La Cour souligne elle-même que « *le respect de l'objectif du budget triennal 2013-2015 d'une augmentation cumulée de la masse salariale de l'État limitée à 1 % reste accessible* ». Bref, on a plutôt l'impression que, malgré les revalorisations catégorielles, et grâce à la politique de stabilisation de l'emploi public et de limitation aux ministères prioritaires des créations de postes, c'est un effort substantiel qui a été consenti pour maîtriser les dépenses de personnel – surtout par rapport aux exercices antérieurs, en particulier à la décennie qui vient de s'écouler.

M. Jean Launay. Mes questions porteront sur le budget de la défense, dont il a été assez longuement question dans votre présentation. J'entends bien le risque de sous-budgétisation concernant les crédits de personnel du titre 2. Rappelons simplement qu'au ministère de la défense, la « manœuvre RH », qui est engagée, demeure complexe, plus encore après la récente décision d'atténuer la déflation des effectifs, prise à la suite du dernier Conseil de défense.

J'approuve également la réserve substantielle de la Cour concernant les immobilisations et les stocks gérés par le ministère de la défense. Elle orientera le travail que je conduirai comme rapporteur spécial au cours de l'année à venir, en lien avec le ministère.

En revanche, monsieur le Premier président, je suis moins la Cour sur deux autres sujets. D'abord, la sous-budgétisation des opérations extérieures – OPEX : il s'agit en réalité, on le sait, d'une manœuvre tactique destinée à faire jouer la solidarité interministérielle au-delà des 450 millions d'euros budgétés en 2014 comme en 2015 : c'est un choix politique que nous devons assumer.

Quant au PIA, il ne me semble personnellement pas malsain de considérer que, parmi les dépenses de l'État et de ses opérateurs, les dépenses d'investissement sont plutôt vertueuses. À ce sujet, le rapport, page 130, paraît dire tout et son contraire : d'un côté, on ne pourrait « *s'accommoder d'une situation qui verrait se constituer de façon permanente, à côté du budget de l'État, un budget exceptionnel d'investissements d'avenir* » ; de l'autre, « *ceci ne remet en cause ni l'intérêt des investissements d'avenir ni la gouvernance rénovée des programmes et leur évaluation* ».

Monsieur le président de la commission, je n'ai pas dit hier qu'il existait des incertitudes quant au budget, mais que je préférais venir devant la commission

des finances pour aborder l'actualisation décidée à la suite du Conseil de défense. Plus précisément, j'ai estimé qu'une loi de finances rectificative était nécessaire pour confirmer l'actualisation de la loi de programmation militaire dont nous débattons cette semaine et pour acter, dès que possible, la transformation en crédits budgétaires de recettes exceptionnelles dont nous connaissons tous depuis longtemps le caractère incertain, lié en particulier à la cession de la bande des 700 MHz. J'ai enfin insisté sur la nécessité de nous montrer vigilants compte tenu des inquiétudes qui entourent, comme il est de coutume dans notre pays, ce que l'on appelle le dialogue de fin de gestion.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Je reconnais volontiers qu'il n'est pas facile, mesdames et messieurs les députés, de formuler des remarques sur un rapport que, pour beaucoup d'entre vous, vous découvrez. Cette situation peut expliquer certains malentendus ou erreurs d'interprétation que, j'en suis sûr, une lecture plus attentive permettra de dissiper.

Ainsi, la Cour n'observe pas une augmentation de la dépense, monsieur Fauré, mais sa stabilisation. En revanche, nous sommes en désaccord avec ceux qui parlent d'une réduction de la dépense. Nous ne sous-estimons pas le résultat obtenu : la stabilité est un progrès par rapport à des années où la dépense était très peu maîtrisée, quels qu'aient été d'ailleurs les gouvernements en place. Bref, ne sur-interprétez pas nos propos.

Je suis d'accord avec plusieurs d'entre vous, notamment Mme la Rapporteuse générale, pour distinguer, s'agissant des recettes, ce qui relève de décisions souveraines, discrétionnaires, politiques, de ce qui correspond à des hypothèses imprudentes ou à de mauvais calculs de Bercy. Je l'ai fait dans mon exposé comme nous le faisons dans le rapport. Les hypothèses trop optimistes de croissance ou d'élasticité des recettes, notamment des recettes fiscales de l'État, ne sont pas placées sur le même plan que des mesures comme le CICE ou la suppression de la première tranche d'impôt sur le revenu, qui résultent d'une volonté politique. Je ne comprends donc pas que certains d'entre vous puissent dire que la Cour met en cause vos choix souverains ! Nous nous contentons d'en constater les conséquences ; à vous de les apprécier.

De même, la Cour ne porte pas de jugement sur la trajectoire de redressement des comptes, ni sur son rythme. Elle se contente de déterminer si celle que vous avez vous-mêmes fixée est respectée.

Ne craignez aucune contradiction entre la Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques. En réalité, nous ne parlons pas de la même chose, comme j'ai pris la précaution de vous le dire à plusieurs reprises : le rapport de la Cour porte sur l'exécution du budget de l'État, en comptabilité budgétaire ; le Haut Conseil, lui, raisonne toutes administrations publiques confondues, en comptabilité nationale. Dès lors, leurs points de vue ne peuvent que différer. Vous verrez bien s'il y a contradiction au mois de juin, lorsque nous analyserons la

situation toutes administrations publiques confondues. En fait, vous le verrez alors, les deux institutions sont complémentaires.

Quant à ce que le Haut Conseil peut juger positif à propos du solde structurel, permettez-moi de vous rappeler que la trajectoire a été modifiée par la loi de programmation que vous avez votée en décembre et qui a aussi revu la croissance potentielle. Les références ne sont donc pas les mêmes. Dès lors, effectivement, comparaison n'est pas raison. Bref, il n'y a pas la moindre contradiction entre le rapport de la Cour sur l'exécution du budget et ce que peut dire le Haut Conseil à partir de l'article liminaire du projet de loi de règlement, toutes administrations publiques confondues, je le répète, et en comptabilité nationale.

Nous aurons l'occasion de reparler du PIA puisqu'il fait l'objet d'un travail en cours que nous espérons vous présenter à l'automne. Vous conviendrez en tout cas que lorsqu'un programme qui devait être exceptionnel connaît sa deuxième édition, voire la troisième, l'exercice change de nature. Du reste, le budget de l'État comprend des dépenses d'investissement, et non pas simplement des dépenses de fonctionnement. Dès lors, pourquoi faudrait-il exclure celles-là du budget ? En tant que parlementaires, vous devriez résister à cette tendance. La Cour l'a dit à plusieurs reprises à propos de débudgétisation ; je me souviens à cet égard de rapports plus anciens, dans une vie antérieure où nous occupions les uns et les autres des positions différentes. C'est un point sur lequel l'ensemble des parlementaires pourraient tomber d'accord, car tout ce qui peut nuire à la transparence ou à la lisibilité des dépenses de l'État devrait être évité.

Nous expliquerons nos calculs, mais nous n'avons pas inventé le solde budgétaire de l'État : il figure dans les comptes de Bercy. C'est en le retraitant pour distinguer ce qui est exceptionnel de ce qui ne l'est pas que nous constatons la stabilisation de la dépense, et non la hausse que l'on aurait pu déceler à première vue.

N'y a-t-il pas substitution lorsque, dès lors que les recettes attendues ne sont pas au rendez-vous, près de 2 milliards d'euros de dépenses qui étaient inscrits dans le budget de la défense se retrouvent financés dans le cadre du PIA ? Bercy peut bien estimer que la Cour a modifié cette année sa manière de compter ; en réalité, ce n'est pas nous qui avons modifié notre mode de calcul, mais c'est le PIA qui a changé de nature, perdant son caractère exceptionnel.

Les opérateurs méritent la plus grande attention. Longtemps, ils n'ont pas été astreints aux mêmes règles que les administrations de l'État ; depuis quelques années, cela a changé. Encore faut-il se donner les moyens de suivre vraiment leur action, car, ici aussi, il peut exister un décalage entre la volonté affichée par l'État et la réalité de l'exécution par les opérateurs.

Entendons-nous bien : la question n'est pas de savoir si nous sommes sévères. Nous ne donnons pas d'appréciation. Certains d'entre vous disent que

nous jugeons, mais, en l'occurrence, ce n'est pas le cas : en ce qui concerne le budget de l'État, nous sommes bien plutôt comptables ou notaires ; nous constatons la réalité, et raisonnons par référence à l'exécution précédente. Nous n'entrons pas dans une logique politique.

Monsieur le député Lefebvre, la Cour des comptes, dites-vous, serait plus sévère que Bruxelles ; mais, là encore, comparaison n'est pas raison. Bruxelles est une autorité politique avec laquelle vous négociez, d'autorité à autorité. La Cour des comptes est une juridiction. On ne négocie pas avec la Cour des comptes à propos de la présentation des chiffres et des constats. Nous ne sommes pas souverains ; c'est vous qui l'êtes, c'est vous qui décidez.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes, président de la formation interchambres « Exécution du budget et comptes de l'État ». J'ajouterai à l'intention de M. Lefebvre et de Mme Berger que nous n'ignorons pas la comptabilité nationale : j'ai même apporté avec moi *INSEE Première* ! Simplement, s'agissant du budget de l'État, nous analysons des comptes qui sont en comptabilité budgétaire ; lorsque nous parlerons en juin des finances publiques en général, nous raisonnerons en comptabilité nationale.

En comptabilité budgétaire, nous aurions pu nous en tenir aux chiffres bruts livrés par le Gouvernement : pour le solde budgétaire constaté, une détérioration de 10 milliards d'euros et, du côté de la dépense, une progression de 4 milliards, compte tenu des versements aux opérateurs au titre du PIA et des dépenses exceptionnelles correspondant à des opérations en capital au MES ou à la Banque européenne d'investissement. Nous avons préféré retraiter ces données pour parvenir à une vision plus proche de la réalité économique, comme on le voit aux pages 21 et 37 du rapport, et pour mieux apprécier les résultats et l'évolution de la dépense.

Mais voici peut-être ce qui ne plaît pas au ministère des finances : si l'on accepte d'exclure les quelque 11 milliards de décaissements consentis en une seule fois aux opérateurs – qui sont après tout des entités publiques –, pour apprécier l'évolution réelle des résultats et des dépenses d'une année sur l'autre, il faut bien intégrer les décaissements auxquels ces opérateurs procèdent pour le compte de l'État, au moyen de ressources dont l'État les a dotés au cours des années précédentes. Voilà comment nous concluons à la stabilité de la dépense générée par l'État.

Au titre du PIA, les décaissements ont connu une accélération importante, passant de 2 milliards d'euros en 2013 à 4 en 2014, dont une partie non négligeable pour le PIA 2. Vous trouverez aux pages 128 à 130 une longue liste de dépenses qui ont été financées par des crédits du PIA alors qu'elles l'étaient auparavant par le budget général, voire qu'il était prévu de financer par le budget général en loi de finances initiale et qui ont changé de mode de financement en cours d'exercice.

Madame Rabault, nous avons bien constaté que les recommandations que nous avons formulées à propos du premier PIA n'étaient pas entendues ; nous continuons d'échanger année après année avec le ministère des Finances à ce sujet ; il nous a semblé d'autant plus légitime de les réitérer à propos du PIA 2 que le programme tend à devenir habituel.

On peut toujours discuter des titres et sous-titres, monsieur Baert. Nous notons en tout cas qu'après une stabilisation, voire une légère baisse, au cours des deux exercices précédents, la masse salariale de l'État augmente à nouveau un peu en 2014, de 0,4 %. Ce n'est déjà pas si mal, me direz-vous ; mais il y a bien une hausse : les effectifs sont maintenant stabilisés de telle sorte que toutes les autres mesures permettent de la contenir à ce niveau, non de l'empêcher.

Quant au moindre coût du CICE, si l'on raisonne en comptabilité nationale, celui-ci, madame Berger, représente cette année non 6 milliards d'euros, mais 9, et il est inscrit en dépenses. Nous nous efforcerons d'être aussi clairs que possible au mois de juin, mais sachez que la matière est complexe.

Mme Karine Berger. Je n'ai pas parlé du CICE.

M. le président de la première chambre de la Cour des comptes. On trouve en tout cas à la page 85 un encadré qui explique la baisse du coût du CICE.

S'agissant enfin de l'évaluation des dépenses, madame Grosskost, nous notons un début d'amélioration dans l'annexe *Voies et moyens* en ce qui concerne l'estimation des recettes de l'impôt sur le revenu pour 2013, mais certains points restent à éclairer. Conscients de la difficulté de prévoir l'élasticité des recettes fiscales, nous estimons qu'elle ne rend que plus nécessaire la transparence : dans la définition *ex ante* des méthodes d'évaluation retenues comme dans l'explication *ex post* des écarts lorsqu'ils sont importants. Or, en la matière, il y a encore des progrès à faire.

M. Dominique Lefebvre, président. Au nom de tous les membres de la commission des finances, je vous remercie, messieurs les présidents, ainsi que la Cour des comptes, pour ces travaux éclairants – comme l'a été, je crois, notre débat. J'en retiens qu'il convient de se garder des interprétations trop hâtives, notamment des titres et sous-titres, et de lire l'intégralité du rapport. Après quoi, nous poursuivrons le débat, car si tous s'accordent à reconnaître l'importance des sujets qui ont été évoqués, nous aurons encore à discuter de la manière de les traiter et des conséquences qui en découlent.

AUDITION DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET, ET EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 1^{er} juillet 2015, la Commission entend, en audition ouverte à la presse, M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, auprès du ministre des finances et des comptes publics, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 (n° 2813), et examine ce dernier, sur le rapport de Mme Valérie Rabaut, Rapporteure générale.

M. le président Gilles Carrez. Mes chers collègues, au cours de notre réunion de ce matin, nous nous intéresserons à la fois au passé – le projet de loi de règlement pour 2014 – et à l'avenir – le débat d'orientation des finances publiques.

Je rappelle qu'en séance publique, contrairement à la pratique observée ces dernières années et à la différence de nos débats en commission, ces deux points feront l'objet d'un examen séparé, respectivement l'après-midi du lundi 6 juillet prochain et le matin du jeudi 9 juillet.

S'agissant du projet de loi de règlement, nous avons débuté nos travaux le jour même de son adoption en Conseil des ministres, le 27 mai dernier, avec l'audition du Premier président de la Cour des comptes, par ailleurs président du Haut Conseil des finances publiques, sur les rapports de la Cour relatifs à la certification des comptes et aux résultats de la gestion budgétaire de l'État de 2014, puis sur l'avis du Haut Conseil relatif au respect de la trajectoire de solde structurel des administrations publiques.

Nous avons poursuivi nos travaux avec un cycle très intéressant de quatre auditions de responsables de programmes et de représentants de la direction du budget, qui s'est achevé ce matin avec le programme *Création*, dont le rapporteur spécial est Pierre-Alain Muet. Nous avons auparavant abordé, successivement, le programme *Innovation pour la transition écologique et énergétique*, avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME –, le rapporteur spécial étant Marc Goua, puis les programmes *Gendarmerie nationale* et *Police nationale*, avec Yann Galut comme rapporteur spécial, et, enfin, les programmes *Formations supérieures et recherche universitaire* et *Vie étudiante*, dont la responsable est Mme Simone Bonnafous et le rapporteur spécial François André.

Il est toujours très difficile de dégager du temps, en cette période de l'année toujours très chargée : je remercie donc particulièrement les rapporteurs spéciaux et tous les parlementaires qui ont participé à ces auditions. Je souligne une fois encore que la présence des représentants de la direction du budget nous a paru constituer une innovation très intéressante. C'est pourquoi je vous propose de passer l'année prochaine à six ou sept programmes. Ce faisant, nous ne faisons que remplir notre rôle d'évaluation et de contrôle de l'exécution.

Par ailleurs, et comme de coutume, nos rapporteurs spéciaux commenteront chacun les rapports annuels de performances – RAP – qui leur reviennent.

S'agissant des orientations des finances publiques, nous avons de nouveau entendu le Premier président de la Cour des comptes, mercredi dernier : il est venu nous présenter son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

En outre, dans la perspective du débat d'orientation, et conformément à l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF –, le Gouvernement a remis hier son *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques*, qui est le rapport préparatoire à ce débat. Ce document, toujours très intéressant, est à votre disposition dans cette salle.

Nous achevons donc aujourd'hui nos travaux sur le projet de loi de règlement avec M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, qui vient nous présenter ce texte et auquel je souhaite la bienvenue en votre nom.

Après l'intervention du secrétaire d'État, la Rapporteuse générale nous présentera son rapport sur le projet de loi de règlement, puis son rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget. Monsieur le président, madame la Rapporteuse générale, mesdames et messieurs les députés, je tiens tout d'abord à préciser que je suis favorable à ce que la direction du budget et les responsables de programmes puissent être entendus par la commission des finances. Tout ce qui peut contribuer à améliorer la transparence sur le fonctionnement du budget est bienvenu.

Je suis prêt à évoquer les premiers éléments de l'exécution 2015 et à répondre aux questions que vous pourriez me poser sur le sujet.

Le projet de loi de règlement 2014 soumet à votre approbation les résultats d'exécution définitifs du budget de l'État dont vous connaissez les grandes lignes depuis le mois de janvier et qui ont déjà donné lieu à plusieurs échanges : le 11 février dernier puis les 15 et 22 avril lors de la présentation du programme de stabilité.

C'est néanmoins avec toujours autant de plaisir que je viens devant votre commission vous rendre compte de l'action du Gouvernement.

Notre point de départ est de nous appuyer sur les comptes de l'État qui, pour la neuvième année consécutive, ont été certifiés en toute indépendance par la Cour des comptes : son approbation vous est proposée dans le projet de loi de règlement.

La France, vous le savez, est le seul État de la zone euro à présenter des comptes certifiés : c'est un gage de crédibilité et de qualité de l'information sur les finances de l'État. C'est également la garantie de fiabilité des chiffres que nous vous présentons. Les comptes de l'État, ce sont non seulement les opérations budgétaires bien sûr, les dettes et autres passifs, mais également les actifs détenus par l'État, qui

représentent un montant considérable – je ne citerai qu’un seul chiffre : les 50 milliards d’euros de patrimoine immobilier, de bureaux et de terrains propriété de l’État, qui montrent toute l’importance de la politique immobilière à laquelle j’accorde, comme certains parmi vous également, une attention toute particulière.

Il faut saluer l’amélioration continue de la qualité des comptes de l’État que nous constatons depuis 2006, grâce au travail des administrations, notamment de la direction générale des finances publiques – DGFIP. La démarche de qualité comptable est d’ailleurs transversale dans l’ensemble des administrations publiques : les comptes du régime général de la sécurité sociale ont été également certifiés par la Cour ; les comptes d’un nombre croissant d’établissements publics le sont également, par exemple les hôpitaux à partir de cette année, ou encore les universités.

J’en viens maintenant aux résultats obtenus en 2014 sur la maîtrise de la dépense de l’État. Vous les connaissez : je souhaite toutefois les préciser.

Sur le budget de l’État, les indicateurs les plus élémentaires, ceux qui structurent notre gestion budgétaire, ce sont les normes de dépenses : or, à trop vouloir raffiner, l’analyse de la Cour des comptes sur l’exécution des dépenses perd un peu de vue ces fondamentaux.

La norme la plus ancienne a été instituée en 2003 : elle comprend les dépenses de l’État, y compris la charge de la dette et les pensions : sur cette norme, la dépense passe de 368,8 milliards d’euros en 2013 à 364,8 milliards d’euros en 2014. C’est une baisse de 4 milliards d’euros d’exécution à exécution.

Une norme plus récente a été créée en loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 : elle exclut la charge de la dette et les pensions. C’est notre référence permanente pour le pilotage infra-annuel des dépenses. Sur ce périmètre, la dépense passe de 280 milliards d’euros en 2013 à 276,7 milliards d’euros en 2014. C’est, là encore, une baisse de 3,3 milliards d’euros d’exécution à exécution.

Le budget pour 2014 a été construit et voté sur la base de normes de dépenses instituées depuis des années, partagées par tous les gouvernements successifs et confortées par la dernière loi de programmation des finances publiques.

C’est bien sur la base de ces deux normes que le Gouvernement vous a présenté le budget et qu’il l’a exécuté.

C’est également sur la base de ces normes, qui découlent directement des comptes de l’État, que vos collègues députés et vous-mêmes avez pu porter un jugement sur les propositions de l’exécutif et décider du sens de votre vote.

Or, ce que montrent ces normes, c’est une baisse significative de la dépense de l’État en 2014 de plusieurs milliards d’euros.

J'en viens au déficit de l'État : il s'élève à 85,6 milliards d'euros en 2014. Comme cela était prévu dès la loi de finances initiale, il augmente par rapport à 2013 du fait du lancement du nouveau programme d'investissements d'avenir – PIA.

Il faut toutefois savoir que ces dépenses du nouveau PIA consistent en des transferts vers des opérateurs qui, eux-mêmes, les utiliseront pour financer des projets, selon un rythme très étalé dans le temps, sur plusieurs années. Ces dépenses sont donc, en 2014, des transferts internes aux administrations publiques, neutres sur le solde global des administrations publiques : elles n'ont d'ailleurs aucun impact sur la dette et la trésorerie de l'État, puisque les opérateurs déposent immédiatement les fonds reçus auprès de l'État.

Ces versements aux opérateurs du PIA présentent donc un caractère exceptionnel et il est légitime de les retraiter pour effectuer une comparaison pertinente par rapport à 2013. Or, si l'on déduit ces 12 milliards d'euros de dépenses, le déficit ressort à 73,6 milliards d'euros, en baisse par rapport à 2013 où il avait atteint 75 milliards d'euros.

Le déficit de l'ensemble des administrations publiques, quant à lui, est évalué par l'INSEE à 4 % du PIB en 2014, contre 4,1 % en 2013. C'est son niveau le plus bas depuis 2008, grâce notamment à une progression en valeur des dépenses publiques limitée à 0,9 %.

Le déficit structurel, enfin, qui fait l'objet de l'article liminaire du projet de loi, s'établit à 2,1 %. Nous avons atteint dès 2014 l'objectif que la loi de programmation avait fixé pour 2015 : du reste, le Haut Conseil des finances publiques a constaté que le déficit structurel s'est réduit de 0,6 %, ce qui le place à son niveau le plus bas depuis l'an 2000.

Un mot, pour conclure, sur nos perspectives budgétaires. Elles ont été annoncées dans le programme de stabilité en avril dernier : grâce à des économies complémentaires, qui viendront compenser l'effet de l'inflation sur le rendement de certaines mesures d'économies, le déficit public poursuivra sa baisse en 2015 et 2016.

Depuis le début de l'année, nous avons engagé des dépenses nouvelles que nous assumons. Parce qu'il faut assurer la sécurité des Français, il convenait de financer le plan de lutte contre le terrorisme et l'augmentation du budget de la défense en 2016. Parce que l'emploi est notre priorité, nous avons dégagé des moyens supplémentaires pour les contrats aidés et pour l'emploi dans les TPE et les PME.

Ces mesures, nous les finançons en dégagant des marges par ailleurs. Certaines ont un impact dès 2015 : c'est par exemple le cas du plan de lutte contre le terrorisme. Ce plan a fait l'objet d'un décret d'avance en début d'année, qui vous a été transmis, ainsi que d'une augmentation de la réserve de précaution ou « surgel », dont la décomposition vous a également été communiquée. Vous avez pu constater que ces dépenses nouvelles étaient entièrement financées par des économies sur les autres ministères.

D'autres mesures auront un impact sur 2016 : c'est le cas de l'augmentation du budget de la défense ou des contrats aidés. Ces dépenses nouvelles, nous les prenons évidemment en compte dans la construction du budget pour 2016. Elles ne modifient donc pas la trajectoire de finances publiques du programme de stabilité. Nous donnerons évidemment plus de détails lors du débat d'orientation des finances publiques prévu le 9 juillet prochain dans votre assemblée.

Voici, monsieur le président, madame la Rapporteuse générale, mesdames et messieurs les députés, la présentation des résultats obtenus en 2014 et de nos perspectives pour cette année et la suivante.

Je suis à votre disposition pour répondre à toutes vos questions comme je le serai le 9 juillet prochain en séance – et comme je l'aurais été s'il avait été opportun de déposer un projet de loi de finances rectificative. Mais la seule raison qui aurait justifié le dépôt d'un collectif eût été l'augmentation des impôts en 2015 : or, comme vous le savez, il n'en est pas question. C'est par des économies en dépense que le Gouvernement vous propose de poursuivre la réduction du déficit.

La Commission examine le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014.

Mme Valérie Rabault, Rapporteuse générale. Je rappelle que la loi de règlement permet de constater que les autorisations votées par le Parlement en loi de finances ont été respectées.

Tous les articles du texte portent exclusivement sur le budget de l'État, à l'exception de l'article liminaire, qui englobe toutes les administrations publiques, y compris la sécurité sociale et les collectivités locales, puisqu'il porte sur le solde public.

La loi de règlement permet donc d'arrêter les comptes de l'État pour 2014 et de voter un article liminaire portant sur le solde, toutes administrations confondues – cet article porte donc sur un périmètre différent de celui des autres articles.

L'article 1^{er} arrête, en comptabilité budgétaire, le montant des recettes nettes, à savoir toutes les recettes encaissées par l'État – dont ont été déduits les remboursements et dégrèvements aux collectivités territoriales –, le montant des dépenses nettes et le solde budgétaire de l'année passée.

L'article 2 vise à rappeler les besoins de financement constatés – la dette échue et la nouvelle à financer en raison du déficit.

L'article 3 présente le résultat de l'État en comptabilité générale.

Les articles 4, 5 et 6 arrêtent le montant des crédits consommés respectivement sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

L'article 7 présente le solde du compte spécial *Avances aux organismes de sécurité sociale*.

L'article 8, enfin, propose un ajustement technique relatif à l'organisation comptable outre-mer.

Je tiens à faire observer que les recettes de 2014 ont été inférieures de quelques 10 milliards d'euros par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale – LFI – et de 9 milliards par rapport à 2013 du fait de la baisse des recettes fiscales nettes. La quasi-totalité de la différence – les neuf dixièmes – entre la LFI et l'exécution 2014 résulte de l'évolution spontanée des recettes fiscales, le coût de nouvelles mesures fiscales étant compensé par une moindre consommation budgétaire, et non en créances engagées, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE – ; le CICE suit la même logique que l'impôt sur les sociétés : il est étalé sur trois ans.

Quant aux dépenses nettes de l'État, monsieur le président, elles ont bien baissé de 1,9 milliard d'euros de 2013 à 2014, hors dépenses exceptionnelles – 288,6 milliards d'euros en 2014 au lieu de 290,5 milliards en 2013.

M. le président Gilles Carrez. Tout dépend de ce que comprend le chiffre de 288,6 milliards !

Mme la Rapporteuse générale. J'y viens.

Le chiffre de 1,9 milliard est le résultat d'une économie de l'ordre de 1,7 milliard d'euros sur la charge de la dette et de 1,1 milliard sur d'autres postes du budget général, soit 2,8 milliards auxquels il faut retrancher 900 millions de hausse sur le compte d'affectation spéciale *Pensions*.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, la baisse est plus importante puisqu'elle atteint 6,3 milliards d'euros. Alors que nous avons adopté en LFI un budget de 294,9 milliards hors dépenses exceptionnelles, l'État a dépensé 288,6 milliards. Le chiffre de 6,3 milliards est le résultat d'une baisse de 3,4 milliards de la charge de la dette et de 1 milliard sur les dépenses des missions du budget général ainsi que de 1,9 milliard d'euros de mouvements réglementaires. Je crois donc pouvoir affirmer, sans provoquer de polémiques stériles, que nous nous trouvons bien face à une diminution des dépenses du budget de l'État.

Les dépenses totales de l'État – budget général, budgets annexes, comptes spéciaux et fonds de concours –, y compris les prélèvements sur recettes en faveur de l'Union européenne et des collectivités territoriales, s'élèvent en exécution à 571,2 milliards d'euros contre 586,1 milliards adoptés en LFI.

Une partie de ces dépenses – le Premier président de la Cour des comptes et le secrétaire d'État l'ont rappelé – est sous norme « zéro volume » et sous norme « zéro valeur ». Les dépenses sous norme « zéro volume » s'élèvent à 364,8 milliards contre 370,5 milliards adoptés en LFI. Les dépenses sous norme « zéro valeur » s'élèvent à 276,7 milliards contre 278,4 milliards adoptés en LFI. L'exécution des dépenses sous norme a donc été intégralement respectée.

Si l'addition de ces chiffres ne permet pas d'atteindre le total, c'est que certaines dépenses ne sont pas comprises dans les normes de valeur.

S'agissant de la dette de l'État, si, en 2014, la France avait emprunté au taux de 2013, comme le volume de la dette a augmenté, sa charge aurait augmenté de 3,9 milliards d'euros. Or, la charge a diminué de 1,7 milliard en raison de la baisse du prix de la dette.

Je souhaite, pour conclure, faire trois focus.

Je sais que Charles de Courson souhaite connaître l'exécution réelle des effectifs votés. Précisons tout d'abord qu'en comptabilité privée, les effectifs sont comptés en équivalents temps plein – ETP : un salarié embauché à temps plein le 1^{er} février compte pour 1. Il n'en est pas de même pour l'État : une personne embauchée à temps plein le 1^{er} juillet ne compte que pour 0,5. C'est la raison pour laquelle le focus que je vous présente sur les effectifs de l'État part de l'année 2012. Qu'observe-t-on ? Des effectifs stabilisés par rapport à 2013 et une augmentation de la sous-exécution des plafonds d'emplois de l'ordre de 50 000 agents, possiblement compensée par des emplois contractuels. L'engagement de la baisse du plafond d'emplois, qui a été tenu, n'a pas empêché l'actuelle majorité et le Gouvernement de respecter leurs priorités s'agissant de l'éducation, de la justice ou de la sécurité. Ces trois secteurs souffrent moins que les autres de la sous-exécution globale, dont les facteurs sont multiples : des administrations peuvent freiner l'embauche pour des raisons budgétaires comme rencontrer des difficultés à recruter. Nous transmettrons les chiffres budget par budget aux rapporteurs spéciaux.

Un autre focus porte sur le budget de la défense en raison de l'adoption, au cours de l'exercice 2014, de crédits supplémentaires.

La loi de finances initiale prévoyait 31,4 milliards d'euros de dépenses, répartis entre 29,6 milliards de crédits budgétaires et 1,8 milliard de recettes exceptionnelles composées de 1,5 milliard d'euros de PIA et de 250 millions de cessions immobilières.

Plusieurs mouvements sont intervenus en cours d'année : minoration des crédits budgétaires de 500 millions d'euros compensée à due concurrence par du PIA et ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 1 milliard d'euros en cours d'année.

Le troisième et dernier focus vise l'investissement public *via* les PIA 1 et 2, dont le montant atteint quelque 47 milliards d'euros – 35 milliards plus 12 milliards. Le nombre des dossiers sélectionnés depuis 2010 s'élève à 1 479 sur près de 5 000 déposés. Depuis la même date, 2 300 entreprises sont concernées par un financement PIA. Le montant des crédits engagés s'élève à 33,6 milliards, celui des crédits contractualisés à 28,1 milliards dont 10,4 milliards ont déjà été décaissés au 31 décembre 2014.

Une partie des 47 milliards est affectée aux universités, notamment sous la forme d'intérêts perçus sur les dotations non consommables des PIA, à hauteur de 3,4 % pour le PIA 1 et de 2,5 % pour le PIA 2. Sur les 10,4 milliards d'euros engagés au total, 3 milliards ont été décaissés en 2014, dont 2 milliards pour la défense.

M. le président Gilles Carrez. Je vous propose de discuter du projet de loi de règlement avant d'en venir au débat d'orientation.

M. le secrétaire d'État. Juste une précision : les emplois contractuels sont comptabilisés dans les effectifs de l'État.

Mme la Rapporteuse générale. Pas les emplois contractuels hors plafonds des opérateurs.

M. le président Gilles Carrez. Je remercie M. le secrétaire d'État et Mme la Rapporteuse générale pour la clarté de leur présentation.

À force de raffiner, la Cour des comptes perd le fil, disait M. le secrétaire d'État ; et puisque Mme la Rapporteuse générale s'est tournée vers moi à plusieurs reprises, je veux expliquer les motifs de nos légères divergences.

En premier lieu, Mme la Rapporteuse générale n'inclut pas les dépenses exceptionnelles dans le périmètre de 288,6 milliards d'euros soumis à la norme zéro valeur ; or, ces dépenses correspondent aux PIA : le PIA 1, pour plus de 30 milliards, le PIA 2, pour 12 milliards, et l'on commence à parler d'un PIA 3. Comme la Cour des comptes et certains collègues l'ont souligné – notamment lors de l'audition des responsables de l'ADEME –, les PIA engagent des crédits, même si je ne les assimilerai pas, comme le fait la Cour des comptes, à une débudgétisation. Les 47 milliards d'euros dont nous parlons, en tout état de cause, ne tombent pas du ciel : il a bien fallu les emprunter. Aussi, lorsque l'on fait, comme le sens des responsabilités l'exige, la somme de toutes les dépenses, on constate, en exécution, une légère augmentation par rapport à 2013. Si je reconnais volontiers que la dépense de l'État est mieux maîtrisée que par le passé, force est aussi de constater qu'elle a augmenté sur un an en exécution, nécessitant 10 milliards d'euros d'emprunts et générant une hausse de la dette de 71 milliards. Cette évolution est passée quelque peu inaperçue en raison de la diminution de 1,7 milliard de la charge de la dette ; mais ce matin, à la radio, plusieurs journalistes sont tombés de l'armoire, passez-moi l'expression, en découvrant la hausse du niveau de l'endettement. La chose est connue depuis des mois, a déclaré M. Sapin ; mais elle l'est tellement que nous n'y prêtons plus attention, comme nous devons pourtant continuer à le faire.

Je veux donc, monsieur le secrétaire d'État, vous poser deux ou trois questions précises, dont certaines relaient celles de Mme la Rapporteuse générale. La première concerne les recettes. En cette matière, on est passé d'un excès d'optimisme lors de la LFI à un excès de pessimisme lors de la seconde loi de finances rectificative – LFR –, la première n'ayant apporté aucun correctif. Le produit de l'impôt sur le revenu a ainsi été surévalué au début et sous-évalué à la fin. La Cour des comptes s'interroge, dans une note en bas de page – comme c'est l'usage lorsqu'elle veut éviter

de froisser le Gouvernement –, sur d'éventuelles modifications de comportement des agents économiques. À cet égard, les administrations placées sous votre autorité ne devraient-elle pas revoir leurs modes de calcul pour améliorer la fiabilité des prévisions de recettes ? De fait, l'écart entre la LFI et l'exécution n'est pas mince puisqu'il atteint 10,7 milliards d'euros.

Seriez-vous d'accord pour ne comptabiliser, s'agissant des PIA, que les sommes effectivement décaissées, à savoir les dotations consommables et les intérêts versés au titre des dotations non consommables, s'ils ne sont déjà comptabilisés ? Cela me paraîtrait plus sain, dans la mesure où ces décaissements pèsent bien entendu sur les dépenses.

Un autre élément de l'exécution de 2014 m'inquiète. Les efforts consentis pendant des années pour réduire la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale ont conduit le premier à devenir créancier de la seconde à hauteur de près de 500 millions d'euros. Le mouvement s'est à nouveau inversé, si bien que l'État a désormais une dette de plus de 300 millions. Le retour à l'équilibre des comptes sur ce chapitre, monsieur le secrétaire d'État, fait-il partie de vos objectifs ? Il faut savoir que la sécurité sociale assume, pour le compte de l'État, des dépenses de guichets sociaux, telles l'allocation aux adultes handicapés, l'aide médicale de l'État et certaines allocations logement. Puisque ces dépenses excèdent les prévisions initiales, elles contribuent à creuser le déficit de l'État.

Ma dernière question porte sur la régulation budgétaire infra-annuelle : en ce domaine, avez-vous indiqué, les dépenses sont compatibles avec les crédits mis en réserve, lesquels, compte tenu du « gel » et du « surgel », se situent entre 8 et 9 milliards d'euros. Selon la Cour des comptes, le risque pourrait néanmoins atteindre 4,3 milliards hors recettes exceptionnelles – REX – pour la défense – lesquelles représentent 2 milliards –, recettes dont le Président de la République a promis qu'elles seraient remplacées, s'il y a lieu, par des crédits budgétaires. Les questions posées restent les mêmes que sous la précédente législature. Ne risque-t-on pas d'atteindre les limites de la régulation budgétaire infra-annuelle ? En 2014 comme en 2013, 4,3 milliards de crédits ont été annulés – et pas seulement au titre des gels prévus en début d'année, puisqu'une partie de ces sommes ont vocation à être dégelées. Reste que la régulation budgétaire conduit à diminuer l'ensemble des dépenses, y compris d'investissement.

Sur la masse salariale, les auditions ont souvent été éclairantes : même dans un secteur prioritaire comme la police et la gendarmerie, les plafonds d'emplois ne sont pas atteints. Mme la Rapporteuse générale a avancé plusieurs explications sur ce phénomène mais, plus généralement, on peut se demander si certaines administrations ne sont pas tentées, sous la pression des contrôleurs financiers, de différer l'attribution de certains postes, sachant qu'il est difficile de contenir l'évolution de la masse salariale à effectifs constants, ne serait-ce qu'en raison du glissement vieillesse technicité – GVT –, comme la Cour des comptes ne cesse de le répéter.

M. Dominique Lefebvre. Notre débat se résume à trois sujets simples : l'exactitude des chiffres qui nous sont présentés par le Gouvernement ; l'analyse du solde ; la manière dont celui-ci est construit.

J'ai rarement lu un rapport de la Cour des comptes aussi biaisé et à charge que celui de mai 2015 : j'ai d'ailleurs eu l'occasion de le dire au Premier président. Je veux donc rafraîchir la mémoire de nos collègues de l'opposition. S'ils ont entendu M. Sapin à la radio ce matin, j'ai pour ma part entendu François Fillon qui, spécialiste des déclarations impromptues et tempétueuses, a expliqué qu'une évolution des intérêts de la dette exposerait la France à un risque de défaut ; mais si la charge de la dette est aussi élevée, faut-il le rappeler, c'est parce que la dette elle-même s'est alourdie, au cours des deux quinquennats précédents, de 400 milliards d'abord et de 600 milliards ensuite.

Sur l'évolution de la dépense publique, il existe un chiffre incontestable, que M. le secrétaire d'État pourra confirmer : cette dernière a progressé de 0,9 % en 2014, contre 3,6 % en moyenne annuelle entre 2002 et 2012. On peut estimer, comme la Cour des comptes et l'opposition, que l'effort est insuffisant ; reste que la progression est quatre fois moindre qu'auparavant.

En 2002, nous avons laissé un déficit structurel à 4,2 % du PIB alors que l'actuelle opposition l'avait laissé, en 2012, à 4,4 % ; en deux ans et demi, c'est-à-dire en seulement un demi-quinquennat, nous l'avons ramené à 2,1 %.

Pour en revenir au projet de loi de règlement, le débat sur la réalité du solde n'a guère de sens. En fait il convient d'analyser non seulement le solde global – moins 85,5 milliards d'euros, somme qui creuse d'autant la dette –, mais aussi le solde hors dotations aux PIA, qui accuse quant à lui un déficit de 73 milliards, en recul par rapport à 2013. La Cour des comptes estime qu'il faudrait élargir le périmètre de la norme, ce qui, en bon français, revient à suggérer de réduire davantage encore le rythme d'évolution de la dépense publique, voire de la faire baisser. Si l'on peut préconiser de financer les investissements d'avenir *via* des économies sur les dépenses courantes, on peut aussi considérer que, dans le contexte actuel, il n'est pas opportun d'exercer une nouvelle pression sur les crédits ministériels. En cette matière, chacun a aimé le projet de loi de finances pour 2015 : chacun aimera aussi, on peut le gager, le projet de loi de finances pour 2016, la diminution des dépenses publiques étant une ascèse à laquelle nous continuerons à nous astreindre.

Personne ne nie que la limitation de la charge de la dette contribue à l'amélioration du solde. N'oublions pas, cependant, que nous pouvons tous être un jour en situation d'assumer la conduite des affaires. Les efforts demandés à nos concitoyens ont pu passer par la hausse des prélèvements obligatoires mais aussi par la baisse du niveau des dépenses, qui a des effets visibles sur le terrain : tous les élus le savent. Je ne sais pas comment les choses se passent au Perreux-sur-Marne, monsieur le président, mais à Cergy-Pontoise, cela fait plusieurs années que la masse salariale progresse de 1 % par an : une telle évolution implique des restructurations de postes budgétaires, des suppressions d'emplois précaires ou de postes en vacation. Minorer

les efforts demandés et les résultats obtenus serait donc une faute politique : je l'ai dit à M. Migaud, et je le redis aujourd'hui.

Si le projet de loi de règlement va donc dans le bon sens, ses effets restent fragiles et des risques demeurent : cela nous met dans l'obligation absolue de respecter la trajectoire dans le projet de loi de finances pour 2016. Il nous faudra conjuguer des baisses d'impôts, sur les ménages comme sur les entreprises dans le cadre du pacte de responsabilité, et le maintien du cap sur le solde : cela passe par des efforts, forcément douloureux, de maîtrise de la dépense publique. C'est la constance de ces décisions qui donnera tout son sens à une trajectoire qui ne relève ni d'une politique d'austérité, ni du laisser-aller.

Mme Marie-Christine Dalloz. Entre 2013 et 2014 le déficit s'est incontestablement dégradé, à hauteur de 10 milliards d'euros. D'après M. le secrétaire d'État, qui invoque la transparence, cette dégradation tient en partie à l'impact du PIA. Peut-on dès lors s'accorder sur le fait qu'elle atteint, hors PIA, 5,5 milliards d'euros ?

Le président Carrez a pointé des ajustements excessifs en fin d'année. Par le fait, nous avons demandé au Gouvernement un collectif budgétaire dès l'automne : ce texte nous a finalement été présenté en dernière minute, vers la mi-décembre. Ce vote tardif nous laissait imaginer que le projet de loi de finances rectificative s'apparentait peu ou prou à une loi de règlement ; mais il n'en est rien, loin s'en faut, car les ajustements de fin d'année, justement, ont permis d'afficher un solde moins dégradé que prévu en décembre.

Quant aux recettes issues de la lutte contre la fraude fiscale, je me permets de citer le rapport de la Cour des comptes : « *Les premiers efforts accomplis [...] doivent être amplifiés et l'analyse des écarts de 2013 poursuivie afin d'apprécier dans quelle mesure l'alourdissement prolongé de la fiscalité a pu, dans un contexte de croissance faible, modifier le comportement des agents économiques.* » Quel jugement portez-vous sur cette analyse ? Vous avez tiré les leçons de votre coupable optimisme sur les recettes de 2013 ; mais il vous faut aussi les tirer, en 2014, sur l'élasticité des recettes par rapport à la croissance du PIB.

La réserve de précaution serait-elle par ailleurs devenue un outil de pilotage ? C'est le sentiment que l'on a, cependant que le montant des annulations de crédits, hors charge de la dette, s'est établi en 2014 – comme en 2013 – à 4,333 milliards d'euros.

Je crains par ailleurs que certaines entreprises ne sollicitent le CICE au titre de deux années, 2014 et 2015. Comment mesurez-vous l'impact budgétaire d'un recours au dispositif enfin conforme aux attentes, voire plus soutenu compte tenu des retards accumulés ?

Sur l'objectif de limiter la progression de la masse salariale à 1 %, je prendrai un chiffre de nature à vous irriter, monsieur le secrétaire d'État – et je vous prie par avance de m'en excuser. Entre 2008 et 2012, l'économie annuelle moyenne sur la masse salariale s'élevait à 841 millions d'euros, contre 228 millions aujourd'hui.

M. Charles de Courson. L'analyse du projet de loi de règlement comme des comptes nationaux nous conduit à plusieurs constats. En premier lieu, les dépenses publiques – qui incluent les crédits d'impôts – continuent de croître deux fois plus vite que le PIB en valeur.

À en croire le Gouvernement, l'ensemble des dépenses publiques ont augmenté de 0,9 % en 2013, ce qui est vrai hors crédits d'impôt : si l'on inclut ces derniers, la progression s'établit en réalité à 1,6 %, contre une croissance du PIB de 0,8 % en valeur. Autrement dit les dépenses publiques croissent deux fois plus vite que le PIB. L'an dernier, le différentiel était de 0,7 % : 1,8 % de progression des dépenses contre 1,1 % de croissance. Bref, il ne faut pas s'étonner que le poids des dépenses publiques continue d'augmenter : hors crédits d'impôt, celles-ci passent de 56,2 % du PIB en 2013 à 56,3 % en 2014, et de 57 % à 57,5 % si l'on inclut les crédits d'impôt.

Je ne suis pas sectaire, M. le secrétaire d'État le sait. Des efforts ont été consentis, mais ils demeurent notoirement insuffisants.

Sur les prélèvements obligatoires aussi, les chiffres parlent d'eux-mêmes. Hors crédits d'impôt, ils passent de 44,7 % à 44,9 % du PIB – soit à peu près 4 milliards d'euros supplémentaires de pression fiscale –, et de 45,5 % à 46,1 % en incluant les crédits d'impôt. Il est donc faux de dire que les impôts baissent : je ne cesse de le répéter depuis vingt-deux ans que je siége dans cette commission. L'actuel Gouvernement ne fait que freiner l'augmentation de la pression fiscale, sans inverser la courbe.

Pour couronner le tout, les déficits publics sont ramenés de 4,1 % en 2013 à 4 % en 2014, soit une diminution de 0,1 % seulement, qui au demeurant tient entièrement à la stabilisation des comptes de la sécurité sociale et, surtout, à la réduction du déficit des collectivités locales de 8,5 milliards en 2013 à 4,5 milliards en 2014 – en d'autres termes de moins 0,4 % du PIB à moins 0,2 %. Le gain de 0,2 point, obtenu par conséquent grâce aux administrations publiques locales, s'explique d'ailleurs par la chute des investissements, elle-même liée au cycle électoral et, dans une moindre mesure, à la réduction des aides.

Pour ce qui est de l'État et de ses administrations publiques centrales – APUC –, le déficit augmente, passant de 68,7 milliards d'euros en 2013 à 71,8 milliards en 2014, soit une progression de 3,1 milliards. Globalement, pour l'ensemble des dépenses, le gain n'est guère que de 1,6 milliard, sachant que le déficit, pour la sécurité sociale, est réduit de 600 millions seulement ; d'où une réduction des déficits limitée à 0,1 %. C'est dire la gravité de la situation !

Je remercie notre Rapporteuse générale d'avoir calculé l'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs, comme nous le demandions depuis des années. La baisse était de 17 200 en 2013 et de 5 000 en 2014 – lorsque la droite était aux affaires, le nombre de postes supprimés par an était de 30 000. Monsieur le secrétaire d'État, si d'un côté je vous félicite de ne pas pourvoir les postes qui sont ouverts et de vous être converti à la baisse, de l'autre je ne peux que regretter que vous ne soyez pas

assez dur avec vos collègues. Allez au-delà : une réduction de 5 000 postes, ce n'est pas suffisant compte tenu de l'état de nos finances publiques – même si vous faites croire à nos collègues de la majorité que vous stabilisez les effectifs. Fermez les vannes !

Enfin, je m'interroge sur l'écart croissant qui existe entre le déficit effectif de nos finances publiques et le déficit structurel. Sachant qu'en 2014 le déficit effectif était de 4 % et le déficit structurel de 2,1 %, l'écart est de 1,9 %, contre 0,7 % en 2011, 1,2 % en 2012, et 1,5 % en 2013. Si la théorie des cycles économiques était encore valable, il devrait y avoir une inversion. Or, ce n'est pas du tout ce que l'on constate. Je le répète, pour la quinzième fois au moins ici...

Ces concepts sont devenus totalement inopérants. Pire, les gouvernements successifs, l'actuel comme les précédents, ne cessent de faire croire à ceux qui n'y comprennent rien – il faut reconnaître que la distinction entre le déficit structurel et le déficit conjoncturel n'est pas évidente – que la croissance potentielle sera de l'ordre de 2 %, voire 2,5 %.

Mes chers collègues, je vous recommande de lire l'excellent ouvrage qui vient de paraître sur la croissance zéro. Vous verrez que son auteur dynamite toutes ces croyances qui ont conduit le pays à lui faire croire qu'il était plus riche qu'il ne l'est en réalité.

M. Alain Fauré. Monsieur de Courson, quel est ce micro accroché à votre boutonnière qui vous rend si dithyrambique ce matin ?

M. Charles de Courson. Une chaîne de télévision a demandé à me suivre aujourd'hui et a obtenu l'autorisation de venir en commission.

Mme Eva Sas. Comme Dominique Lefebvre, je considère qu'il n'est pas judicieux de minorer l'effort national consenti en matière de dépenses publiques, s'agissant notamment du traitement du PIA qui est au cœur de nos débats.

Dès 2010, date de son lancement, le programme d'investissements d'avenir a été traité séparément. Dans la loi de finances pour 2010, il était question de la stabilisation des dépenses de l'État en volume hors plan de relance. Comme l'a dit très judicieusement M. Eckert, les décaissements sont faits sur une année et dépensés sur plusieurs années. On ne peut donc inclure le PIA dans la norme de dépenses ou le traiter de la même façon que les dépenses sous norme. Or, je crains, monsieur de Courson, que ce ne soit ce que vous venez de faire en agrégeant toutes les dépenses publiques. Il faut séparer les investissements d'avenir, comme l'ont souhaité ceux qui ont lancé ce programme en 2010.

Cela étant, comme le souligne la Cour des comptes, des questions se posent s'agissant de la débudgétisation de certaines dépenses – la rénovation thermique, la défense – et de leur transfert vers le PIA, et nous devons engager un débat sur ce point. Mais il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain : ce n'est pas en incluant totalement les investissements d'avenir dans les dépenses sous norme que nous aurons une bonne

gestion et une vision juste de l'évolution des dépenses publiques car il s'agit de dépenses pluriannuelles.

Par ailleurs, je suis inquiète quand j'entends M. le secrétaire d'État dire que l'effort en faveur des contrats aidés que nous soutenons totalement sera compensé par des économies sur d'autres missions. Comme vous le savez, le budget de l'écologie a déjà beaucoup souffert au cours des années précédentes puisque ses crédits ont été redéployés vers d'autres ministères, notamment vers celui de la défense. Les responsables de l'ADEME que nous avons auditionnés nous ont clairement indiqué que les projets pour l'écologie en matière d'investissements d'avenir ne manquaient pas – cet argument avait été avancé pour justifier le redéploiement des crédits. Il n'y a donc plus matière à redéployer des crédits vers d'autres missions. Pouvez-vous rassurer les écologistes qui s'inquiètent de l'évolution des budgets de la mission *Écologie* ?

M. le secrétaire d'État. Tout d'abord, je vous prie de bien vouloir m'excuser si je ne réponds pas à chacune de vos questions qui sont toutes pertinentes, intéressantes et légitimes.

Madame Dalloz, vous avez dit que le déficit aurait explosé, hors PIA. Je ne sais pas comment vous lisez les tableaux. En 2013, le solde budgétaire était de 74,9 milliards. En 2014, il est de 85,6 milliards, dont 12 milliards au titre du PIA. Si on exclut le PIA – la question vient d'être évoquée par Mme Sas – c'est-à-dire si l'on retranche 12 milliards de 85,6 milliards, il reste 73,6 milliards. En 2014, le déficit a donc baissé de 1,3 milliard par rapport à 2013.

Oui, la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale a légèrement augmenté, mais moins que l'année dernière. Certes, ce n'est pas totalement rassurant, mais les montants restent relativement faibles. 300 millions, c'est beaucoup et c'est néanmoins peu comparé au volume des dépenses de la sécurité sociale et de l'État.

Cela dit, vous avez raison de soulever cette question, qui pose le problème des compensations nécessaires entre les budgets de l'État et de la sécurité sociale. Ce sujet est un souci permanent de la commission des Affaires sociales – que je fréquente peut-être un peu moins que la vôtre – et de la ministre des Affaires sociales et de la santé. Ces questions sont complexes parce que certaines recettes qui ont été transférées ont parfois, deux ou trois ans plus tard, un dynamisme bien différent que ce qui avait été initialement prévu.

Vous avez évoqué, à juste titre, le transfert d'une partie des aides publiques au logement. Pour compenser les exonérations de charges, nous avons en effet repris dans le budget de l'État une partie des dépenses supportées par la sécurité sociale. Il n'est pas exclu d'ailleurs que nous poursuivions ce type de mouvement, car compte tenu des nouveaux allègements de charges prévus, nous devons à nouveau compenser certaines baisses de ressources de la sécurité sociale. Peut-être serait-il plus simple que l'ensemble des dépenses concernant par exemple l'aide personnalisée au logement soient incluses dans un seul budget, celui de l'État – c'est le mouvement qui est en

train de se confirmer, pour ne pas dire de s'achever – plutôt que de les laisser à cheval sur deux budgets, avec les difficultés législatives que cela peut entraîner car lorsque l'on veut procéder à des modifications, il faut toucher les deux budgets. Mais cette question technique est notre affaire...

La régulation budgétaire est-elle utile ? En fait-on trop ou pas assez ? Certains d'entre vous ont évoqué le poids que Bercy peut avoir dans la consommation des crédits. Je pense que c'est nécessaire. Certains disent haut et fort, sur tous les tons et un peu partout, qu'il faut réduire la dépense. Mais ce sont les mêmes qui demandent une augmentation du nombre des militaires et des policiers parce que la situation est dangereuse. D'autres encore souhaitent qu'il y ait davantage d'enseignants parce que la jeunesse est l'avenir de notre pays. Une parenthèse pour aborder la question des effectifs : vous avez tous certainement vu les augmentations prévues dans la loi de programmation militaire ; ceux qui stigmatisent l'accroissement de la masse salariale en cours ou à venir ne doivent pas oublier que les militaires sont aussi payés par le budget du ministère de la défense.

On me dit que le budget de la défense est prioritaire, qu'il faut le sanctuariser. Mais, l'écologie est aussi la priorité des priorités, à l'aube de la COP 21. De même, la culture, souffrirait de ne pas être sanctuarisée, car c'est un secteur qui est encore plus important en période de crise qu'en temps ordinaire. La santé est, elle aussi, prioritaire. Il existe ainsi un médicament, certes très cher – pour la seule année 2014, il a représenté un coût supplémentaire de 650 millions – mais extrêmement efficace puisqu'il permet de guérir 100 000 personnes de l'hépatite C, maladie grave voire mortelle. Je vous appelle donc à faire preuve d'un peu de mesure dans vos analyses puisque vous avez tous des priorités – parfois différentes, et c'est légitime.

La régulation budgétaire infra-annuelle est un outil essentiel pour pouvoir contraindre un certain nombre de ministères. Vous dites que des emplois ne sont pas pourvus probablement par crainte ou décision des ministères. Ce n'est pas le cas : ce ne sont pas les ministères qui freinent les recrutements. Bien au contraire, quand ils ont leur schéma d'emplois, ils se précipitent pour pourvoir les emplois.

Quant à la masse salariale, elle progresse depuis des années, quels que soient les effectifs. Un rapport, rédigé il y a plusieurs années par M. François Cornut-Gentile et moi-même, montrait l'impact de la révision générale des politiques publiques – RGPP – sur la masse salariale – malgré nos différences, notre travail en commun a été reconnu comme étant plutôt de qualité. Le Gouvernement a gelé le point d'indice, et a quasiment supprimé, en tout cas réduit au maximum, ce que l'on appelle les mesures catégorielles. Bien sûr, ce qui résulte d'accords antérieurs n'est pas remis en cause, mais il n'y a pas de nouvelles mesures catégorielles, à l'exception de la revalorisation de l'indemnité journalière d'absence temporaire – IJAT – qui concerne les services de police, actuellement soumis à des contraintes assez particulières. J'ajoute qu'une négociation salariale a lieu dans l'ensemble de la fonction publique. Marylise Lebranchu a fait un certain nombre de propositions qui sont aujourd'hui sur la table. Bien entendu, il faudra en attendre l'issue.

Bien sûr, nos services tirent les enseignements du comportement des contribuables. Ils le font beaucoup sur la TVA – son taux a un impact très important sur nos recettes – et sur l'impôt sur le revenu. Et chaque année, nous vous transmettons des données sur le départ et le retour de contribuables fiscalement domiciliés à l'étranger. Je pense que, comme nous, vous n'avez pas noté d'évolution significative.

Vous me demandez si les prévisions de recettes sont surestimées ou non. Nous avons pris le parti d'être assez prudents en la matière, ce qui n'était pas nécessairement le cas auparavant. Peut-être sommes-nous allés un peu trop loin au mois d'août dernier. Mais il est toujours facile de porter un regard *a posteriori*. Souvenez-vous : au mois d'août dernier, le taux d'inflation était voisin de zéro et la croissance était très faible. Certains avis très autorisés, la Cour des comptes par exemple, estimaient que la prévision de croissance du Gouvernement de 1 % était très optimiste. Aujourd'hui, ce sont les mêmes qui nous disent que nous devrions les revoir à la hausse – c'est facile de le dire après. Pour faire taire les rumeurs qui commencent à circuler ici ou là, sachez que nous restons sur une base prudente de 1 % car, au vu des premiers éléments dont nous disposons, nous ne voyons pas apparaître de recettes supplémentaires par rapport à nos prévisions. Si la croissance semble se confirmer à un niveau un peu supérieur au 1 % comme initialement prévu, l'écart par rapport à la trajectoire de recettes que nous avons transmise au moment du programme de stabilité n'est pas significatif. Les rentrées de TVA sont très légèrement supérieures – de l'ordre de quelques centaines de millions, ce qui n'est rien comparé à 150 milliards. Quant aux recettes de l'impôt sur le revenu, elles ne sont bien évidemment pas encore connues puisque nous sortons tout juste de la période déclarative. Nous n'avons donc pas de « cagnotte », nous n'attendons pas des recettes supplémentaires.

Madame Sas, vous vous inquiétez des économies qui devront être faites pour couvrir un certain nombre de dépenses supplémentaires. Je veux, là aussi, faire taire cette rumeur selon laquelle pour couvrir des dépenses supplémentaires le Gouvernement procède à chaque fois à une diminution proportionnelle des autres budgets. Non, nous ne nous livrons pas systématiquement à des réductions de dépenses proportionnelles : nous procédons à une analyse précise, budget par budget, nature de dépense par nature de dépense, de ce qui peut être supporté et de ce qui peut être mis à contribution. Par exemple, il est évident que nous ne prenons pas en compte les dépenses de masse salariale : elles sont généralement calculées au plus juste pour parvenir au bon niveau en fin d'année. Imaginez la claque que prendrait le budget de l'éducation nationale si l'on procédait à des restrictions strictement proportionnelles ! Nous regardons quelles sont les dépenses pilotables, quelles sont celles qui le sont moins, celles qui ont une progression naturelle. Il est bien évident qu'en période de crise les prestations en faveur des plus démunis, les aides au logement, etc. ont tendance à augmenter. Nous en tenons compte lorsque nous faisons la répartition, en cours d'année, de l'effort supplémentaire que doivent supporter les budgets.

Vous dites que le budget de l'écologie a été le principal contributeur de la réduction des dépenses publiques. Je viens de rencontrer successivement dix-sept ministres : tous ont commencé la discussion en me disant que c'était leur budget qui

avait « trinqué » le plus ces dernières années et que la situation devenait insupportable. Match nul, balle au centre...

M. de Courson nous parle de croissance spontanée des prélèvements plus rapide que le PIB. Deux des orateurs de poids de cette assemblée qui ne sont pas les plus proches de la majorité actuelle ont néanmoins reconnu que la réduction de la dépense, en tout cas le ralentissement considérable de sa progression, est inédit depuis plusieurs années. Il n'y a donc pas de ce côté de mouvement considérable à attendre. Soyons clairs : la dépense publique, ce n'est pas de l'argent qui va dans un puits sans fond, des billets que l'on brûle. Ce sont parfois des prestations, parfois des salaires qui eux-mêmes reviennent dans l'économie. Vous savez tous que la consommation intérieure en France est, peut-être plus que dans d'autres pays, un moteur de la croissance et de l'activité. Il est facile de dire qu'il suffit de réduire la dépense publique, mais une réduction trop brutale de la dépense publique peut avoir un effet récessif.

Notre politique est plutôt équilibrée. Elle consiste à bien maîtriser la dépense publique sans pour autant aboutir à des effets récessifs trop importants. Quand je dis que 40 milliards sont consacrés au logement en France sous forme de prestations, d'aide à la pierre ou de crédit d'impôt, on me répond qu'il faudrait faire davantage. Je ne peux pas réduire la dépense publique sans courir le risque d'un effet récessif sur certains secteurs.

Mme Christine Pires Beaune. Je tiens à remercier Mme la Rapporteuse générale et M. le secrétaire d'État pour la clarté de leur présentation. Je crois que l'effort de pédagogie de Valérie Rabault est reconnu par tous ici.

Hier encore, au Comité des finances locales – CFL –, certains dénonçaient l'attitude de l'État qui baisse les dotations aux collectivités locales, ce qui est vrai, alors qu'il ne réduit ses dépenses qu'en tendance. Or vos présentations de ce matin montrent qu'il s'agit bien d'une baisse de la dépense publique hors PIA, et je m'en réjouis car la dépense publique est effectivement élevée en France.

Les retraitements comptables sont habituels. Le retraitement comptable du PIA ne diffère pas de celui des années précédentes. Il existe un principe comptable, celui de la permanence des méthodes, qui permet la comparaison d'un exercice à l'autre. Il faudrait s'y tenir.

L'objectif du PIA est bien de favoriser l'innovation transversale, c'est-à-dire toute l'innovation, quel que soit le champ où elle s'exerce. Si j'insiste sur ce point, c'est pour dire que le PIA est une bonne dépense, qui a en outre un important effet de levier.

Les contentieux communautaires dont vous nous aviez parlé l'année dernière ont-ils des conséquences sur le budget de 2014 ? Peut-être est-ce le cas de celui concernant les organismes de placement collectif en valeurs mobilières – OPCVM.

M. Olivier Carré. Nul besoin loi d'une loi de finances rectificative, dites-vous. Je rappelle que la loi dite « Macron » comporte un certain nombre de mesures fiscales, dont certaines se traduisent d'ailleurs par une hausse marginale de recettes. Je m'en étais étonné au regard de la doctrine, partagée par les deux majorités successives, sur le nécessaire recentrage de l'ensemble des discussions relatives à toutes les mesures fiscales au sein d'une loi de finances, rectificative ou non. Faut-il voir dans ces entorses une manœuvre habile ou une différence de point de vue entre les étages de Bercy ?

Regardons les dépenses de personnel. Entre 2009 et 2011, elles sont passées de 119,2 milliards d'euros à 117,7 milliards d'euros, sous l'effet de la mesure de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. En exécution budgétaire, ces dépenses ont augmenté de façon sensible en 2012, puis d'environ 1 % par an au cours des années suivantes. Je vous l'accorde, monsieur le secrétaire d'État, il est particulièrement difficile de résister – comme vous le faites, *a priori* – aux pressions de ministères qui réclament tous un renforcement de leurs effectifs. Tout en soulignant vos efforts, je tenais à rappeler que la tendance s'est inversée d'une législature à l'autre.

En ce qui concerne les recettes, je veux bien qu'elles soient parfaitement conformes aux prévisions mais, dans l'exécution des soldes, on constate que les chiffres observés jusqu'en avril ont été annonciateurs de ceux de l'année entière. L'an dernier, vous nous aviez déjà expliqué que les situations mensuelles du budget de l'État ne permettaient pas de prédire les évolutions annuelles, alors que les écarts observés au début de l'année s'étaient retrouvés en fin d'exercice. En l'occurrence, nous remarquons un léger recul des perceptions de TVA nettes, sachant qu'il y a des transferts. Seules les recettes de l'impôt sur le revenu augmentent. Pour le reste, nous pourrions avoir à nous poser des questions sur les recettes à un moment donné de l'année. Cela étant, mes chers collègues, je reconnais qu'exécuter un budget par temps d'inflation zéro et de croissance faible est un exercice redoutable pour ceux qui ont cette charge.

Pour terminer, j'aimerais avoir des éclaircissements sur le PIA. Pour atteindre le montant de 302,8 milliards d'euros, il est prévu de faire 11,123 milliards d'euros de dépenses d'investissement. Or, dans l'argumentaire et dans le document budgétaire que vous nous avez remis sur le projet de loi de règlement, il est indiqué que 9,2 milliards d'euros ont été décaissés pour les dépenses d'investissement hors PIA. Est-ce que cela signifie, comme je le suppose, que l'effet PIA est de l'ordre de 2 milliards d'euros ?

Cette analyse est compatible avec la manière de traiter le PIA, qui n'est pas simple : ce n'est même pas une comptabilité d'engagement puisque se rajoutent des dépenses non consommables et des intérêts. Nous avons quasiment trois ou quatre types de dépenses sur le plan comptable et sur le plan de l'impact en termes de dette.

Pour ma part, je vois 2 milliards d'euros – et non pas 11 milliards d'euros – de dépenses d'investissement pour le PIA. Cette différence correspond à l'évolution

d'autres dépenses. Mon propos n'est pas de dénoncer une gabegie généralisée car je sais que le budget est difficile à tenir dans les circonstances actuelles. En revanche, j'aimerais avoir une explication technique.

Par la magie des chiffres, 11 milliards d'euros se baladent : en valeur absolue, on voit à peu près le même montant partout, sauf qu'il ne correspond pas toujours à la même chose. Même en me plaçant dans votre logique – un solde général d'exécution qui est passé de -74 milliards d'euros à -85 milliards d'euros dont il faut retrancher 11 milliards d'euros de dépenses exceptionnelles – je ne m'y retrouve pas.

M. Romain Colas. Monsieur le secrétaire d'État, vous avez fait preuve d'une grande mansuétude à l'égard de l'opposition lorsque vous avez répondu aux questions concernant le ralentissement du rythme des économies liées aux dépenses de personnel. Que ce soit dans l'hémicycle, en commission ou dans les médias, nos collègues de l'opposition passent leur vie à réclamer des postes dans la police, la gendarmerie, l'administration pénitentiaire ou la justice. D'ailleurs, il s'agit bien souvent de réparer ce qu'ils ont cassé avec la fameuse RGPP, qui n'avait rien d'une révision générale des politiques publiques mais qui représentait plutôt une régression généralisée de la puissance publique, due à des frappes aveugles qui ont déstructuré bien des services publics, comme nous l'avons particulièrement constaté dans nos territoires.

Le Gouvernement et sa majorité ont des priorités qu'ils assument tout en concourant, comme l'a excellemment précisé le président Carrez au début de son intervention, à une meilleure maîtrise de la dépense publique. Quant à nos collègues de l'opposition, ils ne réclament des suppressions de poste que dans l'éducation nationale. Contrairement à nous, ils pensent qu'avec quarante ou quarante-cinq enfants par classe, on augmentera le niveau scolaire dans ce pays.

Quitte à sortir un peu du cadre, j'aimerais vous interroger, monsieur le secrétaire d'État, sur une information publiée par un quotidien du matin : la hausse de 50 milliards d'euros de la dette publique au cours du premier trimestre de cette année. Cette évolution est logique puisque l'Agence France Trésor – AFT – emprunte plutôt en début d'exercice, notamment pour profiter de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt. Pourriez-vous nous donner des précisions sur la levée des emprunts prévue pour l'année 2015 ?

Mme Véronique Louwagie. Monsieur le secrétaire d'État, le Gouvernement s'est réjoui des résultats de la lutte contre la fraude, qui ont été présentés il y a quelques jours, et vous nous annoncez aujourd'hui que le montant des redressements a atteint 19,3 milliards d'euros en 2014 contre 18 milliards d'euros l'année précédente. Mais qu'en est-il des montants effectivement encaissés ? Au vu des documents, ils sont pratiquement équivalents d'une année sur l'autre : 10,1 milliards d'euros en 2013, et 10,4 milliards d'euros en 2014. Finalement, ces chiffres en demi-teinte contrastent avec les propos que vous avez tenus sur les résultats de la lutte contre la fraude.

Nous pouvons nous réjouir des progrès de la lutte contre la fraude, qui résultent sans doute de contrôles supplémentaires, et de coopération et de partenariats renforcés entre les ministères, avec les territoires ou à l'échelle internationale. Nous pouvons aussi penser que ces chiffres traduisent une augmentation importante des fraudes liées aux contrefaçons de produits ou de documents, à la TVA sur les ventes en ligne, ou à l'emploi de salariés détachés à l'étranger. Quoi qu'il en soit, le bilan apparaît plus en demi-teinte que ne laissaient espérer les propos que vous avez pu tenir.

En second lieu, je voudrais vous interroger sur la dette publique qui, selon l'INSEE, a augmenté de 51,6 milliards d'euros au premier trimestre 2015. Elle atteint 97,5 % du PIB alors que le ratio d'endettement a été fixé à 96,3 % pour 2015. L'an dernier, l'objectif était de contenir la dette à 95 % du PIB ; elle a finalement atteint 95,6 %. À ce dérapage trimestriel, il faut ajouter l'absence de précisions sur le financement des nouvelles mesures, relevée par mes collègues. Vous indiquez qu'elles sont financées grâce aux marges dégagées et aux économies effectuées dans certains ministères, sans plus de détail. Tous ces éléments plaident pour la présentation d'un projet de loi de finances rectificative.

M. Michel Ménard. Monsieur le secrétaire d'État, pourriez-vous nous préciser quel montant des recettes découle de la lutte contre la fraude fiscale ? Comment a évolué ce montant par rapport aux trois années précédentes ? Quelles sont vos prévisions pour 2015 dans ce domaine ? Y a-t-il des progrès envisagés, espérés ?

M. le secrétaire d'État. Je remercie M. Colas et Mme Louwagie de m'avoir interrogé sur le niveau de la dette publique. Au concours des lanceurs d'alerte, nous commençons à être assez forts dans ce pays. Dans des articles et des interventions, on nous parle d'une explosion de la dette. C'est n'importe quoi !

L'INSEE a donné l'état de la dette à fin mars, et nous sommes maintenant en juillet. Traditionnellement, une part importante de dette est souscrite dans les premiers mois de l'année. C'est encore plus vrai cette année car l'AFT – dont il faut saluer le travail – a profité des taux particulièrement bas constatés au premier trimestre. Résultat : à la fin mars, c'est-à-dire en trois mois, nous avons réalisé plus de la moitié des émissions programmées sur toute l'année 2015.

Pourquoi les chiffres de l'INSEE ont-ils déclenché cet effroi que les uns et les autres relaient à l'envi ? La vigilance n'est jamais condamnable mais je vais vous fournir quelques chiffres qui montrent que nous-mêmes nous n'en manquons pas. Les taux d'intérêt que nous avons retenus pour définir la trajectoire de nos finances publiques sont les suivants : 1,20 % pour 2015 ; 2,10 % pour 2016 ; 3 % pour 2017 ; 3,5 % pour 2018. Nul ne peut contester que nos prévisions sont très prudentes : la France bénéficie actuellement de taux largement inférieurs à celui de 1,20 % que nous avons prévu pour cette année. D'aucuns estiment d'ailleurs que nous sommes excessivement prudents, mais il peut se passer des choses, y compris en Grèce.

Ma revue de presse du jour m'incite à penser que nous jouons à nous faire peur. Sans prétendre que nous sommes à l'abri de difficultés, j'affirme que, sauf

événement vraiment exceptionnel, nous maintenons notre objectif d'endettement à 96,3 % du PIB pour 2015.

Monsieur Carré, vous nous dites que les lois de finances devraient avoir le monopole des mesures fiscales. Si vous adoptiez une motion en ce sens, j'en serais le premier satisfait ! Pour des tas de raisons, je souhaite que nous ayons la plupart du temps le monopole des dispositions fiscales. J'observe, monsieur Carré, que ce sont plutôt des allègements de fiscalité qui sont inclus dans les textes, à mon corps défendant.

M. le président Gilles Carrez. La baisse de la TVA sur la restauration a été adoptée dans le cadre d'un texte sur le tourisme !

M. le secrétaire d'État. Bien sûr, monsieur le président, c'est pourquoi je précise que c'est à mon corps défendant ! S'agissant des alourdissements de fiscalité – il y en a vraiment très peu – nous verrons ce que le Conseil constitutionnel, saisi de textes qui en comportent, en dira.

Un projet de loi de finances rectificative est-il nécessaire ? Le débat revient tous les ans, et je ne partage pas le point de vue de M. Carré et de Mme Louwagie. On ne peut pas imaginer que les choses restent figées du 1^{er} janvier d'une année jusqu'au vote la loi de finances suivante. Des mesures nouvelles sont prises en cours d'année et, si ce n'était pas le cas, on reprocherait au Gouvernement son immobilisme et son manque de réactivité. Madame Louwagie, vous déplorez un manque d'information. Or, tous les décrets d'avance vous sont communiqués, qu'il s'agisse de dépenses nouvelles ou d'économies supplémentaires. C'est d'ailleurs une obligation qui s'impose à nous.

Mme Pires Beaune nous interroge sur les contentieux communautaires. Pour ceux qui ont trait aux OPCVM, nous avons dépensé les 800 millions d'euros prévus. Sur le précompte mobilier, nous n'avons pas constaté de dépenses, contrairement à ce que nous avons prévu. Quant au contentieux relatif aux communications électroniques, nous l'avons gagné : nous n'aurons donc rien à payer. À ceux qui auraient la mémoire courte, je rappelle que le dossier agricole est l'un des plus lourds en la matière : il a été liquidé pour un milliard d'euros, dont le paiement sera échelonné sur trois années budgétaires, en accord avec la Commission européenne.

M. le président Gilles Carrez. Il y a aussi les prélèvements sociaux, au titre des revenus du patrimoine des non-résidents.

M. le secrétaire d'État. Nous sommes en train de travailler sur ce sujet, pour tirer les conséquences de l'arrêt *de Ruyter* rendu le 26 février dernier par la Cour de justice de l'Union européenne. Nous reviendrons vers vous pour vous préciser les modalités d'éventuels remboursements, et aussi pour vous soumettre la manière dont nous entendons régler la question pour l'avenir.

Enfin, en ce qui concerne la fraude, Mme Louwagie considère qu'il faut s'attacher davantage au taux de recouvrement qu'aux notifications. Mais ce taux est très difficile à calculer car une procédure de recouvrement peut s'étaler sur plusieurs années. N'oublions pas que le taux de recouvrement est généralement plus faible chez

les fraudeurs – certains sont des spécialistes, d'autres s'arrangent pour disparaître – que chez les gens honnêtes. De mémoire, il est en moyenne de l'ordre de 50 %.

Les dossiers continuent à arriver au service de traitement des déclarations rectificatives pour les avoirs détenus à l'étranger – STDR –, au rythme d'environ 900 tous les quinze jours. Nous avons structuré notre administration de façon un peu différente, et nous avons créé sept centres décentralisés pour traiter les affaires les moins complexes et volumineuses. Nous avons du travail pour un moment, et des droits à percevoir sur quelques années.

J'ajoute que ces rentrées contribuent à un accroissement de l'assiette : le contribuable s'acquitte de droits et de pénalités, mais ces avoirs révélés donnent lieu à une hausse de ses impôts ultérieurs et souvent au paiement de l'impôt de solidarité sur la fortune – ISF. Au vu des volumes financiers en cause, on peut penser qu'une partie significative de ces dossiers contribue à une amélioration des recettes de l'ISF que, ce n'est pas un scoop, le Gouvernement ne propose pas de supprimer, contrairement à ce que d'aucuns prétendaient sur les ondes ce matin.

EXAMEN DES ARTICLES

Article liminaire

Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2014

Le présent article met en œuvre l'article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, en présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2014 ainsi que l'écart aux soldes prévus par la loi n° 2014-1653 du 30 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LPFP 2014-2019).

I. LE MÉCANISME DE « CORRECTION AUTOMATIQUE »

L'évolution des solde public effectif et solde structurel doit être appréciée par rapport :

- au solde de l'année précédente ;
- au solde fixé dans les lois de finances pour 2014 ;
- à la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques en vigueur.

Conformément à sa mission, prévue par l'article 23 de la loi organique précitée du 17 décembre 2012, le Haut Conseil des finances publiques doit présenter un avis sur le projet de loi de règlement afin d'identifier, le cas échéant, un « écart important » entre le solde structurel constaté et les orientations pluriannuelles de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) en vigueur.

Cet avis intervient dans le cadre du « mécanisme de correction », prévu par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. L'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, qui transpose notamment les stipulations de ce traité, prévoit qu'en cas d'écart important entre le solde structurel constaté et les orientations pluriannuelles, c'est-à-dire un écart représentant au moins 0,5 point de PIB, le Gouvernement est tenu d'en présenter les raisons lors de l'examen du projet de loi de règlement et exposer les mesures de correction envisagées dès le prochain le débat d'orientation des finances publiques.

II. UNE MAÎTRISE NOTABLE DU DÉFICIT PUBLIC NOMINAL

Le solde public nominal correspond à la différence entre les recettes et les dépenses pour l'ensemble des administrations publiques (État, collectivités locales, sécurité sociale).

SOLDE NOMINAL DE L'EXÉCUTION 2013 À L'EXÉCUTION 2014

Toutes administrations publiques

(en % du PIB)

Solde	Exécution 2013	LFI 2014	LFR1 2014	LFR2 2014	Exécution 2014
Solde public nominal	- 4,1	- 3,6	- 3,8	- 4,4	- 4

Source : Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2014, résultats et gestion, mai 2015.

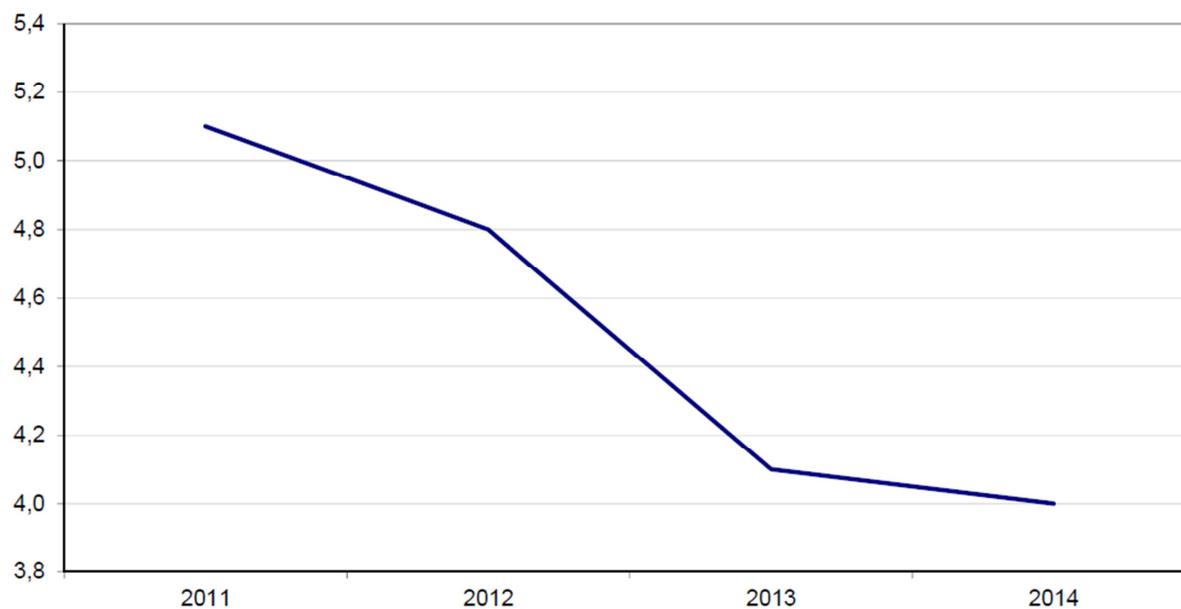
Il s'établit à - 84,8 milliards d'euros en 2014 (au lieu de - 88,8 milliards d'euros en 2013), soit 4 % du PIB, ce qui constitue :

- une amélioration de 0,1 point de PIB par rapport à l'exécution 2013 ;
- une amélioration de près de 9 milliards d'euros (0,4 point de PIB) par rapport à la prévision de - 4,4 % inscrite dans la LPFP 2014-2019 ;
- une moindre performance de 0,4 point de PIB par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

Comme le montre le graphique *infra*, le déficit public poursuit donc sa décroissance, quoique de manière plus ralentie que prévue.

LE DÉFICIT PUBLIC NOMINAL DE 2011 À 2014

(en % du PIB)



Source : projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014.

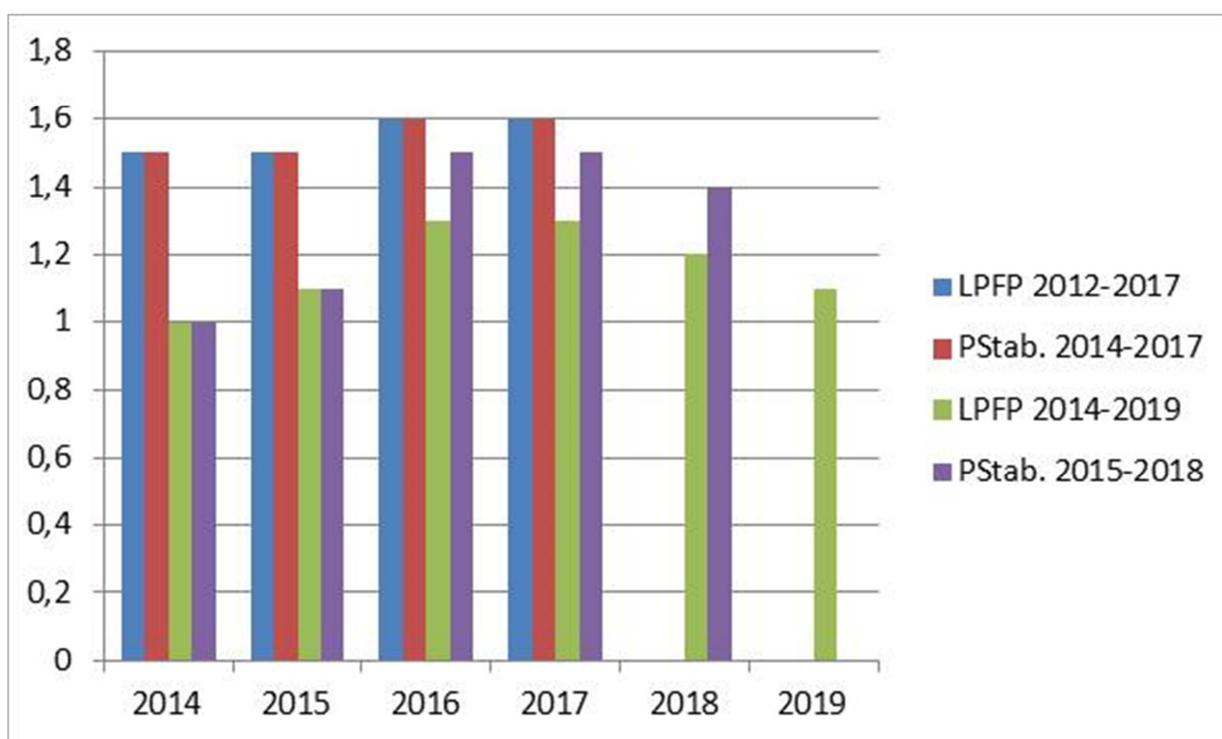
III. UNE AMÉLIORATION SENSIBLE DU SOLDE STRUCTUREL

Le solde structurel est, avec le solde conjoncturel et les mesures ponctuelles et temporaires, l'une des trois composantes du solde public nominal.

Le solde structurel n'est pas une donnée observable. Il est calculé en fonction du niveau de croissance potentielle de l'économie ⁽¹⁾, elle-même estimée sur la base de plusieurs hypothèses. Les estimations de croissance potentielle ont évolué au cours du temps, comme le montre le graphique ci-dessous.

(1) La croissance potentielle, comme le PIB potentiel, sont des notions complexes car « non observables ». Le PIB potentiel est le niveau de PIB qui pourrait être atteint si toutes les ressources productives étaient utilisées à plein régime, dans un contexte d'inflation stable.

LES PRÉVISIONS SUCCESSIVES DE CROISSANCE POTENTIELLE DU GOUVERNEMENT



Source : documents cités.

La croissance potentielle pour 2014 avait été évaluée à 1,5 % du PIB en LPFP 2012-2017. Elle a été réévaluée à 1 % dans la LPFP 2014-2019, adoptée en décembre 2014. En conséquence, le solde structurel a, lui aussi, connu des variations.

RAPPEL : ÉVOLUTION DES ESTIMATIONS DU SOLDE STRUCTUREL

(en % du PIB)

Fondement	Solde structurel 2013	Solde structurel 2014
LFI 2014 (décembre 2013)	–	– 1,7
LR 2013 (juillet 2014)	– 3,1	–
LFI 2015, LFR2 2014 (décembre 2014)	–	– 2,4
LPFP 2014-2019 (décembre 2014)	– 2,5	– 2,4
Pstab (avril 2015)	–	– 2,0
PLR 2014 (juin 2015)	– 2,6	– 2,1*

(*) Le solde structurel apparaît aggravé de 0,1 point par rapport au solde structurel indiqué dans le programme de stabilité d'avril 2015. Selon le ministère chargé du budget, il s'agit d'un arrondi modifié du fait d'une légère réévaluation à la hausse du déficit nominal en point de PIB, elle-même imposée par la révision à la baisse du PIB en valeur pour 2014.

Source : textes cités en référence.

Le 22 mai 2015, le Haut Conseil des finances publiques a ainsi constaté que le déficit structurel s'est établi à – 2,1 % du PIB en 2014, ce qui correspond à une amélioration de :

– 0,4 point de PIB par rapport à la prévision de solde structurel de la LPFP 2014-2019 (– 2,1 % au lieu de – 2,4 %) ⁽¹⁾ ;

– 0,6 point par rapport à l'exécution 2013 (– 2,1 % au lieu de – 2,6 %) ⁽²⁾.

En conséquence, le mécanisme de correction automatique prévu par la loi organique du 17 décembre 2012 n'a pas lieu d'être déclenché.

ÉCARTS PAR RAPPORT À LA LPFP 2014-2019

(en % du PIB)

Solde	2013			2014		
	LPFP (déc.2014)	PLR2014 (mai 2015)	Écart	LPFP (déc.2014)	PLR2014 (mai 2015)	Écart
Solde nominal (1)	– 4,1	– 4,1	0,0	– 4,4	– 4,0	0,4
Solde conjoncturel (2)	– 1,6	– 1,5	0,1	– 1,9	– 1,9	0,0
Mesures ponctuelles ou temporaires (3)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Solde structurel = (1)–(2)–(3)	– 2,5	– 2,6	– 0,1	– 2,4	– 2,1	0,4

Source : Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2015-02 du 22 mai 2015.

Selon le Haut Conseil, ce résultat découle d'une meilleure maîtrise de la dépense publique (baisse de l'investissement local et des charges d'intérêt) et d'une élasticité des recettes à la croissance plus élevée qu'attendu en LPFP 2014-2019. Le Haut Conseil précise que « l'évolution de la croissance de la dépense en valeur (hors crédits d'impôts) a en effet fortement été révisée à la baisse, passant de 1,4 % dans la LPFP à 0,9 % dans le compte provisoire de l'INSEE ; cet effort est comptablement amoindri par la révision à la baisse du déflateur du PIB (à + 0,6 % contre + 0,8 %). Cette révision de l'ajustement structurel est d'autre part liée à une élasticité fiscale plus favorable (pour 1/4 point de PIB). L'élasticité des prélèvements obligatoires à la progression du PIB s'établit en effet à 1,1 (contre 0,7 anticipé au moment de la LPFP) ».

Le Haut Conseil rappelle que, pour les deux années précédentes, les écarts étaient appréciés par rapport à la loi de programmation 2012-2017, adoptée fin 2012. En l'absence de la révision à la baisse de la croissance potentielle intervenue à l'automne 2014, le déficit structurel en exécution aurait, au contraire, été aggravé de 0,5 % par rapport à la LFI 2014 (cf. tableau *infra*).

(1) Ces chiffres proviennent de l'avis n° HCFP-2015-02 du Haut Conseil des finances publiques, qui précise que les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter des écarts dans le résultat des opérations.

(2) Idem.

**SOLDE STRUCTUREL ET SOLDE EFFECTIF DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
RÉSULTANT DE L'EXÉCUTION DE L'ANNÉE 2014
(article liminaire du projet de loi de règlement)**

(en points de produit intérieur brut – PIB)

Solde	(a) Exécution 2014	(b) Soldes prévus dans LPFP 2014-2019	c = (a) – (b) Écarts aux soldes prévus dans la LPFP 2014-2019	(d) Exécution 2014 : Méthode de la LPFP 2012-2017	(e) Soldes prévus dans la LFI 2014	f = (d) – (e) Écarts aux soldes prévus dans la LFI 2014
Solde structurel (1)	– 2,1	– 2,4	0,4	– 2,2*	– 1,7	– 0,5
<i>Solde conjoncturel (2)</i>	– 1,9	– 1,9	0,0	– 1,7*	– 1,8	– 0,0
<i>Mesures temporaires et ponctuelles (3)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0*	– 0,1	0,1
Solde effectif (1) + (2) + (3)	– 4,0	– 4,4	0,4	– 3,9*	– 3,6	– 0,3

(*) Estimations.

Les chiffres sont arrondis au dixième. Il peut en résulter des écarts dans le résultat des opérations.

Source : article liminaire du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014.

*

* *

La Commission adopte l'article liminaire sans modification.

*

* *

Article 1^{er}

Résultats du budget de l'année 2014

Le présent article arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2014, duquel découle le résultat budgétaire ou le solde d'exécution des lois de finances.

Ce résultat est analysé dans la partie générale du présent rapport (cf. page 10).

*

* *

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

*

* *

Article 2

Tableau de financement de l'année 2014

Conformément au II de l'article 37 de la LOLF, le présent article « *arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement* ».

Ce tableau, qui peut ainsi être comparé à celui figurant à l'article d'équilibre de la loi de finances de l'année, permet au Parlement de mieux appréhender l'évolution des conditions de financement de l'État.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (*cf.* page 39).

*

* *

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

*

* *

Article 3

Résultat de l'exercice 2014 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe

Le présent article soumet à l'approbation du Parlement les états financiers de l'État. En application du III de l'article 37 de la LOLF, « *la loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30 [c'est-à-dire selon une comptabilité générale établie en droits constatés]. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes* ».

Le I approuve le compte de résultat de l'exercice, le II l'affecte au bilan, le III approuve le bilan après affectation et le IV approuve les informations complémentaires figurant à l'annexe du nouveau compte général de l'État, qui a remplacé l'ancien compte général de l'administration des finances en application du 7° de l'article 54 de la LOLF.

L'article 47-2 de la Constitution issu de sa révision du 23 juillet 2008 prévoit que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

La Cour des comptes est chargée de procéder à la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État en application du 5° de l'article 58 de la LOLF. Le premier président de la Cour des comptes a présenté l'acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2014 lors de son audition par la commission des finances le 27 mai 2015.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (*cf.* page 104).

*

* *

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

*

* *

Article 4

Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement

Le présent article arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consommés sur le budget général.

Afin d'ajuster ces dépenses aux crédits effectivement disponibles, il « ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés » (2° du IV de l'article 37 de la LOLF).

Ces informations sont complétées par l'annexe *Développement des crédits ouverts et des dépenses constatées au budget général*.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (*cf.* page 63).

*

* *

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

*

* *

Article 5

Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement et aux crédits de paiement

Le présent article arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d’engagement et des crédits de paiement consommés sur les budgets annexes. Comme pour le budget général et afin d’ajuster les dépenses aux crédits effectivement disponibles, il « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés* » (2° du IV de l’article 37 de la LOLF).

Ces informations sont complétées par l’annexe *Comptes des recettes et dépenses des budgets annexes*.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (cf. page 77).

*

* *

La Commission adopte l’article 5 sans modification.

*

* *

Article 6

Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés – Affectation des soldes

Les paragraphes **I** et **II** du présent article arrêtent les montants définitifs, par mission et par programme :

– des autorisations d’engagement et des crédits de paiement consommés sur les comptes spéciaux dotés de crédits. Afin d’ajuster ces dépenses aux crédits effectivement disponibles, le présent article « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concernée, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés* » (2° du IV de l’article 37 de la LOLF) ;

– des découverts sur les comptes spéciaux dotés de découverts. Il « *majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté* » (5° du IV de l’article 37 de la LOLF).

Les paragraphes **III** et **IV** du présent article à arrêtent les soldes des comptes spéciaux au 31 décembre 2012 et à les reporter à la gestion 2013, à l'exception de plusieurs soldes « *non reportés sur l'exercice suivant* » en application du 4° du IV de l'article 37 de la LOLF.

Ces informations sont complétées par l'annexe *Développement des opérations constatées aux comptes spéciaux*.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (cf. page 88).

*

* *

La Commission adopte l'article 6 sans modification.

*

* *

Article 7

Règlement du compte spécial *Avances aux organismes de sécurité sociale* clos au 31 décembre 2014

Conformément au 4° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent article arrête le solde débiteur du compte spécial *Avances aux organismes de sécurité sociale* à un montant de 34 081 292,84 euros, apuré par le présent projet de loi, ce compte ayant été clos au 31 décembre 2014.

Rappelons que le compte de concours financiers *Avances aux organismes de sécurité sociale* a été créé par la première loi de finances rectificative pour 2012, à l'occasion de l'instauration de la « TVA sociale ». La deuxième loi de finances rectificative pour 2012 a abrogé toutes les dispositions relatives à la « TVA sociale », dont la création du compte, et a annulé ses recettes et ses dépenses. La loi de finances initiale pour 2013 a de nouveau ouvert un compte intitulé *Avances aux organismes de sécurité sociale*, avec des affectations de TVA en partie différentes de celles de la première de finances rectificative de 2012.

Dans sa note d'analyse sur l'exécution budgétaire de 2013, la Cour des comptes avait préconisé la suppression de ce compte de concours financier. Elle estimait en effet que ce compte ne respectait pas les conditions prévues par l'article 24 de la LOLF relatif aux comptes de concours financiers. En particulier, les avances ne donnaient pas lieu à remboursements et n'étaient pas assorties d'intérêts. La Cour considérait que l'information du Parlement pouvait être réalisée par d'autres voies que le compte de concours financiers.

Conformément à la recommandation de la Cour, le compte a été supprimé par l'article 45 de la loi de finances initiale pour l'année 2015. Le tome 1 de l'annexe *Voies et moyens* du projet de loi de finances pour 2015 précise les nouvelles règles d'affectation de TVA à la sécurité sociale.

L'information du Parlement sur la conformité des transferts de TVA aux dispositions des lois de finances est assurée par la transmission par le Gouvernement, deux fois par an, d'un état semestriel des sommes restant dues par l'État aux régimes de base de sécurité sociale, en vertu de l'article L.O. 111-10-1 du code de la sécurité sociale. Cet état semestriel est repris dans les annexes à la loi de finances (*Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale*) et dans les annexes à la loi de financement de la sécurité sociale (*Évolution des périmètres d'intervention entre la sécurité sociale, l'État et les autres administrations publiques*).

Le solde déficitaire fin 2014 a été régularisé en janvier 2015 par une réduction à due concurrence de l'acompte mensuel de TVA versé à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Les versements mensuels de TVA affectée à la sécurité sociale se poursuivent en 2015 selon le même mécanisme d'acomptes et de régularisations, sans être retracés dans le compte de concours financiers.

*

* *

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

*

* *

Article 8

Modification de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963)

Le présent article étend l'application de l'article 60 de la loi n° 63-156 de finances pour 1963 à l'ensemble du territoire de la République, sauf exception prévue par une loi organique.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les dispositions de l'article 60 précité définissent le **régime de responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics**. Le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes sont assurés par un fonctionnaire particulier, le comptable public, distinct de l'ordonnateur. Par exception aux principes généraux applicables aux fonctionnaires, les comptables publics sont personnellement responsables de leur gestion et en répondent sur leur patrimoine.

Le paragraphe I de l'article 60 définit la portée de cette responsabilité. Les comptables publics demeurent personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux collectivités dont ils tiennent les comptes, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent.

La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dans cinq cas limitativement énumérés :

– lorsqu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté ;

– lorsqu'une recette n'a pas été recouvrée ;

– lorsqu'une dépense a été irrégulièrement payée ;

– lorsque, par le fait du comptable, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ;

– ou lorsque, par le fait du comptable, l'organisme public a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes.

Un déficit ou manquant peut provenir d'un vol, d'un détournement de fonds, d'une erreur de caisse, d'une différence en moins sur état de solde d'un compte de tiers ou financier débiteur, ou d'une différence en plus sur état de solde créditeur.

Le même paragraphe I de l'article 60 prévoit toutefois des exceptions. Le comptable n'est pas responsable des erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des droits qu'il recouvre. Il peut s'exonérer de sa responsabilité soit en démontrant que sa gestion a été régulière, soit en prouvant que les irrégularités résultent de causes indépendantes de lui. Il peut en être ainsi dans trois cas :

– si les recettes ne peuvent être recouvrées pour une raison extérieure, l'admission en non-valeur peut être prononcée ;

– le comptable est exonéré de sa responsabilité si, après avoir refusé le paiement de dépenses, il a été régulièrement réquisitionné par un ordonnateur ;

– la décharge peut être accordée par le ministre des finances en cas de force majeure.

Dès qu'un manque est constaté dans la caisse de l'entité publique dont il est chargé, le comptable est mis en débet : il doit combler le manque de ses deniers personnels. À l'inverse, si aucune irrégularité n'est relevée, la juridiction financière chargée du contrôle accorde au comptable une « décharge » ou « *quitus* ».

Le paragraphe II de l'article 60 dispose qu'avant son installation dans son poste, le comptable doit apporter la preuve qu'il a constitué un cautionnement propre à garantir les intérêts de l'État.

La responsabilité s'étend à toutes les opérations du poste comptable depuis l'installation du comptable jusqu'à la date de la cessation de ses fonctions. Aux termes du paragraphe III de l'article 60, elle s'étend aussi aux faits des préposés ou de comptables secondaires, aux faits des régisseurs en cas de faute ou négligence de la part du comptable, et à la gestion des prédécesseurs pour les opérations prises en charge sans réserve.

Depuis son entrée en vigueur, ce texte n'avait été modifié qu'une seule fois entre les années 1963 et 2001 pour tenir compte du nouveau code pénal. Puis, ses dispositions ont été modifiées à cinq reprises de 2001 à 2009.

Un délai de prescription extinctive de la responsabilité du comptable public a ainsi été introduit puis modifié (paragraphe IV de l'article 60) :

– l'article 86 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001 a introduit un délai de prescription extinctive de la responsabilité du comptable public de dix ans ;

– l'article 125 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 a réduit ce délai à six ans ;

– l'article 33 de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes a de nouveau réduit le délai de six à cinq ans ;

– l'article 109 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a précisé les modalités de computation du délai de prescription extinctive fixé par l'article 33 de la loi du 28 octobre 2008 précitée.

La procédure de décharge de responsabilité des comptables publics en cas de force majeure a été précisée, au paragraphe V de l'article 60, par l'article 146 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, qui a permis au juge des comptes d'apprécier les circonstances de force majeure, en sus du ministre dont relève le comptable public et du ministre chargé du budget.

Ce même article 146 a limité la responsabilité personnelle du comptable à raison des remises gracieuses accordées aux régisseurs et donné une valeur législative à des dispositions contenues dans divers décrets d'application de l'article 60 de la loi de finances pour 1963, relatifs à la procédure. Il a procédé à une réécriture significative de l'article.

La procédure juridictionnelle a fait l'objet d'une refonte globale dans la loi du 28 octobre 2008 précitée, de façon à mieux respecter les exigences du 1 de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Enfin, la possibilité pour le ministre du budget d'accorder des remises gracieuses a été limitée par l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011. Cette modification résulte d'une initiative parlementaire qui visait, par amendement à la loi de finances initiale pour 2012 et selon ses promoteurs, à supprimer une des dernières survivances de la justice « retenue » au profit d'une extension des pouvoirs d'appréciation du juge des comptes. En application de la nouvelle version du paragraphe VI de l'article 60, en l'absence d'un préjudice financier, le juge des comptes – et lui seul – pourra obliger le comptable à s'acquitter « *d'une somme arrêtée, [...] en tenant compte des circonstances de l'espèce* ». La somme pouvant être mise à la charge du comptable par le juge des comptes est forfaitaire. Elle change de nature. Il s'agit d'une peine puisqu'elle est prononcée par un juge et ne pourra pas l'être par le ministre, qu'elle ne répare pas un préjudice mais sanctionne une faute, et qu'elle n'est pas rémissible.

Ce même article 90 de la loi n° 2011-1978 précité a précisé que la responsabilité des comptables publics s'entendait, « *outré la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public* » (paragraphe I), de façon à respecter le principe « *non bis in idem* » qui interdit de sanctionner deux fois la même faute.

II. L'AMÉNAGEMENT PROPOSÉ

Les différentes modifications apportées depuis 2008 à l'article 60 précité n'ont pas fait l'objet de mesures expresses d'application aux collectivités territoriales d'outre-mer, ce qu'aurait exigé le statut de certaines de ces collectivités régies par un principe de spécialité législative.

**TYPLOGIE DES COLLECTIVITÉS ULTRA-MARINES EN FONCTION DES RÈGLES
RELATIVES
À L'APPLICATION DU DROIT COMMUN**

Type de collectivité territoriale	Nom de la collectivité	Régime législatif et réglementaire	Fondement juridique
Départements et régions d'outre-mer (DROM) régis par l'article 73 de la Constitution	Mayotte Guadeloupe Martinique Guyane La Réunion		Article 73 de la Constitution
Collectivités d'outre-mer (COM) régies par l'article 74 de la Constitution	Saint-Barthélemy* Saint-Martin* Saint-Pierre-et-Miquelon	Régime de l'identité législative : les lois et règlements y sont applicables de plein droit.	Articles L.O. 6213-3, L.O. 6313-3, L.O. 6413-3 du code général des collectivités territoriales introduits par la loi organique n° 2007-223 du 21 janvier 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, complétée par la loi n° 2007-224 du même jour.
	Polynésie française	Régime de spécialité législative : application des actes juridiques nationaux sur mention expresse seulement	Titre II de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, modifié par les lois organiques n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 et n° 2011-918 du 1 ^{er} août 2011.
	Îles Wallis et Futuna		Article 4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 modifiée.
	Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)		Article 1 ^{er} -1 de la loi du 6 août 1955 dans sa version modifiée par l'article 8 de la loi du 21 février 2007.
Statut <i>sui generis</i> régi par les articles 76 et 77 de la Constitution	Nouvelle-Calédonie		Article 6-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 2009 introduit par la loi organique du 3 août 2009

Source : textes cités.

En conséquence, les collectivités concernées sont toujours régies par le droit antérieur ce qui ne se justifie par aucune considération de droit ou de fait.

C'est pourquoi, pour réparer ce qui constitue une forme de malfaçon législative, le texte proposé, dans son paragraphe I, en prévoyant une application expresse de la nouvelle rédaction de l'article 60 de la loi de finances rectificative de 1963 en Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises ainsi que dans les îles Wallis et Futuna, assure une application uniforme

du régime de responsabilité des comptables publics sur l'ensemble du territoire de la République.

Il réserve néanmoins une exception pour la Polynésie française. En effet, cette collectivité connaît un régime différencié : il résulte des articles 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française que, dans ce territoire, l'État est compétent pour fixer les règles relatives aux comptables de ses services, de ceux des communes, de leurs groupements et établissements. *A contrario*, il n'est pas compétent en matière de responsabilité des comptables de la collectivité de Polynésie française et de ses établissements.

Le paragraphe II du présent article exclut toute rétroactivité des nouvelles dispositions en prévoyant expressément que les déficits ayant fait l'objet d'un premier acte de mise en jeu de la responsabilité demeureront régis par les dispositions antérieures.

*

* *

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

*

* *

Pour finir, elle adopte l'ensemble du projet de loi de règlement sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

—
Texte du projet de loi
—

Propositions de la
Commission
—

Article liminaire

Article liminaire

Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2014 s'établissent comme suit :

(en points de produit intérieur brut)

	(a) Exécution 2014	(b) Soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	(c) = (a) – (b) Écart avec les soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	(d) Exécution 2014 : Métrique de la LPFP 2012-2017	(e) Soldes prévus dans la loi de finances initiale pour 2014	(f) = (d) – (e) Écarts aux soldes prévus dans la loi de finances initiale pour 2014
Solde structurel (1)	– 2,1	– 2,4	0,4	– 2,2*	– 1,7	– 0,5
<i>Solde conjoncturel (2)</i>	– 1,9	– 1,9	0,0	– 1,7*	– 1,8	0,0
<i>Mesures ponctuelles et temporaires (3)</i>	0,0	– 0,0	0,0	0,0*	– 0,1	+ 0,1
Solde effectif (1+2+3)	– 4,0	– 4,4	0,4	– 3,9*	– 3,6	– 0,3

* Estimations

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Article 1^{er}

Article 1^{er}

I. – Le résultat budgétaire de l'État en 2014, hors opérations avec le Fonds Monétaire International, est arrêté à la somme de – 85 555 043 923,85 €.

II. – Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2014 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

(en euros)

	Dépenses	Recettes	Soldes
Budget général			
Recettes			
Recettes fiscales brutes		370 437 487 368,79	
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>		96 130 801 141,37	
Recettes fiscales nettes (a)		274 306 686 227,42	
Recettes non fiscales (b)		13 949 337 032,86	
Montant net des recettes hors fonds de concours (c) = (a) + (b)		288 256 023 260,28	
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (d)</i>		74 773 569 343,91	
Total net des recettes hors prélèvements sur recettes (e) = (c) – (d)		213 482 453 916,37	
Fonds de concours (f)		3 689 725 200,47	
Montant net des recettes y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)		217 172 179 116,84	
Dépenses			
Dépenses brutes hors fonds de concours	395 323 663 177,32		
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	96 130 801 141,37		
Montant net des dépenses (h)	299 192 862 035,95		
Fonds de concours (i)	3 689 725 200,47		
Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)	302 882 587 236,42		
Total du budget général y compris fonds de concours	302 882 587 236,42	217 172 179 116,84	– 85 710 408 119,58

Texte du projet de loi

Propositions de la
Commission

Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens	2 151 342 413,62	2 151 342 413,62	
Publications officielles et information administrative	197 266 354,73	197 266 354,73	
Montant des budgets annexes hors fonds de concours	2 348 608 768,35	2 348 608 768,35	
Fonds de concours	18 799 040,10	18 799 040,10	
Total des budgets annexes y compris fonds de concours	2 367 407 808,45	2 367 407 808,45	
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	67 466 460 409,89	67 659 396 388,05	192 935 978, 16
Comptes de concours financiers	118 528 041 198,44	118 233 424 729,22	- 294 616 469,22
Comptes de commerce (solde)	- 186 067 146,52		186 067 146,52
Comptes d'opérations monétaires hors opérations avec le Fonds monétaire international (solde)	- 70 977 540,27		70 977 540,27
Total des comptes spéciaux hors opérations avec le Fonds monétaire international	185 737 456 921,54	185 892 821 117,27	155 364 195,73
Résultat budgétaire de l'État hors opérations avec le Fonds monétaire international			- 85 555 043 923,85

Texte du projet de loi

—

Article 2

Le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2014 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement ci-après :

	Exécution 2014 (en milliards d'euros)
BESOIN DE FINANCEMENT	
Amortissement de la dette à moyen et long termes	103,8
<i>dont amortissement de la dette à long terme</i>	41,8
<i>dont amortissement de la dette à moyen terme</i>	62,0
<i>dont suppléments d'indexation versé à l'échéance (titres indexés)</i>	
Amortissement des autres dettes	0,2
Déficit à financer	73,6
<i>dont déficit budgétaire</i>	85,6
<i>dont dotation budgétaire du deuxième programme d'investissements d'avenir</i>	- 12,0
Autres besoins de trésorerie	1,5
TOTAL DU BESOIN DE FINANCEMENT	179,1
RESSOURCES DE FINANCEMENT	
Émissions de dette à moyen et long termes nettes des rachats	172,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publiques et consacrées au désendettement	1,5
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	1,4
Variation des correspondants	- 1,3
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	- 1,4
Autres ressources nettes de trésorerie	6,9
TOTAL DES RESSOURCES DE FINANCEMENT	179,1

**Propositions de la
Commission**

—

Article 2

Texte du projet de loi

Propositions de la
Commission

Article 3

Article 3

I. – Le compte de résultat de l'exercice 2014 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2014 s'établit à – 77 259 749 802,40 € :

Charges nettes

<i>En millions €</i>		2014
CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES	Charges de personnel	136 916
	Achats, variations de stocks et prestations externes	20 795
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	47 439
	Autres charges de fonctionnement	10 331
	Total des charges de fonctionnement direct (I)	215 481
	Subventions pour charges de service public	27 719
	Dotations aux provisions	
	Total des charges de fonctionnement indirect (II)	27 719
	Total des charges de fonctionnement (III = I + II)	243 200
	Ventes de produits et prestations de service	3 293
Production stockée et immobilisée	160	
Reprises sur provisions et sur dépréciations	35 519	
Autres produits de fonctionnement	27 078	
Total des produits de fonctionnement (IV)	68 050	
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III - IV)		175 150
CHARGES D'INTERVENTION NETTES	Transferts aux ménages	35 419
	Transferts aux entreprises	10 117
	Transferts aux collectivités territoriales	72 935
	Transferts aux autres collectivités	24 951
	Charges résultant de la mise en jeu de garanties	11
	Dotations aux provisions et aux dépréciations	35 820
	Total des charges d'intervention (VI)	179 252
	Contributions reçues de tiers	2 025
Reprises sur provisions et sur dépréciations	29 165	
Total des produits d'intervention (VII)	31 189	
TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI - VII)		148 063

Texte du projet de loi

Propositions de la
Commission

CHARGES FINANCIÈRES NETTES	Intérêts	41 990
	Pertes de change liées aux opérations financières	245
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	3 788
	Autres charges financières	4 923
	Total des charges financières (IX)	50 946
	Produits des immobilisations financières	8 365
	Gains de change liés aux opérations financières	254
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	7 645
	Autres intérêts et produits assimilés	3 160
	Total des produits financiers (X)	19 424
TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)		31 521
TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)		354 735

Produits régaliens nets

<i>En millions €</i>	2014
Impôt sur le revenu	69 956
Impôt sur les sociétés	33 640
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	12 552
Taxe sur la valeur ajoutée	139 335
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	16 950
Autres produits de nature fiscale et assimilés	17 706
TOTAL DES PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)	290 139
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	7 680
TOTAL DES AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)	7 680
Ressources propres de l'Union européenne basée sur le revenu national brut	- 15 977
Ressources propres de l'Union européenne basée sur la taxe sur la valeur ajoutée	- 4 368
TOTAL RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE BASÉES SUR LE REVENU NATIONAL BRUT ET LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (XV)	- 20 344
TOTAL DES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV - XV)	277 475

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Solde des opérations de l'exercice

<i>En millions €</i>	2014
Charges de fonctionnement nettes (V)	175 150
Charges d'intervention nettes (VIII)	148 063
Charges financières nettes (XI)	31 521
CHARGES NETTES (XII)	354 735
Produits fiscaux nets (XIII)	290 139
Autres produits régaliens nets (XIV)	7 680
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le revenu national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	- 20 344
PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)	277 475
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)	- 77 260

II. – Le résultat comptable de l'exercice 2014 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

Texte du projet de loi

Propositions de la
Commission

III. – Le bilan, après affectation du résultat comptable, s'établit comme suit :

En millions €	31/12/2014		
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net
ACTIF IMMOBILISÉ			
Immobilisations incorporelles	43 406	16 753	26 653
Immobilisations corporelles	537 250	62 749	474 501
Immobilisations financières	358 084	25 075	333 008
Total actif immobilisé	938 740	104 577	834 163
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)			
Stocks	40 557	6 529	34 028
Créances	116 205	28 733	87 472
<i>Redevables</i>	92 351	27 843	64 508
<i>Clients</i>	4 929	790	4 139
<i>Autres créances</i>	18 926	101	18 825
Charges constatées d'avance	26		26
Total actif circulant (hors trésorerie)	156 788	35 262	121 526
TRÉSORERIE			
Fonds bancaires et fonds en caisse	- 7		- 7
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	- 2 007		- 2 007
Autres composantes de trésorerie	16 471		16 471
Équivalents de trésorerie	8 264		8 264
Total trésorerie	22 721		22 721
COMPTES DE RÉGULARISATION	10 740		10 740
TOTAL ACTIF (I)	1 128 990	139 839	989 150
DETTES FINANCIÈRES			
Titres négociables			1 546 160
Titres non négociables			

Texte du projet de loi	—	Propositions de la Commission	—
Dettes financières et autres emprunts		4 804	
Total dettes financières		1 550 964	
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)			
Dettes de fonctionnement		8 724	
Dettes d'intervention		8 404	
Produits constatés d'avance		12 981	
Autres dettes non financières		106 681	
Total dettes non financières		136 790	
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES			
Provisions pour risques		19 412	
Provisions pour charges		115 094	
Total provisions pour risques et charges		134 506	
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)		34 038	
TRÉSORERIE			
Correspondants du Trésor et personnes habilitées		94 045	
Autres		50	
Total trésorerie		94 096	
COMPTES DE RÉGULARISATION			
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)		2 007 206	
Report des exercices antérieurs		- 1 391 522	
Écarts de réévaluation et d'intégration		373 466	
Solde des opérations de l'exercice			
SITUATION NETTE (III = I - II)		- 1 018 055	

IV. – L'annexe du compte général de l'État de l'exercice 2014 est approuvée.

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Article 4

I. – Le montant des autorisations d’engagement consommées sur le budget général au titre de l’année 2014 est arrêté par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d’engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d’engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d’autorisations d’engagement complémentaires (en euros)	Annulations d’autorisations d’engagement non consommées et non reportées (en euros)
Action extérieure de l’État	2 765 099 373,22		8 760 316,40
- Action de la France en Europe et dans le monde	1 718 935 678,61		7 058 136,86
- Diplomatie culturelle et d’influence	691 190 716,84		745 580,40
- Français à l’étranger et affaires consulaires	354 972 977,77		956 599,14
Administration générale et territoriale de l’État	2 880 537 106,63		116 559 537,17
- Administration territoriale	1 755 126 198,35		45 358 168,83
- Vie politique, culturelle et associative	279 947 250,63		205 219,97
- Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur	845 463 657,65		70 996 148,37
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 491 937 183,32		6 988 377,82
- Économie et développement durable de l’agriculture et des territoires	1 908 372 305,56		748 119,84
- Forêt	306 137 791,97		1 740 438,61
- Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation	515 937 768,46		2 022 097,81
- Conduite et pilotage des politiques de l’agriculture	761 489 317,33		2 477 721,56
Aide publique au développement	3 720 677 167,67		23 197 232,73
- Aide économique et financière au développement	2 001 991 310,95		17 434 117,05
- Solidarité à l’égard des pays en développement	1 718 685 856,72		5 763 115,68
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2 924 374 862,66	0,96	556 347,67
- Liens entre la nation et son armée	111 816 513,81		552 216,73
- Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 716 221 265,15		4 130,68
- Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	96 337 083,70	0,96	0,26

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Conseil et contrôle de l'État	612 508 704,56		10 516 529,87
- Conseil d'État et autres juridictions administratives	366 962 915,17		6 982 284,40
- Conseil économique, social et environnemental	40 088 056,00		2 614 998,13
- Cour des comptes et autres juridictions financières	205 129 413,01		855 893,72
- Haut conseil des finances publiques	328 320,38		63 353,62
Culture	2 502 821 159,14		23 693 193,91
- Patrimoines	715 586 820,62		17 274 953,88
- Création	733 068 386,90		2 528 566,50
- Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 054 165 951,62		3 889 673,53
Défense	42 049 697 890,69		3 513 406 156,31
- Environnement et prospective de la politique de défense	1 903 055 736,28		24 677 159,41
- Préparation et emploi des forces	23 536 335 039,73		552 929 696,92
- Soutien de la politique de la défense	3 081 119 519,08		278 376 499,87
- Équipement des forces	11 529 187 595,60		2 657 422 800,11
- Excellence technologique des industries de défense	2 000 000 000,00		
Direction de l'action du gouvernement	1 161 101 267,33		105 162 562,23
- Coordination du travail gouvernemental	467 018 471,13		11 233 337,10
- Protection des droits et libertés	57 736 986,96		27 910 512,80
- Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	510 345 809,24		66 018 712,33
- Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique	126 000 000,00		

Texte du projet de loi

Propositions de la
Commission

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Écologie, développement et aménagement durables	11 316 198 341,16		125 318 597,53
- Infrastructures et services de transports	4 562 401 214,87		686 677,58
- Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	188 977 308,46		3 082 065,48
- Météorologie	199 233 173,00		
- Paysages, eau et biodiversité	230 874 674,29		13 392 090,13
- Information géographique et cartographique	94 886 586,60		0,40
- Prévention des risques	241 951 238,41		89 757 211,38
- Énergie, climat et après-mines	540 682 457,23		3 293 171,19
- Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	3 683 191 688,30		15 107 381,37
- Innovation pour la transition écologique et énergétique	830 000 000,00		
- Projets industriels pour la transition écologique et énergétique	470 000 000,00		
- Ville et territoires durables	274 000 000,00		
Économie	3 646 062 300,14		16 202 686,89
- Développement des entreprises et du tourisme	881 364 802,70		8 544 477,21
- Statistiques et études économiques	457 329 846,05		6 495 753,15
- Stratégie économique et fiscale	470 367 651,39		1 162 456,53
- Projets industriels	420 000 000,00		
- Innovation	852 000 000,00		
- Économie numérique	565 000 000,00		

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Égalité des territoires, logement et ville	7 567 467 842,86		212 880 319,36
- Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 470 336 499,76		465 280,54
- Aide à l'accès au logement	5 192 617 471,00		20 496,00
- Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	469 641 824,59		210 768 597,33
- Politique de la ville	434 872 047,51		1 625 945,49
- Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville			
Engagements financiers de l'État	43 833 682 876,18		193 705 750,82
- Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	43 158 881 832,17		95 118 167,83
- Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	120 392 257,37		67 907 742,63
- Épargne	385 403 210,00		30 679 840,00
- Majoration de rentes	169 005 576,64		0,36
- Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité			
- Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement			
Enseignement scolaire	65 277 412 488,02		38 221 213,37
- Enseignement scolaire public du premier degré	19 383 041 401,78		415 619,21
- Enseignement scolaire public du second degré	30 510 640 815,43		116 452,24
- Vie de l'élève	4 511 224 764,58		5 732 672,04
- Enseignement privé du premier et du second degré	7 112 683 455,53		553 343,47
- Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 269 133 310,53		31 388 965,58
- Internats de réussite	138 000 000,00		
- Enseignement technique agricole	1 352 688 740,17		14 160,83
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 215 240 958,23		153 076 227,08
- Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 287 727 367,32		121 189 459,73
- Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	176 933 160,97		1 128 945,62
- Conduite et pilotage des politiques économique et financière	836 329 762,03		16 238 997,87
- Facilitation et sécurisation des échanges	1 601 346 854,03		4 504 344,93
- Entretien des bâtiments de l'État	145 337 907,72		5 787 514,50
- Fonction publique	167 565 906,16		4 226 964,43

Texte du projet de loi

Propositions de la
Commission

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Immigration, asile et intégration	711 745 077,80		2 199 798,73
- Immigration et asile	660 722 956,62		2 036 465,85
- Intégration et accès à la nationalité française	51 022 121,18		163 332,88
Justice	7 385 156 565,46		235 847 501,21
- Justice judiciaire	2 992 627 217,39		52 760 572,56
- Administration pénitentiaire	2 940 127 092,55		150 563 342,97
- Protection judiciaire de la jeunesse	758 660 785,81		1 251 059,56
- Accès au droit et à la justice	381 698 234,08		64 018,92
- Conduite et pilotage de la politique de la justice	308 826 047,24		29 876 825,59
- Conseil supérieur de la magistrature	3 217 188,39		1 331 681,61
Médias, livre et industries culturelles	839 712 516,08	0,16	2 697 102,08
- Presse	252 033 561,91		2 696 744,09
- Livre et industries culturelles	304 447 145,01		357,99
- Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	132 593 982,16	0,16	
- Action audiovisuelle extérieure	150 637 827,00		
Outre-mer	2 049 895 238,92		46 499 245,96
- Emploi outre-mer	1 383 290 244,83		2 222 108,72
- Conditions de vie outre-mer	666 604 994,09		44 277 137,24
Politique des territoires	241 165 639,32		31 601 816,34
- Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	209 469 636,53		25 110 449,13
- Interventions territoriales de l'État	31 696 002,79		6 491 367,21

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Pouvoirs publics	989 987 362,00		
- Présidence de la République	101 660 000,00		
- Assemblée nationale	517 890 000,00		
- Sénat	323 584 600,00		
- La Chaîne parlementaire	35 210 162,00		
- Indemnités des représentants français au Parlement européen			
- Conseil constitutionnel	10 776 000,00		
- Haute Cour			
- Cour de justice de la République	866 600,00		
Provisions			229 978 747,00
- Provision relative aux rémunérations publiques			
- Dépenses accidentelles et imprévisibles			229 978 747,00
Recherche et enseignement supérieur	30 691 956 896,96		25 906 115,08
- Formations supérieures et recherche universitaire	12 664 355 374,70		4 573 672,77
- Vie étudiante	2 463 433 242,31		28 619,43
- Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4 961 059 718,78		1 496 191,47
- Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 261 077 911,00		
- Recherche spatiale	1 355 662 246,00		
- Écosystèmes d'excellence	3 986 500 000,00		
- Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 589 131 285,73		5 133 568,81
- Recherche dans le domaine de l'aéronautique	1 008 500 000,00		
- Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	916 016 442,75		14 642 243,86
- Recherche duale (civile et militaire)	61 074 745,00		
- Recherche culturelle et culture scientifique	109 285 860,62		31 817,81
- Enseignement supérieur et recherche agricoles	315 860 070,07		0,93
Régimes sociaux et de retraite	6 506 267 583,69		0,31
- Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 129 304 050,69		0,31
- Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	820 211 301,00		
- Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 556 752 232,00		

Texte du projet de loi

Propositions de la
Commission

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Relations avec les collectivités territoriales	2 775 851 720,20		68 905 176,58
- Concours financiers aux communes et groupements de communes	814 906 281,60		49 397 249,40
- Concours financiers aux départements	481 085 845,45		1 502 327 55
- Concours financiers aux régions	983 459 660,00		49 861,00
- Concours spécifiques et administration	496 399 933,15		17 955 738,63
Remboursements et dégrèvements	96 126 987 779,04		127 612 220,96
- Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	84 625 283 880,69		32 316 119,31
- Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	11 501 703 898,35		95 296 101,65
Santé	1 390 672 185,29		783 724,71
- Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	630 769 246,56		686 663,44
- Protection maladie	759 902 938,73		97 061,27
Sécurités	17 977 531 000,83		27 239 960,87
- Police nationale	9 430 105 038,51		15 459 014,73
- Gendarmerie nationale	8 013 467 992,74		5 260 108,17
- Sécurité et éducation routières	124 544 176,69		1 289 961,11
- Sécurité civile	409 413 792,89		5 230 876,86
Solidarité, insertion et égalité des chances	14 381 077 397,00	0,21	11 855 856,61
- Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	1 021 808 204,12		76 926,88
- Actions en faveur des familles vulnérables	248 357 931,21	0,21	
- Handicap et dépendance	11 529 037 715,13		2 346 793,87
- Égalité entre les hommes et les femmes	22 864 073,35		465 430,63
- Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 559 009 473,19		8 966 705,23

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Sport, jeunesse et vie associative	531 055 102,59		1 577 391,02
- Sport	236 280 303,28		931 495,33
- Jeunesse et vie associative	210 774 799,31		645 895,69
- Projets innovants en faveur de la jeunesse	84 000 000,00		
Travail et emploi	11 648 655 298,74		45 075 861,55
- Accès et retour à l'emploi	7 981 242 440,45		23 781 008,81
- Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	2 743 913 939,07		11 868 298,43
- Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	60 980 096,57		1 520 310,60
- Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	736 518 822,60		7 906 243,71
- Formation et mutations économiques	126 000 000,00		
TOTAL	399 212 536 885,73	1,33	5 406 025 568,17

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

II. – Le montant des dépenses relatives au budget général au titre de l'année 2014 est arrêté par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits de paiement ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Action extérieure de l'État	2 782 356 638,78		1 371 930,10
- Action de la France en Europe et dans le monde	1 735 238 864,60		19 361,02
- Diplomatie culturelle et d'influence	691 694 853,47		214 429,77
- Français à l'étranger et affaires consulaires	355 422 920,71		1 138 139,31
Administration générale et territoriale de l'État	2 713 443 567,61		10 324 800,72
- Administration territoriale	1 746 478 941,64		9 148 622,59
- Vie politique, culturelle et associative	278 528 466,84		1 171 182,16
- Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	688 436 159,13		4 995,97
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 616 297 518,63	0,28	514 734,32
- Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires	2 073 298 085,51		123 058,96
- Forêt	297 886 419,19		0,67
- Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	512 032 833,17	0,28	0,38
- Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	733 080 180,76		391 674,31
Aide publique au développement	2 752 821 622,76		86 578,64
- Aide économique et financière au développement	1 033 530 795,46		0,54
- Solidarité à l'égard des pays en développement	1 719 290 827,30		86 578,10
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2 945 871 207,33	1,12	1,16
- Liens entre la Nation et son armée	116 109 369,31	0,39	0,62
- Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 733 274 621,55		0,28
- Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	96 487 216,47	0,73	0,26

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Conseil et contrôle de l'État	616 684 866,87		502 635,34
- Conseil d'État et autres juridictions administratives	369 768 733,25		45 997,55
- Conseil économique, social et environnemental	40 088 056,00		159 998,13
- Cour des comptes et autres juridictions financières	206 495 681,09		239 362,19
- Haut Conseil des finances publiques	332 396,53		57 277,47
Culture	2 554 819 335,24	0,10	3 946 384,10
- Patrimoines	727 181 459,22		0,64
- Création	765 772 337,85	0,10	
- Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 061 865 538,17		3 946 383,46
Défense	39 871 001 329,82	1,11	1 448,58
- Environnement et prospective de la politique de défense	1 867 834 165,97	0,59	0,99
- Préparation et emploi des forces	23 404 037 673,65		1 438,79
- Soutien de la politique de la défense	2 926 921 441,45	0,52	0,08
- Équipement des forces	9 672 208 048,75		8,72
- Excellence technologique des industries de défense	2 000 000 000,00		
Direction de l'action du Gouvernement	1 226 988 655,97	0,33	2 312 272,20
- Coordination du travail gouvernemental	480 118 965,61	0,33	36 669,61
- Protection des droits et libertés	87 233 955,91		1 177 512,09
- Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	533 635 734,45		1 098 090,50
- Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique	126 000 000,00		
Écologie, développement et mobilité durables	11 591 261 335,11		12 458 481,08
- Infrastructures et services de transports	5 071 803 565,64		528 168,13
- Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	185 582 820,92		1 656 358,31
- Météorologie	199 233 173,00		
- Paysages, eau et biodiversité	242 530 096,41		0,42
- Information géographique et cartographique	94 939 914,59		0,41
- Prévention des risques	226 401 347,45		0,49
- Énergie, climat et après-mines	546 573 875,09		5 801 175,91
- Innovation pour la transition écologique et énergétique	830 000 000,00		
- Projets industriels pour la transition écologique et énergétique	470 000 000,00		
- Ville et territoires durables	274 000 000,00		

Texte du projet de loi

Propositions de la
Commission

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Économie	3 798 226 599,63		630 977,15
- Développement des entreprises et du tourisme	1 031 917 056,72		501 786,19
- Statistiques et études économiques	459 292 600,24		0,98
- Stratégie économique et fiscale	470 016 942,67		129 189,98
- Projets industriels	420 000 000,00		
- Innovation	852 000 000,00		
- Économie numérique	565 000 000,00		
Égalité des territoires, logement et ville	7 614 942 247,59		928 362,20
- Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 469 242 067,48		818 934,82
- Aide à l'accès au logement	5 192 617 471,00		20 496,00
- Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	514 024 929,22		88 931,27
- Politique de la ville	439 057 779,89		0,11
- Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville			
Engagements financiers de l'État	47 095 426 876,18		193 838 750,82
- Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	43 158 881 832,17		95 118 167,83
- Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	120 392 257,37		67 907 742,63
- Épargne	385 403 210,00		30 812 840,00
- Majoration de rentes	169 005 576,64		0,36
- Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité	3 261 744 000,00		
- Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement			
Enseignement scolaire	65 111 414 735,84	1,65	2 942 851,57
- Enseignement scolaire public du premier degré	19 382 979 088,70		4 755,29
- Enseignement scolaire public du second degré	30 510 763 886,87		7 932,80
- Vie de l'élève	4 449 438 326,59	0,11	1 822,14
- Enseignement privé du premier et du second degrés	7 112 720 831,49		3 685,51
- Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 163 966 351,50	0,75	2 924 655,73
- Internats de la réussite	138 000 000,00		
- Enseignement technique agricole	1 353 546 250,69	0,79	0,10

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 263 203 181,59	0,64	6 633,84
- Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 276 386 249,76		1 237,69
- Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	178 483 616,09	0,56	0,47
- Conduite et pilotage des politiques économique et financière	878 054 696,52		3 593,08
- Facilitation et sécurisation des échanges	1 576 685 352,45	0,06	1 801,91
- Entretien des bâtiments de l'État	157 065 166,47	0,02	
- Fonction publique	196 528 100,30		0,69
Immigration, asile et intégration	727 176 600,89		174 323,69
- Immigration et asile	675 662 084,08		0,44
- Intégration et accès à la nationalité française	51 514 516,81		174 323,25
Justice	7 661 181 489,17	0,70	1 114 212,36
- Justice judiciaire	3 053 584 077,49		239 782,36
- Administration pénitentiaire	3 171 286 079,81	0,02	32 841,71
- Protection judiciaire de la jeunesse	757 894 977,69		41 488,41
- Accès au droit et à la justice	381 565 625,68	0,68	
- Conduite et pilotage de la politique de la justice	293 364 819,25		5 885,13
- Conseil supérieur de la magistrature	3 485 909,25		794 214,75
Médias, livre et industries culturelles	788 896 356,91	0,15	1,24
- Presse	254 881 011,23		0,77
- Livre et industries culturelles	250 783 536,53		0,47
- Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	132 593 982,15	0,15	
- Action audiovisuelle extérieure	150 637 827,00		
Outre-mer	2 038 145 624,50		127 601,05
- Emploi outre-mer	1 370 698 893,41		99 386,99
- Conditions de vie outre-mer	667 446 731,09		28 214,06
Politique des territoires	306 039 732,68		3 263 550,98
- Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	251 269 611,38		0,28
- Interventions territoriales de l'État	54 770 121,30		3 263 550,70

Texte du projet de loi

Propositions de la
Commission

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Pouvoirs publics	989 987 362,00		
- Présidence de la République	101 660 000,00		
- Assemblée nationale	517 890 000,00		
- Sénat	323 584 600,00		
- La chaîne parlementaire	35 210 162,00		
- Indemnités des représentants français au Parlement européen			
- Conseil constitutionnel	10 776 000,00		
- Haute Cour			
- Cour de justice de la République	866 600,00		
Provisions			2 000 000,00
- Provision relative aux rémunérations publiques			
- Dépenses accidentelles et imprévisibles			2 000 000,00
Recherche et enseignement supérieur	30 554 240 343,54		399 537,23
- Formations supérieures et recherche universitaire	12 743 463 174,95		185 717,94
- Vie étudiante	2 450 989 844,07		0,17
- Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4 719 915 999,21		0,04
- Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 261 077 911,00		
- Recherche spatiale	1 345 861 796,00		
- Écosystèmes d'excellence	3 986 500 000,00		
- Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 608 234 314,86		0,67
- Recherche dans le domaine de l'aéronautique	1 008 500 000,00		
- Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	942 146 464,85		213 817,15
- Recherche duale (civile et militaire)	61 074 745,00		
- Recherche culturelle et culture scientifique	110 556 023,54		0,32
- Enseignement supérieur et recherche agricoles	315 920 070,06		0,94

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Régimes sociaux et de retraite	6 506 267 583,69		16 691,31
- Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 129 304 050,69		16 691,31
- Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	820 211 301,00		
- Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 556 752 232,00		
Relations avec les collectivités territoriales	2 737 977 334,05		5 080 450,49
- Concours financiers aux communes et groupements de communes	759 183 452,95		1 667 669,05
- Concours financiers aux départements	478 075 274,44		1 911 388,56
- Concours financiers aux régions	983 459 660,00		49 861,00
- Concours spécifiques et administration	517 258 946,66		1 451 531,88
Remboursements et dégrèvements	96 130 801 141,37		123 798 858,63
- Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	84 629 097 098,73		28 502 901,27
- Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	11 501 704 042,64		95 295 957,36
Santé	1 389 876 278,88		1 685 004,12
- Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	629 973 340,15		1 587 942,85
- Protection maladie	759 902 938,73		97 061,27
Sécurités	18 096 493 575,37	0,79	2 284 598,27
- Police nationale	9 467 277 656,93		31 287,94
- Gendarmerie nationale	8 076 528 058,22	0,40	3 793,63
- Sécurité et éducation routières	125 618 790,79	0,39	0,15
- Sécurité civile	427 069 069,43		2 249 516,55
Solidarité, insertion et égalité des chances	14 322 645 281,35		1 324 234,13
- Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	1 009 589 559,07		155 783,93
- Actions en faveur des familles vulnérables	247 885 025,56		364 191,44
- Handicap et dépendance	11 530 317 976,47		9 999,53
- Égalité entre les femmes et les hommes	22 967 615,69		485 204,29
- Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 511 885 104,56		309 054,94
Sport, jeunesse et vie associative	534 928 750,09	0,23	687 693,85
- Sport	241 607 729,94	0,23	
- Jeunesse et vie associative	209 321 020,15		687 693,85
- Projets innovants en faveur de la jeunesse	84 000 000,00		

Texte du projet de loi

Propositions de la
Commission

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Travail et emploi	10 673 971 204,35		18 211 186,66
- Accès et retour à l'emploi	7 193 793 190,47		0,79
- Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	2 552 508 797,04		16 076 568,46
- Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	60 286 415,10		1 456 414,90
- Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	741 382 801,74		678 202,51
- Formation et mutations économiques	126 000 000,00		
TOTAL	399 013 388 377,79	7,10	390 034 785,83

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Article 5

Le montant des autorisations d'engagement consommées sur les budgets annexes au titre de l'année 2014 est arrêté par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des budgets annexes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
Contrôle et exploitation aériens	2 150 541 194,38		37 339 181,51
- Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 536 486 610,69		21 630 692,94
- Navigation aérienne	563 156 894,62		12 242 213,83
- Transports aériens, surveillance et certification	50 897 689,07		3 466 274,74
Publications officielles et information administrative	190 196 010,35		26 161 784,65
- Édition et diffusion	105 018 995,10		8 531 869,90
- Pilotage et activités de développement des publications	85 177 015,25		17 629 914,75
TOTAL	2 340 737 204,73		63 500 966,16

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

II. – Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2014 sont arrêtés par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des budgets annexes	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations des crédits non consommés et non reportés (en euros)
Contrôle et exploitation aériens	2 170 141 453,72	2 170 141 453,72	44 601 985,36	48 091 832,92
- Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 535 769 322,76			21 528 805,37
- Navigation aérienne	543 693 691,63			19 273 063,92
- Transports aériens, surveillance et certification	46 076 453,97			7 289 963,63
<i>augmentation du fonds de roulement</i>	<i>44 601 985,36</i>		<i>44 601 985,36</i>	
Publications officielles et information administrative	197 266 354,73	197 266 354,73	20 167 068,05	25 842 069,62
- Édition et diffusion	91 028 440,03			11 342 900,27
- Pilotage et activités de développement des publications	86 070 846,65			14 499 169,35
<i>augmentation du fonds de roulement</i>	<i>20 167 068,05</i>		<i>20 167 068,05</i>	
TOTAL	2 367 407 808,45	2 367 407 808,45	64 769 053,41	73 933 902,54

Texte du projet de loi

Propositions de la
Commission

Article 6

**Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés.
Affectation des soldes**

I. – Le montant des autorisations d’engagement consommées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2015 est arrêté, au 31 décembre 2014, par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d’engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d’engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
		Ouvertures d’autorisations d’engagement complémentaires	Annulations d’autorisations d’engagement non consommées et non reportées
<i>Comptes d’affectation spéciale</i>			
Aides à l’acquisition de véhicules propres	193 669 596,88		71 047 023,12
- Contribution au financement de l’attribution d’aides à l’acquisition de véhicules propres	192 769 298,88		71 047 023,12
- Contribution au financement de l’attribution d’aides au retrait de véhicules polluants	900 298,00		
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 343 424 533,73		94 163 304,04
- Radars	205 711 517,96		5 480 380,72
- Fichier national du permis de conduire	19 890 299,64		207 797,45
- Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	31 559 321,00		
- Contribution à l’équipement des collectivités territoriales pour l’amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	671 510 874,13		46 164 407,87
- Désendettement de l’État	414 752 521,00		42 310 718,00
Développement agricole et rural	132 016 680,12		8 375 298,88
- Développement et transfert en agriculture	62 879 096,48		3 834 168,52
- Recherche appliquée et innovation en agriculture	69 137 583,64		4 541 130,36

Texte du projet de loi		Propositions de la Commission
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	308 714 696,71	730 739,29
- Electrification rurale	308 378 096,71	166 669,29
- Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries	336 600,00	564 070,00
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	783 901 531,86	188 970 540,14
- Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire	430 000 003,00	60 773 987,00
- Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage	343 868 054,22	97 493 602,78
- Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance	10 033 474,64	30 702 950,36
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	619 168 852,82	15 738 398,41
- Contribution au désendettement de l'État	76 553 449,38	4 053 995,62
- Contribution aux dépenses immobilières	542 615 403,44	11 684 402,79
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État	16 818 990,02	4 034 933,98
- Désendettement de l'État		
- Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques (ministère de la défense)	16 818 990,02	4 034 933,98
- Optimisation de l'usage du spectre hertzien et des infrastructures du réseau physique de télécommunications du ministère de l'intérieur		
Participation de la France au désendettement de la Grèce	399 000 000,00	
- Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs	399 000 000,00	
- Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France		

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées
Participations financières de l'État	7 285 677 234,80		3 144 058 678,20
- Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	5 785 677 234,80		3 144 058 678,20
- Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	1 500 000 000,00		
Pensions	56 279 027 426,21	0,71	1,50
- Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	52 146 616 983,29		0,71
- Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 908 639 510,04	0,29	0,25
- Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 223 770 932,88	0,42	0,54
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	84 748 268,67		221 451 191,33
- Exploitation des services nationaux de transport conventionnés	84 748 268,67		103 451 191,33
- Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés			118 000 000,00
Total des comptes d'affectation spéciale	67 446 167 811,82	0,71	3 748 570 108,89

Texte du projet de loi		Propositions de la Commission
<i>Comptes de concours financiers</i>		
Accords monétaires internationaux		
- Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine		
- Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale		
- Relations avec l'Union des Comores		
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	7 022 467 090,37	519 221 335,63
- Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 755 278 664,37	444 721 335,63
- Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics		59 500 000,00
- Avances à des services de l'État	267 188 426,00	
- Avances à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex		15 000 000,00
Avances à l'audiovisuel public	3 551 099 588,00	
- France Télévisions	2 431 968 898,00	
- ARTE France	265 940 903,00	
- Radio France	612 993 466,00	
- Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	169 245 345,00	
- Institut national de l'audiovisuel	70 950 976,00	
Avances aux collectivités territoriales	93 648 827 464,10	3 889 584 906,90
- Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie		6 000 000,00
- Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	93 648 827 464,10	3 883 584 906,90

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées
Avances aux organismes de sécurité sociale	12 631 687 893,29		60 312 106,71
- Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de la fraction de TVA prévue au 3° de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale	11 903 954 377,92		58 445 622,08
- Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en compensation des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires	515 189 161,53		1 610 838,47
- Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en compensation de l'exonération de cotisations sociales sur les services à la personne	212 544 353,84		255 646,16
Prêts à des États étrangers	- 4 701 083 989,11		284 437 838,11
- Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	263 368 715,01		96 631 284,99
- Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France			187 800 000,00
- Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	446 993 447,00		6 553,00
- Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	- 5 411 446 151,12		0,12
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	1 015 460 786,00		363 281 361,00
- Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	360 786,00		133 694,00
- Prêts pour le développement économique et social	114 500 000,00		263 147 667,00
- Prêts à la filière automobile	- 99 400 000,00		100 000 000,00
- Prêts aux petites et moyennes entreprises	1 000 000 000,00		
Total des comptes de concours financiers	113 168 458 832,65		5 116 837 548,35
TOTAL GÉNÉRAL	180 614 626 644,47	0,71	8 865 407 657,24

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

II. – Les résultats des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2015 sont arrêtés, au 31 décembre 2014, par mission et programme aux sommes mentionnées dans les tableaux ci-après. Les crédits de paiement ouverts et les découverts autorisés sont modifiés comme indiqué dans ces tableaux.

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>				
Aides à l'acquisition de véhicules propres	193 669 596,88	334 746 398,76		71 047 023,12
- Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres	192 769 298,88			71 047 023,12
- Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants	900 298,00			
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 332 870 081,58	1 315 966 683,18	0,87	98 301 072,29
- Radars	197 791 399,58			9 825 946,42
- Fichier national du permis de conduire	17 987 115,87		0,87	
- Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	31 559 321,00			
- Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	670 779 724,13			46 164 407,87
- Désendettement de l'État	414 752 521,00			42 310 718,00
Développement agricole et rural	132 398 466,11	117 182 954,65		8 375 299,89
- Développement et transfert en agriculture	62 307 043,05			3 834 168,95
- Recherche appliquée et innovation en agriculture	70 091 423,06			4 541 130,94

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	250 886 221,50	376 435 930,29	0,18	564 069,68
- Électrification rurale	249 148 219,18		0,18	
- Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries	1 738 002,32			564 069,68
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	785 387 142,07	678 294 060,87		187 484 929,93
- Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire	430 000 003,00			60 773 987,00
- Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage	344 868 054,22			93 265 202,78
- Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance	10 519 084,85			33 445 740,15
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	575 852 284,39	532 515 568,42		4 053 996,36
- Contribution au désendettement de l'État	76 553 449,38			4 053 995,62
- Contribution aux dépenses immobilières	499 298 835,01			0,74

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement (en euros)	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État	15 919 477,00	15 795 166,00		
- Désendettement de l'État				
- Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques (ministère de la défense)	15 919 477,00			
- Optimisation de l'usage du spectre hertzien et des infrastructures du réseau physique de télécommunications du ministère de l'intérieur				
Participation de la France au désendettement de la Grèce	500 800 000,00	399 000 000,00		
- Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs	500 800 000,00			
- Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France				
Participations financières de l'État	7 285 677 234,80	6 867 685 322,02		3 144 058 678,20
- Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	5 785 677 234,80			3 144 058 678,20
- Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	1 500 000 000,00			
Pensions	56 79 012 612,68	56 912 716 466,86	1,04	14 815,36
- Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	52 146 616 983,29			1 947,71
- Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 908 639 510,04		1,04	
- Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 223 756 119,35			12 867,65

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	113 987 292,88	109 057 837,00		199 943 783,12
- Exploitation des services nationaux de transport conventionnés	113 987 292,88			81 943 783,12
- Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés				118 000 000,00
Total des comptes d'affectation spéciale	67 466 460 409,89	67 659 396 388,05	2,09	3 713 843 667,95
<i>Comptes de concours financiers</i>				
Accords monétaires internationaux				
- Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine				
- Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale				
- Relations avec l'Union des Comores				
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	7 022 467 090,37	7 006 563 627,43		519 221 335,63
- Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 755 278 664,37			444 721 335,63
- Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics				59 500 000,00
- Avances à des services de l'État	267 188 426,00			
- Avances à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex				15 000 000,00
Avances à l'audiovisuel public	3 551 099 588,00	3 551 768 233,95		
- France Télévisions	2 431 968 898,00			
- ARTE France	265 940 903,00			
- Radio France	612 993 466,00			
- Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	169 245 345,00			
- Institut national de l'audiovisuel	70 950 976,00			

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Avances aux collectivités territoriales	93 649 390 563,10	94 487 255 512,20		3 889 021 807,90
- Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie				6 000 000,00
- Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	93 649 390 563,10			3 883 021 807,90
Avances aux organismes de sécurité sociale	12 631 687 893,29	12 592 166 512,91		60 312 106,71
- Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de la fraction de TVA prévue au 3° de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale	11 903 954 377,92			58 445 622,08
- Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en compensation des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires	515 189 161,53			1 610 838,47
- Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale en compensation de l'exonération de cotisations sociales sur les services à la personne	212 544 353,84			255 646,16

	Texte du projet de loi			Propositions de la Commission
	—			—
Prêts à des États étrangers	556 284 917,68	580 346 797,85		421 515 082,32
- Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	229 284 917,68			190 715 082,32
- Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France				187 800 000,00
- Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	327 000 000,00			43 000 000,00
- Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro				
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	1 117 111 146,00	15 324 044,88		270 834 583,00
- Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	361 146,00			133 334,00
- Prêts pour le développement économique et social	114 500 000,00			270 701 249,00
- Prêts à la filière automobile	2 250 000,00			
- Prêts aux petites et moyennes entreprises	1 000 000 000,00			
Total des comptes de concours financiers	118 528 041 198,44	118 233 424 729,22		5 160 904 915,56

Texte du projet de loi

Propositions de la
Commission

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année (en euros)		Ajustements de la loi de règlement
	Dépenses	Recettes	Majorations du découvert (en euros)
Comptes de commerce			
- Approvisionnement des armées en produits pétroliers, autres fluides et produits complémentaires	692 398 876,48	724 812 070,78	
- Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	159 893 828,90	159 144 275,39	-
- Couverture des risques financiers de l'État	2 079 199 144,66	2 079 199 144,66	-
- Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	643 896 485,91	633 958 602,12	-
- Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	45 501 546 344,82	45 635 151 959,62	-
- Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	2 525 939,00	8 177 764,06	-
- Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses	1 929,00		-
- Opérations commerciales des domaines	40 338 434,60	66 876 754,71	-
- Régie industrielle des établissements pénitentiaires	21 218 271,17	20 826 604,14	-
- Renouvellement des concessions hydrauliques	1 060 774,42		-
Total des comptes de commerce	49 142 080 028,96	49 328 147 175,48	
Comptes d'opérations monétaires			
- Émission des monnaies métalliques	167 839 853,53	234 527 160,01	
- Opérations avec le Fonds monétaire international	3 090 333 004,70	2 200 321 190,96	9 360 159 085,66
- Pertes et bénéfices de change	15 015 814,16	19 306 047,95	
Total des comptes d'opérations monétaires	3 273 188 672,39	2 454 154 398,92	9 360 159 085,66

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

III. – Les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2015 sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2014, aux sommes ci-après :

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2013 (en euros)	
	Débiteurs	Créditeurs
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>		6 274 071 813,09
Aide à l'acquisition de véhicules propres		142 893 422,33
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers		755 525 014,46
Développement agricole et rural		50 457 137,03
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale		278 236 071,68
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage		8 546 665,93
Gestion du patrimoine immobilier de l'État		695 118 987,17
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État		4 308,89
Participation de la France au désendettement de la Grèce		304 800 000,00
Participations financières de l'État		2 368 926 170,41
Pensions		1 620 709 814,50
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs		48 854 220,69
<i>Comptes de concours financiers</i>	28 827 084 315,01	3 687 470,90
Accords monétaires internationaux		
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	2 256 386 334,10	
Avances à l'audiovisuel public		3 687 470,90
Avances aux collectivités territoriales	1 756 735 797,93	
Prêts à des États étrangers	22 403 034 425,05	
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	2 410 927 757,93	

Texte du projet de loi

**Propositions de la
Commission**

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2013 (en euros)	
	Débiteurs	Créditeurs
Comptes de commerce	16 665 442,91	3 990 333 435,65
Approvisionnement des armées en produits pétroliers, autres fluides et produits complémentaires		3 085 791,81
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	13 690 571,90	
Couverture des risques financiers de l'État	0,02	
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État		47 928 233,20
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État		3 608 462 210,82
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes		108 074 130,75
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses		17 460 873,94
Opérations commerciales des domaines		184 217 323,26
Régie industrielle des établissements pénitentiaires		21 104 871,87
Renouvellement des concessions hydroélectriques	2 974 870,99	
Comptes d'opérations monétaires	9 360 159 085,66	2 805 655 384,03
Émission des monnaies métalliques		2 801 365 150,24
Opérations avec le Fonds monétaire international	9 360 159 085,66	
Pertes et bénéfices de change		4 290 233,79
TOTAL GÉNÉRAL	38 203 908 843,58	13 073 748 103,67

IV. – Les soldes arrêtés au III sont reportés à la gestion 2015 à l'exception :

– d'un solde débiteur global de 1 055 208 902,43 € concernant les comptes de concours financiers suivants : « Prêts à des États étrangers » (1 054 988 401,52 €), et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (220 500,91 €) ;

– d'un solde créditeur de 4 290 233,79 € afférent au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ».

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>Article 7</p>	<p>—</p> <p>Article 7</p> <p>Le solde débiteur du compte spécial « Avances aux organismes de sécurité sociale » clos au 31 décembre 2014 est arrêté au montant de 34 081 292,84 €.</p>	<p>—</p> <p>Article 7</p>
<p>Article 8</p> <p>« XIII. – Le présent article est applicable aux comptables publics et assimilés et aux régisseurs en Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises et dans les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74 de la Constitution. »</p>	<p>Article 8</p> <p>I. – Le XIII de l’article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963) est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« XIII. – Le présent article est applicable, dans sa version en vigueur au 1^{er} juillet 2012, aux comptables publics et assimilés et aux régisseurs en Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises, dans les îles Wallis et Futuna et, en Polynésie française, aux comptables publics et assimilés et aux régisseurs des services et des établissements publics de l’État ainsi que des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics. »</p> <p>II. – Les déficits ayant fait l’objet d’un premier acte de mise en jeu de la responsabilité d’un comptable public ou d’un régisseur avant l’entrée en vigueur du présent article demeurent régis par les dispositions antérieures.</p>	<p>Article 8</p>